

UNIVERSIDAD TÉCNICA DE COTOPAXI  
DIRECCIÓN DE POSGRADOS



**MAESTRÍA EN DESARROLLO LOCAL**  
**MODALIDAD INFORME DE INVESTIGACIÓN**

**Título: Gobernanza y Gobernabilidad para el Desarrollo Territorial en el Cantón Sigchos.**

Trabajo de titulación previo a la obtención del título de magíster en Desarrollo Local.

**Autora:**

Ana Lucia García Sánchez

**Tutor:**

Dr. Máximo Gómez Castell

LATACUNGA-ECUADOR

17 de enero del 20-20

## **AGRADECIMIENTO**

La vida es un continuo de procesos, de caminos, de andares, de sueños y de sabiduría que se construyen de diferentes formas y con diferentes acciones, decisiones, maestras y maestros que nos encuentran en el camino, unos para trascender y otros para recordar que cada paso debe llevarnos a ser más humanos, soñadores, constructores de ideales y hacedores de propósitos. Por expuesto, expreso mi gratitud a cada persona que marco mi ser, a mis padres que con su ejemplo plasmaron en mí la voluntad por ser mejor cada día, a Martín que talló en mí el sentimiento más noble de dulzura y de profundo amor, ese que se guarda silencioso en el alma y en especial a mi sabia compañera de trayecto que me impulsa a seguir tras una utopía con alegría y abraza con dulzura cada día.

Agradezco, especialmente a mi tutor por su aporte en mi crecimiento profesional, su calidad y calidez para debatir, de construir y construir este trabajo de titulación. A los docentes y compañeros de este ciclo de formación, por el compartir permanente para concluir este reto personal y profesional.

## **RESPONSABILIDAD DE AUTORÍA**

Quien suscribe, declara que asume la autoría de los contenidos y los resultados obtenidos en el presente trabajo de titulación.

Latacunga, 17 de enero del 2020

ANA LUCIA GARCÍA SÀNCHEZ  
DI. 0502414311

**UNIVERSIDAD TÉCNICA DE COTOPAXI  
DIRECCIÓN DE POSGRADO**

**MAESTRÍA EN DESARROLLO LOCAL**

**Título: Gobernanza y Gobernabilidad para el Desarrollo Territorial en el Cantón Sigchos.**

**Autor: Ana Lucía García Sánchez**

**Tutor: Dr. Máximo Gómez Castell**

**RESUMEN**

Un modelo de gobernabilidad para el desarrollo territorial sostenible debe anclarse, en el fortalecimiento institucional y las capacidades del talento humano de los gobiernos locales. Estos deben dar soporte al gobierno en su gestión, para satisfacer eficientemente la demanda de los ciudadanos y legitimar su liderazgo en el ejercicio pleno de un mandato democrático, y de esta manera liderar las políticas públicas que permitan mejorar la calidad de vida de los habitantes del territorio.

La gobernabilidad permite el análisis del proceso de participación y empoderamiento ciudadano, para identificar alianzas entre actores, que facilite el proceso de gobernanza en el marco de la democracia participativa.

Esta articulación de actores públicos, privados y sociales permite construir un proceso sostenido de incidencia en la construcción de políticas públicas que generen una visión de desarrollo territorial, considerando los tres ejes: sostenibilidad ambiental, inclusión y equidad social, e inclusión económica.

En esta lógica de analizar la gobernabilidad, identificamos la gobernanza como proceso que requiere: empoderamiento de los actores locales organizados o no, que ejerzan el derecho a la participación ciudadana y se apropien de los mecanismos de participación ciudadana. Esta base social, permite dar sostenibilidad en la construcción de un modelo de gobernabilidad que permita cumplir con los objetivos de desarrollo en el corto, mediano y largo plazo.

El estudio presenta una propuesta del modelo de gobernabilidad, basado en impulsar un proceso de gobernanza desde la participación ciudadana y el empoderamiento de actores locales que den sostenibilidad al desarrollo territorial.

**Palabras Claves:** Gobernabilidad, gobernanza, territorio, actores locales, participación y desarrollo sustentable.

## **ABSTRACT**

A model of governability for sustainable territorial development must be anchored in the institutional strengthening and the capabilities of the human talent of local governments. These must give support to the Government in its management, to satisfy the demand of the citizens and legitimize its leadership in the full exercise of a democratic mandate, and in this way to lead the public policies to improve the quality of life of the inhabitants of the territory.

The governance allows the analysis of the process of participation and citizen empowerment to identify partnerships between actors, which facilitate the process of governance in the framework of participatory democracy.

This articulation of public, private and social actors allows building a sustained process of incidence in the construction of public policies that generate a vision of territorial development, considering the three axes: Environmental Sustainability, inclusion and social equity, and economic inclusion.

In this logic of analyzing the governability, we identify the governance as process that requires: empowerment of the local actors organized or not, who exercise the right to the civil participation and take ownership of the mechanisms of citizen participation. This social basis, allows giving sustainability in the construction of a model of governability that allows to compliance with the development objectives in the short, medium and long term.

The study presents a proposal of the governability model, based on promoting a governance process from citizen participation and the empowerment of local actors that give sustainability to territorial development.

**KEYWORDS:** Governability, governance, territory, Actors, locals, participation, Sustainable development.

## Contenido

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I.....	9
ANÁLISIS CONCEPTUAL DE LA GOBERNABILIDAD Y LA GOBERNANZA PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL.....	9
1.1 Antecedente investigativos sobre gobernabilidad y gobernanza para el desarrollo territorial.....	9
1.2 Configuración del Territorio, Espacio y Modelo de Desarrollo del Estado- Nación Ecuatoriano.....	12
1.3 Epistemología de la gobernabilidad y gobernanza en el Desarrollo Territorial.....	16
1.4 Paradigma del Desarrollo, Gobernanza para Gobernabilidad.....	25
1.5 La Planificación y el Ordenamiento Territorial para la Gobernabilidad y la Gobernanza de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en el Ecuador.....	32
CAPÍTULO II.....	36
2.1 MODELO DE ANÁLISIS DE LA GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL DEL CANTÓN SIGCHOS.....	36
2.2. Justificación Metodológica para el Estudio de la Gobernabilidad y Gobernanza del Cantón Sigchos.....	36
2.3 Modelo de Estudio de la gobernabilidad y Gobernanza para el Desarrollo Territorial.....	39
2.4. Premisas de Gobernabilidad para el Desarrollo Cantonal del Cantón Sigchos..	46
2.4.1 Dimensión Territorial Para la Cohesión Social.....	46
2.4.2 Dimensión de la Gobernabilidad del Sector público; institucionalidad del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Sigchos.....	47
CAPÍTULO III.....	50
Gobernanza como base de la gobernabilidad del Cantón Sigchos; un Reto en Construcción.....	50
3.1 Contexto, del Territorio del Cantón Sigchos y su Modelo de Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Sigchos.....	50

3.2 Modelo de Gestión Institucional para la Gobernabilidad del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Sigchos. ....	53
3.3 Análisis Presupuestarios. ....	62
Análisis de los Mecanismos de Participación Ciudadana Impulsados por el GAD M-SIGCHOS. ....	64
3.4 Participación Ciudadana y Control Social para Gobernanza del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Sigchos. ....	64
3-5 Desarrollo de la Propuesta de Gobernabilidad, basada en la Gobernanza del Cantón Sigchos. ....	71
Objetivo: .....	72
General.....	72
3.6 Líneas Estratégicas. ....	72
DIAGRAMA DEL MODELO DE GOVERNABILIDAD BASADO EN LA GOBERNANZA PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL .....	77
EXPLICACION DEL MODELO.....	78
IV. CONCLUSIONES .....	84
IV. RECOMENDACIONES. ....	86

## INTRODUCCIÓN.

El presente informe de investigación hace referencia a la construcción de un modelo de gobernabilidad, que prioriza un proceso de gobernanza como categorías de análisis de las ciencias sociales y políticas. Permite reflexionar sobre el gobierno, la institucionalidad, los actores sociales, y el gobernante en la gestión y administración pública que facilite el desarrollo territorial sustentable desde los tres ejes: social, ambiental y económico.

La gobernabilidad, como concepto que permite determinar la capacidad del gobierno y la eficiencia en la administración pública para satisfacer las múltiples demandas ciudadanas. Esta investigación considera, el gobierno autónomo descentralizado del Cantón Sigchos, caracterizado por los altos índices de pobreza por necesidades básicas insatisfechas. Características particulares que deben ser consideradas en el análisis para diseñar un modelo de gobernabilidad. La capacidad del liderazgo del gobernante, la capacidad institucional del gobierno, la gobernanza analizada desde la vinculación de los actores locales, las organizaciones sociales, la comunidad y otros modelos de articulación de los actores en el territorio. Los mecanismos mediante los cuales los actores interactúan frente a la problemática del territorio, los niveles de interés en participar en los espacios de toma de decisiones sobre la gestión pública, sobre la planificación territorial, y definición de objetivos que permitan mejorar la calidad de vida de la población, en el corto mediano y largo plazo.

El modelo de gobernabilidad identifica, los factores que inciden en el modelo de gobierno, la administración de lo público, la priorización de inversiones, la capacidad institucional que dan soporte al gobernante en el ejercicio del poder y capacidad para administrar los recursos públicos, que permita resolver con eficiencia las múltiples necesidades presentes en el territorio.

Desde este análisis del gobierno, el gobernante se estudia como el eje central de la gestión pública del sistema de poder, así como su capacidad de liderar las políticas públicas para que sean asumidas y aceptadas por la sociedad civil. Este ejercicio en muchos casos son decisiones impositivas que generan movilización social e ingobernabilidad es decir el gobernante pierde legitimidad frente al pueblo.

La pérdida referida demanda evaluar en la gobernabilidad, la gobernanza que la sostiene; entendida esta como la capacidad de profundizar la democracia participativa en la cual la sociedad civil y actores locales inciden en la toma de decisiones para la administración de la política pública, y la construcción de alianzas público-comunitarias desde una responsabilidad compartida que permita generar mejores condiciones de vida a la población del territorio.

La construcción de alianzas exige el abordaje del territorio, que puede visionarse como el espacio geográfico, socialmente construido en el que se conjugan factores sociales, culturales, económicos y de poder (Vommaro, 2016) implica el profundizar una mirada colectiva en la cual se pueda generar un conjunto de relaciones de dominación y sumisión a partir del control de poder que deben ser cambiadas para la construcción de un modelo de gobernanza incluyente y sostenible.

La gobernabilidad anclada en la gobernanza como categorías de análisis de las ciencias sociales y políticas permite establecer mecanismos a partir de los cuales se define modelos de gobierno basados en la legitimidad de la participación efectiva, que permita crear acuerdos mínimos de corresponsabilidad, gestión de recursos orientados a invertir en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo que permita el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del territorio a partir de la transformación de los modelos tradicionales de ejercicio de poder y dominación heredados desde la época de la colonia.

Esta forma tradicional de ejercicio de poder y dominación se remonta a la historia misma de la construcción de la república nación poscolonial, en la cual se genera un proceso político construido desde la dominación de clase, burguesa y de dominación oligarca en el caso América Latina y específicamente en el Ecuador. Este modelo de gobierno que se ha ido perpetuando en el transcurso de los años de vida republicana, ha mantenido modelos de gestión basados en la toma de decisiones unilaterales desde el poder central, con muy pocas experiencias de democratización de los espacios de poder, donde la inclusión de mecanismos de participación ciudadana es escasa; mecanismos que legitimarían gobierno. Tal transformación aportaría en la construcción de un modelo de desarrollo endógeno, aunque dicha visión está en reconstrucción.

Entonces el presente informe de investigación busca posicionar elementos y factores que inciden en la construcción de un modelo de gobernabilidad y gobernanza, partiendo del análisis de la configuración histórica del territorio, la configuración política administrativa del gobierno y el accionar de las organizaciones sociales en relación con los mecanismos de participación ciudadana y control social en el Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Sigchos.

El recorrido histórico por la forma en la que se configuró el modelo de gobierno en el Ecuador, y cómo se formaron las ciudades intermedias y los municipios permite identificar las debilidades que limitan la democracia participativa, y evidencian una crisis en la democracia representativa que no ha garantizado el desarrollo sustentable en territorios, como el Cantón Sigchos en el que persiste un modelo de gobierno autoritario y vertical que concentra el poder en el gobierno. Esta concentración del poder en el gobernante trasciende a la autoridad de turno, se naturaliza en la práctica y en la subjetividad del ciudadano.

En este contexto, un proceso de gobernanza territorial debe enfrentar algunos retos, que le permitan deconstruir las prácticas tradicionales de relación entre la sociedad civil y el gobierno local. Esta de construcción pasa por generar cambios significativos en como los actores locales asume la participación, en lo individual y en lo colectivo; se trataría de un ejercicio que permita politizar al ciudadano y ciudanizar al gobernante. Implica devolver al ciudadano la capacidad de incidir en las decisiones de la administración pública que le atañen en su calidad de vida.

Este devolver la capacidad de incidir en la gestión pública al ciudadano, implica fortalecer las capacidades de la sociedad civil, que es quien asume las acciones de gobierno, la ejecución de la política pública y la calidad de los servicios. Es devolverles la voz y la capacidad de decidir a quienes han sido históricamente excluidos. Entendiendo que democracia participativa implica una toma de decisiones consensada sobre la administración pública, partiendo de los principios de igualdad, equidad e interculturalidad.

En el Ecuador, se reconoce la participación ciudadana como un derecho ciudadano y una responsabilidad de los diferentes niveles de gobierno su cumplimiento. Para esto; se han establecido múltiples mecanismos y espacios en los cuales se debe integrar el ejercicio de

la participación y promover una democracia participativa, necesaria en el proceso de gobernanza del territorial que garantice un modelo de gobernabilidad legitimado, es sumar voluntades para fortalecer la gestión y administración pública para mejorar la calidad de vida de la población.

A partir de la Constitución del 2008, en la que se plantea un nuevo modelo de Estado y de Gobierno, en el que se establece reconoce como quinto poder la participación ciudadana y el control social. Una mira doce años después, permite identificar varios avances en derecho; existen normas, manuales y guías metodológicas que permiten el ejercicio del derecho de la participación ciudadana y control social. Sin embargo, en la praxis la participación ciudadana ha sido cooptada, incorporada en el discurso, incluso legislada. Como plantea Rangel, en la práctica no solo se la desalienta, se la descalifica y se trata de controlarla, más aún cuando se critica al gobierno.

En este contexto, asumir la participación efectiva, como la capacidad ciudadana individual y colectiva para incidir y decir en las acciones que le atañe, de la política pública. Implica realizar una lectura analítica de la realidad del territorio; un estudio de caso que permita reconocer las limitaciones institucionales y la realidad del tejido social y los actores locales en el manejo de las relaciones para la construcción de políticas públicas territoriales para el desarrollo.

Para esta lectura analítica nos basamos en la ley Participación Ciudadana y Control Social y el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, en el que se establece los mecanismos que deben aplicar los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales para la planificación territorial, presupuesto participativo, rendición de cuentas y la generación de política pública. en el marco de la democracia participativa.

En este proceso de análisis partimos de la planificación del desarrollo y ordenamiento territorial del cantón en relación con la capacidad institucional del gobierno local para articular los procesos con los actores locales, definir los espacios y mecanismos a través de los cuales se integran las decisiones ciudadanas en la planificación estratégica. La construcción de la visión y misión de desarrollo territorial que permite definir las líneas de

acción para superar las brechas e inequidades de pobreza y exclusión persistentes en la ruralidad del Ecuador.

La participación ciudadana efectiva requiere de una institución de gobierno en permanente innovación que se adapte a la realidad socio cultural del territorio, en el que se incluya los enfoques de interculturalidad y de género. Requiere esfuerzos permanentes para reconocer en la participación efectiva como la acción transformadora de la realidad territorial. No será posible hablar de participación efectiva sin las voces de las mujeres, principalmente de las mujeres indígenas, montubias que históricamente han sido excluidas de los espacios de toma de decisiones. Se requiere de instituciones incluyentes en las que se vincula la diversidad cultural, los jóvenes como. Este proceso requiere de voluntad política y de capacidad institucional para invertir en el talento humano que lidere los procesos institucionales para impulsar la participación efectiva que permita desarrollar el proceso de gobernanza para el desarrollo territorial.

El rol de la institucionalidad de un gobierno autónomo descentralizado trasciende al gobernante, quien es elegido en el marco de la democracia representativa por un periodo de tiempo y que define un modelo de liderazgo la institucionalidad pervive más allá del periodo del tiempo y es el que operativiza y ejecuta la planificación territorial, de ahí la importancia por tener talento humano eficiente y eficaz en la prestación de servicios públicos de calidad y con calidez. La institucionalización de mecanismos de participación ciudadana genera una cultura organizativa anclada a los espacios y mecanismos de participación ciudadana y control social. De las experiencias en estos modelos de gestión se han identificado las asambleas ciudadanas, los consejos de participación ciudadana, mesas sectoriales, agendas de desarrollo, rendición de cuentas, entre otros, mediante los cuales los ciudadanos son actores en la toma de decisiones y corresponsables de la gestión y transformación de los ejes de desarrollo del territorio sustentable incluyendo el eje social, ambiental y económico.

La gestión eficiente de recursos para la inversión en el desarrollo territorial tiene relación no solo con la capacidad institucional sino también con la capacidad de innovación y eficiencia del presupuesto mediante una asignación y distribución equitativa de los recursos que siempre serán escasos por lo que se requiere de la gestión de inversión

privada y de cooperación internacional e institucional que impulse proyectos de desarrollo para garantizar la calidad de vida de la población.

Los procesos sociales, son dinámicos y están en constante cambio, por lo que la validez de la investigación social corresponde al periodo de tiempo en el cual se realiza el estudio y el planteamiento del modelo de gobernabilidad y gobernanza que se sustenta en la participación efectiva de la sociedad civil se ajusta al análisis de las dinámicas del territorio en el periodo específico de tiempo. Sin que esto signifique la pérdida de vigencia, sino que sus parámetros de estudio se acoplan en la realidad y contexto socio cultural delimitado por el periodo de tiempo.

La aplicación de metodologías de investigación cuantitativa orienta la construcción de un modelo de gobernanza partiendo de la observación de campo, que nos permita conocer la estructura de las organizaciones sociales del territorio, los mecanismos de gestión e incidencia en las políticas públicas, para el desarrollo territorial. En este recorrido por conocer los actores sociales del territorio, facilita la caracterización de las bases organizativas del cantón Sigchos.

La aplicación de técnicas y métodos de investigación cuantitativa aporta en la construcción colectiva de conocimiento, partiendo del posicionamiento del investigador y del nivel de involucramiento de los sujetos de estudio. En este caso el estudio tiene como objetivo central de la investigación determinar los factores que inciden la gobernabilidad y gobernanza del territorio desde el fundamento teórico conceptual y la praxis reflexiva del ejercicio de gobierno electo en el marco de la democracia representativa que debe profundizar a la democracia participativa y de elevar los niveles de participación efectiva e incidencia en políticas públicas.

En el proceso de investigación se analiza el marco legal que otorga los derechos de participación y control social de la ciudadanía organizada o no. En el análisis de la normativa legal, se aborda las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados, la obligatoriedad del proceso de rendición de cuentas y los mecanismos de acceso a la información pública contemplados en la ley. El acceso a la información facilita los procesos de empoderamiento ciudadano de la gestión pública. La información que los Gobiernos Locales deben difundir mediante la página web está relacionada con

la planificación estratégica, la inversión pública, la gestión institucional y las políticas de inclusión y de género que deben ser alineadas a la planificación nacional y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

El análisis de la gobernabilidad se enmarca en la gestión institucional del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, la inversión en el cumplimiento de los objetivos, la implementación de los mecanismos de participación ciudadana, los procesos de rendición cuentas y la eficiencia presupuestaria considerando los porcentajes de inversión y gasto corriente. La observación de esta información permite identificar la capacidad institucional para fortalecer la democracia participativa y la legitimidad del gobernante en la gestión del desarrollo territorial. Se considera también la capacidad de la sociedad civil organizada o no para participar e integrar los mecanismos de participación ciudadana y control social establecidos en la normativa.

El empoderamiento de las organizaciones sociales de los mecanismos de participación ciudadana, analizando el proceso de convocatoria, la participación en asambleas ciudadanas, elaboración del presupuesto participativo, asistencia a la rendición de cuentas e incidencia en políticas públicas que permitan la sostenibilidad de los procesos de desarrollo en social, ambiental y económico, desde un acuerdo y pacto social de los actores a partir de lo cual se impulsa un modelo de Gobernanza legitimado en la participación ciudadana.

Este proceso social plantea algunas condiciones mínimas que permitan generar capacidades institucionales y empoderamiento de actores sociales para la construcción de una visión y misión de desarrollo territorial colectiva en el que se confluyen intereses legítimos de cada actor, cuyo objetivo central sea mejorar la calidad de vida de los habitantes principalmente de los más vulnerados y excluidos.

La gobernabilidad, plantea la construcción de acuerdos mínimos entre los sectores y actores territoriales para la gestión de agendas productivas, sociales y ambientales orientadas al desarrollo endógeno. Es decir, potenciar las capacidades y recursos que posee el territorio para ser actores protagonistas del cambio y tomar el rumbo del desarrollo territorial basados en sus propias potencialidades.

En el desarrollo del modelo de gobernabilidad se establece líneas de trabajo que deben ser abordadas para el fortalecimiento de la institucionalidad y cultura organizativa para impulsar procesos de democratizar la gestión pública desde una visión colectiva del desarrollo territorial endógeno.

Mientras que la gobernanza plantea como eje central el empoderamiento de los actores locales, de la sociedad civil de los mecanismos de participación ciudadana para promover acciones colectivas y acuerdos básicos para la gestión del desarrollo territorial asumiendo la corresponsabilidad en los procesos de cambio.

De esta manera se plantea que la gobernabilidad y la gobernanza son categorías sociales complementarias a partir de las cuales se promueven la gestión del desarrollo territorial sostenible, socialmente incluyente y económicamente equitativo.

# CAPÍTULO I

## ANÁLISIS CONCEPTUAL DE LA GOBERNABILIDAD Y LA GOBERNANZA PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL.

### **1.1 Antecedente investigativos sobre gobernabilidad y gobernanza para el desarrollo territorial.**

El primer estudio de la gobernabilidad es planteado por la comisión trilateral en “La crisis de la Democracia”, un estudio contextualizado en el marco de las Ciencias Sociales y Políticas en plena convulsión del poder que sucedía tanto en el imperio como en la periferia, el debate sobre la democracia, la capacidad de respuesta del gobernante a las demandas ciudadanas desde la eficiencia de la administración pública. El análisis presentado en el informe de la comisión tripartita sobre la crisis de la democracia, en la que se aborda e la estabilidad del gobierno partiendo de la capacidad de generar eficiencia en la prestación de servicios públicos. (Cruzier, Huntington, Watanuki, & Others, 1975) Como categoría de análisis, la gobernabilidad nace en los predios de la práctica del neoliberalismo, y nace, además, para contribuir a fundamentar y diseñar la visión neoliberal del estado y la política.

Ese primer estudio se remonta a 1975, sin embargo, se mantiene en vigencia por la importancia del tema planteado y ser icono en los estudios de las ciencias sociales y políticas en e estudio de la gobernabilidad hasta la actualidad.

Son el origen de análisis y contenidos de otros autores que a lo largo del tiempo han incorporado nuevos elementos para el estudio de la gobernabilidad con visiones propias, pero en relación directa con lo establecido por Cruzier, Huntington, Watanuki.

Luis F. Aguilar, en el texto “Gobernanza: El Nuevo Proceso de Gobernar” plantea un análisis sobre la democratización de los sistemas de gobierno pues, en la actualidad los regímenes políticos en su mayoría son elegidos y operan bajo las normas y leyes vigentes. El Gobernante electo democráticamente tiene legitimidad política que le otorga la representatividad para tomar acciones de gobierno. “No está en cuestión la validez institucional del cargo y la legalidad de la actuación del gobernante sino su validez directiva, que implica su competencia analítica, técnica, gerencial, política”. (Aguilar, 2010, pág. 12)

Las acciones de gobierno son legitimadas por la capacidad técnica y la fortaleza institucional que tiene un territorio para resolver los múltiples problemas de pobreza y exclusión. Nos plantea nuevas formas e indicadores para evaluar la gestión pública. Reconoce la importancia de considerar la coordinación política, la coordinación de la sociedad civil, la coordinación del mercado y la gestión del conocimiento y las TIC, en la gestión pública.

La gobernanza, es un concepto de las ciencias sociales, que explica el rol de la sociedad civil en la esfera pública. “Así, la gobernanza se refiere a una nueva forma de definir la acción de gobierno e implica un nuevo modelo operativo para los actores implicados y para los procesos de decisión a la hora de hacer política”. (Dasí, 2005, pág. 221)

La gobernanza plantea un paradigma que permite repensar la acción de gobierno, en la que se incluye nuevas formas de gestionar la administración pública, vinculando a los actores locales y principalmente a la sociedad civil en legitimar las acciones de un gobierno y ejercer el derecho a la participación y ser parte activa de los procesos públicos incidiendo directamente en la política pública.

La gobernanza se plantea como un concepto complejo y transdisciplinario, que determina la vida política de una sociedad, haciendo referencia al análisis de los sujetos sociales en un recorrido por las diferentes posturas y contenidos de las acciones del gobierno en el acto de gobernar.

“El reconocimiento desde la teoría de la gestión pública de que, en sociedades de alta complejidad, diversidad, dinamismo e interdependencia, la eficacia y eficiencia de la gestión ya no dependen sólo de la acción de gobierno o gobernación (governing) sino de la capacidad para la creación y gestión de redes de actores, de cuya calidad depende la gobernabilidad”. (Gallicchio, 2006, pág. 30)

Los autores hacen referencia la interacción de factores internos y externos de un territorio que inciden en el sistema de gobierno y en el estilo de gobierno. Existe una relación entre la acción de gobierno, la reacción del ciudadano, al igual que la acción de gobierno con la reacción de las instituciones y empresas del territorio. Por lo tanto, es importante

entender la gobernabilidad y gobernanza son conceptos que facilitan el entendimiento de las relaciones sociales entre gobierno, gobernante y sociedad civil.

“Para la Comisión Europea la gobernanza es el conjunto de normas, procesos y comportamientos que afectan o influyen la calidad del ejercicio de los poderes a escala europea. Pero también representa una nueva cultura de gobierno y de la administración que presupone consenso alrededor de determinados conceptos, principios, normas y procedimientos, sin necesidad de recurrir a instrumentos legislativos” citado en (Dasí, 2005, pág. 222)

La gobernanza es un concepto orientado a nuevas prácticas de gobierno, y administración pública construida desde la legitimidad de la gestión, en procesos participativos reales que permitan al ciudadano interactuar con el gobierno para la toma de decisiones en temas de interés común. Alude a una relación de confianza mas que jurídica y legal.

La gobernanza, como un concepto social que permite entender las relaciones del gobierno con los actores y la sociedad civil, se circunscribe en el territorio, señalando lo que explica Bozzano (2009) nuestros territorios son a la vez reales, vividos y pensados y posibles porque nuestras vidas transcurren, atraviesan y percolan en nuestros lugares desde nuestros sentidos, significaciones e intereses generando un sinnúmero de procesos que nuestro conocimiento se encarga de entender y explicar. Esta

(Alburquerque Llorens, 1996, p. 5), plantea experiencias de desarrollo local como formas diferentes de ajuste productivo en el territorio que no se sustentan en el desarrollo concentrador y jerarquizado, basado en la gran empresa industrial y con sesgo urbano, sino que buscan desplegar los recursos potenciales de carácter endógeno para así recrear un "entorno" institucional, político y cultural que fomente las actividades productivas y de generación de empleo en los diversos ámbitos territoriales.

El Desarrollo Local, se trata de un concepto sustantivo (contenido más que mero contenedor) que alude a una cierta modalidad de desarrollo que puede tomar una forma en territorios de varios tamaños, pero no en todos, dada la intrínseca complejidad del proceso de desarrollo. Solo hace sentido cuando se lo mira desde afuera y desde arriba. (Tur, 2016)

## **1.2 Configuración del Territorio, Espacio y Modelo de Desarrollo del Estado-Nación Ecuatoriano.**

El diseño de un modelo de gobernabilidad basado en la gobernanza y la participación efectiva parte del contexto histórico, de cómo se configuró el sistema de gobierno y el modelo de gestión, más aún cuando partimos de reconocer que los momentos presentes son el resultado de las acciones del pasado. Entonces podríamos decir que la sociedad, la política y la economía de un territorio son el resultado del pasado, y el presente se convierte en el pasado del futuro.

En este contexto, realizaremos un recorrido por la línea del tiempo, remontando al siglo XV, se dio el proceso de “conquista”, o más bien invasión por la fuerza que se usó para someter a los pueblos originarios a partir de lo cual se instaura un modelo de sociedad, político y económico dominada por un sistema de explotación y saqueo de recursos naturales, culturales y materiales.

Cuando se hace referencia al factor raza, a partir de la cual se generan estructuras biológicas de superioridad e inferioridad, esta idea de raza basada en rasgos fenotipos, propios de la genética humana y que se podría considerar como una construcción mental para generar una estructura de poder y dominación entre los dominados y dominadores a partir de lo cual se marcaría la historia económica, social y política de lo que hoy es Ecuador.

Con el proceso de colonización a finales del siglo XVI, se configuraba un sistema productivo, mediante la posesión de la tierra y la instauración del capitalismo a través de “todas las formas de control y de explotación del trabajo y de control de la producción-apropiación-distribución de productos que se articularon alrededor de la relación capital-salario (en adelante capital) y del mercado mundial. Quedaron incluidas: la esclavitud, la servidumbre, la pequeña producción mercantil, la reciprocidad y el salario todas las formas de control y de explotación del trabajo y de control de la producción-apropiación-distribución de productos fueron articuladas alrededor de la relación capital-salario (en adelante capital) y del mercado mundial. (Quijano, 2000, p. 780)

El municipalismo en el Ecuador remonta su historia a la época de la colonia, formaba parte el cabildo colonial, este modelo de organización territorial traído de España se instauró en América. Constituía un gobierno local con autonomía en relación con la corona, en el ámbito local el poder era ejercido por grupos minoritarios (criollos).

Los cabildos enfrentaron conflictos por la falta de recursos y por la concentración del poder central, manejado por la oligarquía y la burguesía de las grandes ciudades (Quito, Guayaquil). Cuenca y Loja mantenían una dinámica propia en la colonia ya que las relaciones comerciales se marcaban con el norte del Perú.

Las luchas independentistas incrementaron los gastos y concentran poderes locales en torno a sus propios intereses para acceder a los cabildos y a través de ellos al control de los medios de producción.

En el modelo de la vida republicana, el debate en torno a la estructura del Estado Nación era en torno al federalismo y estado unitario. Triunfando el estado unitario a partir de lo cual se configura un estado centralista, con esfuerzos, pero con muy pocos avances para concretar una verdadera descentralización y en un vaivén de interés de quien ejerce el poder central que controla el poder de los gobiernos locales territorios. En esta dinámica se ha mantenido hasta la constitución política del 2008 en la que se determina un marco normativo para promover la descentralización y autonomía sin embargo en la praxis se continúa ejerciendo el control desde el poder central.

La gestión territorial de los poderes locales, a partir del Estado- nación, la ocupación del espacio, junto con la creación de ciudades intermedias constituidas en cantones, mantiene el poder político vinculado al poder económico durante el siglo XX.

Con la llegada de la revolución liberal, liderada por la burguesía agroexportadora de la costa, trastoca el poder político y se dan cambios sustanciales, modificando las relaciones entre el poder central y las localidades. Lo que generó un conflicto entre los cantones polarizando a la población e incluso enfrentó a cantones predominantemente liberales con conservadores. La gobernabilidad en estos periodos se centra en dos ámbitos; el poder central del Estado y los gobiernos locales quienes asumen el control de las políticas

públicas en los dos niveles, sin embargo, estas no permean hacia una gobernanza y se mantiene latente un conflicto social de clases.

El liberalismo asentó su presencia en lo local mediante el control de la representación del gobierno central en los espacios locales mediante los jefes y tenientes políticos, acompañado por el control territorial a través de las armas con la policía. El liberalismo creó una red de sustentación con los municipios beneficiados por su política, que conjuntamente con los jefes políticos y las fuerzas armadas que fueron distribuidas siguiendo la división jurídico-política del país, fueron el soporte del proceso, incluso de los fraudes electorales con los que se “legitimaron” en el poder. (Báez et al., 2004, p. 163)

El resultado de este proceso de empoderamiento local y algunos avances en la gobernanza de los territorios locales se recoge significativamente en la Constitución Política del Ecuador el 2008. En el cual se reconoce la autonomía y la descentralización como mecanismos para superar las brechas y alcanzar el buen vivir. Junto con un modelo de planificación en zonas, distritos y circuitos se busca mejorar la distribución de la renta pública y priorizar la inversión en los cantones con mayor pobreza, articulando la política pública y los actores de gobierno central y local. En este nuevo modelo de estado se realizan esfuerzos significativos para migrar de una democracia representativa a la democracia participativa.

Se genera un traspaso de competencias en lo ambiental, productivo, tránsito entre otras. Para que se generen mecanismos de gestión propios bajo una normativa nacional, el gobierno central asume un rol de control y rectoría políticas públicas. Sin embargo, este modelo en los primeros 10 años no ha tenido el impacto esperado. El legado institucional de los municipios y su poca capacidad para gestionar las nuevas competencias por un déficit económico y principalmente técnico que limita la gobernabilidad municipal y en muchos casos se han generado una serie de procesos de ingobernabilidad, incluso con la destitución de alcaldes que han perdido legitimidad ante sus ciudadanos y actores locales.

La Constitución Política del Ecuador aprobada en el 2008 marcó un hito trascendental en la concepción del desarrollo, al Plantear el Buen Vivir como el paradigma de desarrollo, cuyo norte tiene íntima relación con el desarrollo humano. Centrar la política pública en

el bienestar del ser humano, es un Estado Garantista de derechos, incluso garantizando desde el Estado los mismos.

La Constitución del 2008, entre otras cosas establece un modelo de Gobierno Central y reconoce la autonomía de los Gobiernos Locales, e incluso reconoce la ancestralidad del territorio de los pueblos y nacionalidades, reconociendo un nuevo modelo de gestión del territorio, orientado a construir un modelo de desarrollo, articulado a los actores locales, desde el enfoque de derechos, equidad social e interculturalidad.

Desde la nueva estructura de gobierno se plantea como un poder del estado la participación ciudadana y el control social para profundizar la democracia participativa. Se generan mecanismos de participación ciudadana y de rendición de cuentas de los gobiernos locales y del gobierno estado central. Este proceso institucional normativo sobre la participación ciudadana permite legitimar el liderazgo de los gobiernos locales a partir de la acción conjunta con los ciudadanos. Se genera un nuevo proceso de gobernanza para el desarrollo territorial, anclado a la democracia participativa y construcción colectiva de una visión global del territorio a partir de pactos locales por el desarrollo de un territorio. Legitimando las acciones de gobierno en concordancia con las demás de los actores sociales, económicos y políticos del territorio.

En el Modelo de Estado que plantea la Constitución Política del Ecuador, se define un mecanismo institucional para la planificación y articulación del gobierno central, gobiernos locales y la sociedad civil a través de los mecanismos de participación ciudadana. A partir del 2010, se establece el Plan Nacional del Buen Vivir, con el Objetivo de trazar un eje conductor que permita por un lado consolidar el Buen Vivir Nacional garantizando los derechos sociales, políticos, culturales y ambientales de los y las ciudadanas y por otro lado articular los espacios de participación social de los múltiples actores sociales con un enfoque de género, generacional e intercultural.

Un avance significativo para la gobernanza y para el desarrollo local es la creación del Quinto Poder, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, y la Ley de Participación Ciudadana estableciendo mecanismos vinculantes entre las organizaciones sociales, actores locales sobre la administración pública y el desarrollo local.

Estos avances en derechos, desde lo jurídico institucional en la práctica se ve limitada por factores históricos, técnicos, sociales e institucionales que coartan la participación. “La participación tal como se presenta en la política actual, pone en evidencia algunos problemas y obstáculos: por ejemplo, la existencia de activismos autoritarios y conservadores, la cooptación de toda forma de participación” (Torrijo, 2013). En el GAD-Municipal como en otros niveles de gobierno la relación con la sociedad civil se mantienen asimétrica, en el que se construyen las políticas públicas de arriba así abajo, en algunos casos de manera autoritaria en el que encubierto por la democracia representativa de imponer políticas públicas que no permiten mejorar las condiciones de vida de las mayoría y las brechas de marginación y exclusión de mantienen.

### **1.3 Epistemología de la gobernabilidad y gobernanza en el Desarrollo Territorial.**

La Gobernabilidad, es un término empleado para analizar la capacidad de un gobierno en administrar los recursos para satisfacer las necesidades y demandas de la ciudadanía, puede ser adaptada a cualquier nivel de gobierno. La gobernabilidad permite a las ciencias sociales, analizar el gobierno, la democracia, la institucionalidad y su relación con la ciudadanía y otros actores. Hace referencia a las formas de organización de la democracia, la capacidad de administrar lo público, el generar condiciones para el bienestar de los mayores.

La gobernabilidad surge en la década de los 70, con Michel Crozier, Samuel P. Huntington Watanuki, partiendo del análisis de la crisis de la democracia, del modelo económico, junto con los planteamientos de Smith, hace referencia a la necesidad de incorporar el componente social, al modelo de desarrollo basado exclusivamente en indicadores económicos cuyos logros no tuvieron el éxito esperado en la disminución de la pobreza. Entonces puede decirse que la gobernabilidad es la capacidad de gobierno, para administrar los recursos de un país, región o espacio territorial, geográfico que tenga una organización jerárquica de administración. (1980, p. 34)

En esta perspectiva la gobernabilidad facilita a las ciencias sociales realizar un análisis sobre la administración de los gobiernos, supranacionales, nacionales, regionales y locales; para resolver los múltiples problemas económicos, sociales, ambientales, que tiene el espacio territorial. Este análisis a la administración de un gobierno se puede tornar en algunos momentos ambiguo por la complejidad y amplitud de la temática

analizada, con lo cual se corre el riesgo de convertirlo en una generalidad que subsume desde la particularidad de los problemas, hasta la complejidad multifactorial y multinivel que implica la toma de decisiones en la administración pública.

Para evitar estas problemáticas se requiere entender el sistema y modelo de gobierno ya que de estos dependerá la priorización de inversiones, la asignación y distribución de los recursos, que por cierto, siempre son escasos y requieren criterios técnicos para transformar la realidad de exclusión y pobreza, principalmente en los territorios y ciudades periféricas.

El análisis de la gobernabilidad y gobernanza que desarrollamos en este trabajo investigativo hace referencia a un gobierno local, de reciente creación, una sociedad intercultural, con altos índices de pobreza por necesidades básicas insatisfechas, con problemas de dispersión poblacional y dificultades de conectividad, se podría decir que es una pequeña ciudad periférica en relación a la capital de país y de provincia. Una ciudad rural, con complejidades sociales, culturales y de acceso a los indicadores de calidad de vida y ejercicio de los derechos humanos.

Se entiendo como gobernabilidad, vocablo latino cuyo origen epistemológico, se remonta al vocablo latino “*gubernaculum, que era el timón del barco y por extensión toda acción de dirigir o conducir*”. (“*Los desafíos de la gobernabilidad,*” *n.d., p. 18*). Este vocablo latino fue acuñado por estudiosos de las ciencias sociales y más específicamente por las ciencias políticas en los años 70 para analizar los problemas que se estaban presentando en los países capitalistas, por la crisis económica y la baja calidad en sus regulaciones y prestaciones, que las instancias gubernamentales no estaban siendo eficientes, en el manejo y administración pública, desde la macroeconomía, los asuntos sociales y la seguridad.

El origen de la gobernabilidad, en el mundo anglosajón, se podría traducirse en gobernanza. Se podría decir que la gobernabilidad se convierte en concepto, en el cual se aborda todas las acciones de gobierno. De los mecanismos de administración de lo público, la acción del gobierno frente a la democracia representativa y la legitimación de lo público en la sociedad.

Desde su origen la gobernabilidad plantea una complejidad en su definición misma, sin embargo los autores dejan claro que la Gobernabilidad está vinculada con aportar en el análisis teórico de conceptos, formas y prácticas de un gobierno para la administración pública, En el auge del pensamiento capitalista que busca consolidar la democracia liberal sostenida en el capitalismo que parece sostener la gobernabilidad en la autoridad y el éxito de dicho sistema (Tomassini, 1992, p. 4). Sin embargo, ante la crisis de la democracia y el sistema se plantea la gobernabilidad como teoría de análisis cuando los gobiernos empiezan a perder la estabilidad, es decir la capacidad de gobernar, debido a la falta de recursos y debilidades de los administradores de lo público para satisfacer la demanda social.

La gobernabilidad, permite incorporar una amalgama de variables, que influyen en las acciones de gobierno, la eficiencia institucional, la calidad de servicios públicos, formulación y aplicación de políticas públicas de la eficiencia de recursos, de la gestión y articulación interinstitucional e internacional que incide en la gobernabilidad.

En este origen de la gobernabilidad, que ha ido evolucionando en las ciencias sociales y posicionando de diferentes concepciones, según el momento y el escenario, autores como Tomasina plantean que el análisis de la gobernabilidad se ancla a momentos específicos, pues en el auge del capitalismo y del libre mercado, el desarrollo industrial, a la modernización a la generación de riqueza desde lo privado pasando a un segundo plano, el Estado, la democracia, que se sustenta en la estabilidad y disponibilidad financiera y de recursos. Más allá de la autoridad, el sistema de gobierno y la instauración de las políticas públicas.

Este retroceso, en la reconfiguración de estado post-colonial marca diferencias en el análisis de la gobernabilidad; autores como Camou, plantea que en América Latina se aborda desde la ingobernabilidad. Por tal razón, no es casual, que cuando en buena parte de América Latina se habla de problemas de (in) gobernabilidad se piensa casi automáticamente en la falta de establecer las condiciones mínimas para el ejercicio del gobierno y el respeto a la autoridad (*Los desafíos de la gobernabilidad, n.d., p. 22*). El desconocimiento de la autoridad y del régimen político, en el caso de América Latina estuvo marcado por rebeliones y levantamientos sociales que buscaban incorporarse en la toma de decisiones políticas del Estado- Nación en formación.

A partir de los años 80 y con el modelo de desarrollo CEPALINO, se acuña un nuevo concepto no discrepante y más bien complementario la GOBERNANZA, que genera un valor agregado al dar un rol protagónico sobre la toma de decisiones, a los actores del territorio. Promoviendo un sano equilibrio entre el estado, la sociedad civil y las instituciones; para alcanzar el desarrollo económico, social y ambiental del territorio.

Estos conceptos de gobernabilidad y gobernanza se adaptarán y se moldean según el contexto histórico, social e incluso geográfico del territorio. Este aporte de las ciencias sociales trae al debate los aportes de la democracia, los modelos de gobierno, la configuración histórica y política del sistema de gobierno de un territorio, anclada a la ocupación del espacio y la estructura de la administración pública, en los niveles de gobierno, regional, nacional y local.

En este escenario junto con la teoría del desarrollo de la CEPAL, llega también un nuevo paradigma que trastoca el análisis de la gobernabilidad para dar paso a la “GOBERNANZA”.

Que desde su perspectiva nos permite analizar no solamente la gestión del gobierno sino también el comportamiento de la sociedad civil, actores institucionales, las capacidades desarrolladas para asumir la corresponsabilidad del desarrollo un territorio. Está definición, a partir de relaciones múltiples actores locales que inciden en la gestión del gobierno y la influencia de factores y actores externos para la eficiencia administrativa e institucional, en efectos de resolver las crisis persistentes en la administración pública.

La gobernanza, tuvo sus orígenes como término polisémico, por la amplitud del abordaje; más aún si consideramos que el término se ancló en un tiempo de crisis, en el que afectaron factores económicos que impactan en la calidad de los servicios sociales, en los empleos, que generan inestabilidad y conmoción social, limitando la acción del gobierno. Entonces la gobernanza trata de simplificar los procesos de regulación e intervención de los procesos públicos y facilitar la toma de decisiones de los actores sociales.

Es importante entender la gobernanza, como un concepto de las ciencias políticas que complementa un análisis de la gobernabilidad porque incorpora, la acción al análisis de gobierno sus acciones, pero también el escenario social y económico en el que actúa el gobierno e incluso factores externos que inciden en la administración pública.

Es importante mencionar que a la gobernanza le acompañan elementos importantes como:

- Corresponsabilidad. - Análisis que se plantea para asumir la responsabilidad de otros actores con la acción que desarrolla un gobierno, la incidencia de la empresa privada, inversionistas, de organizaciones sociales, de ciudadanos que asumen responsabilidad en las acciones de gobierno.
- Toma de decisiones. - La democratización de los espacios de gobierno y la consolidación acuerdos que permitan decisiones consensuadas.
- Recursos. - Los recursos siempre serán escasos, por lo que su administración estará marcada por tensiones que requieren de una toma de decisiones responsables y más aún si se los relaciona con la administración pública.

La gobernanza, plantea una ruptura en la concepción de estructura tradicional del poder político burócrata, de un modelo impositivo, a una interpretación holística de la administración pública. Ampliando el escenario de análisis a factores y actores que inciden en la toma de decisiones sobre la gestión de gobierno. Tiene que ver también con cuestiones de la reputación social del gobierno, que se refieren a la autoridad moral e intelectual (respetabilidad, veracidad, integridad...) que la sociedad otorga o no al gobernante. .”(Aguilar, 2010, p. 30) . Un enfoque integral sobre la toma de decisiones y acciones que surgen en la praxis de la institucionalidad de gobierno legitimado en los actores.

La gobernanza, nos aproxima a un análisis político, de la aceptación social de los gobernantes, y de las decisiones tomadas en la acción de administrar lo público. Redefine la concepción de lo público, en el que la toma de decisiones era exclusivamente del gobernante, para ser reconocido como corresponsabilidad de todos.

La gobernabilidad reconoce el accionar de un gobierno mientras que la gobernanza analiza los factores y actores que inciden en la forma de tomar decisiones en la administración pública, analiza la legitimidad de un gobierno democrático ante sus electores. La gobernanza pone en escena la corresponsabilidad de los actores, legitima la ciudadanía, reconoce la influencia de factores externos en la forma de gobierno, y principalmente el rol protagónico que ejercen los ciudadanos sobre el principio de autoridad y legitima sus políticas asumiendo y respetando su aplicación.

La gobernanza hace relación a la dimensión política desde el accionar y organización del territorio y la administración del estado, parte importante del propio acervo nacional sobre el que se desarrolla el sentido de pertenencia. En segundo lugar, con la ‘politics’, forma en que se reparten responsabilidades y se toman las decisiones por los actores (institucionales) de la política. Si la primera se corresponde con un enfoque de la gobernanza como estructura o precondition, la segunda aproxima a su consideración como proceso de gobierno.”(Farinós i Dasí, 2008, p. 13). Integra la acción política con la administración de lo público vinculando a los diferentes actores del territorio.

Entendemos entonces que el estudio de la gobernanza permite afianzar el análisis integral y multifactorial de la administración de los recursos públicos, la legitimidad del gobernante, y la capacidad de los actores para aceptar el principio de autoridad que permita la sostenibilidad en la implementación de políticas públicas. El accionar de la política de un gobernante estará entonces legitimada por la aceptación de los actores sociales y de la eficiencia de los servicios públicos.

Entonces la gobernabilidad y la gobernanza son conceptos complementarios de las ciencias políticas, que permiten el análisis de la administración pública, para satisfacer las demandas ciudadanas, se debe analizar la capacidad institucional de administración pública, de prestación de servicios, de eficiencia y eficacia de la administración que permitan el posicionamiento de la ciudadanía. Eficiencia y calidad de las políticas públicas, los programas de desarrollo y planes de gobierno.

La gobernanza, complementa el análisis del empoderamiento de los actores sobre las cuestiones de gobierno, el nivel de aceptación y el aporte que estos hacen para el desarrollo y eficiente administración de lo público. Se adapta a un espacio geográfico administrativo de nivel local, regional, nacional y supranacional.

En América Latina, la democracia luego de la emancipación de la Corona Española, muchos países quedaron fragmentados y hubo pugnas internas entre “criollos” por acceder al poder. Quijano, manifiesta que el colonialismo, tardó en salir de América Latina, pues la dominación y la democracia tardó en llegar, en el trayecto y camino de la democracia pasó por dictaduras, triunviratos, destitución de presidentes, entre otros,

aspectos que limitaban la gobernabilidad, y que las demandas ciudadanas desbordaron la capacidad de respuesta del gobierno y de la administración pública.

El análisis conceptual de la gobernabilidad y la gobernanza en su proceso evolutivo es importante mencionar los planteamientos que realizan **LM Carrizo, E Gallicchio**, al referirse que no es una categoría absolutista de análisis de actores sociales, su caracterización y las formas de organización, mecanismos de funcionamiento, de búsqueda de equilibrios de intereses, enfocan la consideración social de la legitimidad del desempeño del gobierno, es decir, rondan en torno a componentes sustantivos para lograr un desempeño eficaz y legítimo de los sistemas políticos.( 2006b, p. 27). Sin limitar al ámbito político institucional de lo público.

EL territorio es una construcción humana, es el espacio vivido en el que se teje un complejo sistema de relaciones sociales en torno a la ocupación física de un espacio geográfico, en el cual se construye su hábitat y dan paso a la sociedad.

La configuración de territorio epistemológicamente hace referencia al espacio, abstracto que puede aludir a un sueño, un área geográfica en la que se generan relaciones. Así lo refiere Ayala cuando expresa: “Nuestros territorios son a la vez reales, vividos, pensados y posibles porque nuestras vidas transcurren, atraviesan y percolan nuestros lugares desde nuestros sentidos, significaciones e intereses generando un sinnúmero de procesos que nuestro conocimiento se encarga de entender y explicar”.(2019, p. 21), en esta perspectiva el territorio es atravesado por la realidad de los sentidos y los sujetos, lo cual significa que son tan abstractos como objetivos.

Es esta construcción epistemológica de territorio nos permite hablar de gobernabilidad y gobernanza vinculando el desarrollo desde una visión amplia integral en la que se conjuga la geografía, el espacio, y la evocación del sentido de pertenencia e identidad con el terruño. Un análisis que nos lleva a revalorizar la identidad cultural como eje articulador del enfoque de desarrollo endógeno, que circunscribe la sostenibilidad ambiental y la inclusión económica.

Esta construcción epistemológica, hace relación al sentido de pertenencia que sociológicamente construye un individuo, una familia, una comunidad y una sociedad, a espacios geográficos, como fragmento del globo terráqueo.

En esta configuración del territorio, como espacio geográfico, en el que se reproducen complejas relaciones sociales, surgen modelos de administración delimitadas jurídicas a partir de las cuales se gestionan los espacios, haciendo evidente una relación de gobierno y gobernanza configurando no sólo un sistema de gobierno jurídicamente institucionalizado, sino también a las formas de organización social para la toma de decisiones sobre el espacio territorial, con un modelo de administración e integración social representadas en su mayoría por un sistema de democracia representativa. De allí que Danilo Rodríguez manifiesta, la territorialidad corresponde al modo de apropiación y a la relación establecida entre el hombre, la sociedad y el espacio terrestre.

A partir de estas definiciones se establecen estructuras de poder entre los actores, dominios y dependencias, es decir se configura un espacio político en el que se ejerce autoridad, delimitando el espacio geográfico, en espacio administrativo.

En el análisis de territorio, encontramos también la definición marxista clásica, concibiendo como un fragmento espacial donde se fusionan tres tipos de estructuras: la infraestructura, espacio físico que incluye el componente humano y la esfera de las actividades económicas; la superestructura representada por los campos político, ideológico y simbólico y la Meta estructura, relación establecida entre el individuo y el espacio.”(Rodríguez, n.d.)\_ Incorpora el componente de la actividad económica como un factor que incide en la organización territorial y por ende en la gobernanza.

De esta manera se conjugan factores objetivos y subjetivos a partir de los cuales se define un espacio geográfico, con elementos materiales e inmateriales, de una proyección individual y colectiva. En esta construcción de las relaciones sociales planteadas por Marx, como estructuras dinámicas en las que se reproducen procesos políticos, sociales, económicos y administrativos delimitados jurídicamente por Estado Nación, Regiones, municipios y en una configuración más abstracta local, regional, nacional o supranacional.

Destacamos los elementos que determinan el territorio:

- Construcción social de un espacio geográfico.
- Relaciones de dominación y subordinación estructuras de poder, competitividad.
- Delimitación jurídica y administrativa integrada en una red supranacional.
- Territorios configurados por sujetos y objetos materiales e inmateriales.

Partiendo de estos elementos planteamos la gobernanza territorial como el análisis de un espacio geográfico jurídico y administrativamente delimitado; en los que interactúan los sujetos políticos, actores sociales reproduciendo relaciones sociales económicas y de poder. Los sujetos sociales integrados a un sistema político administrativo y social del territorio, que requieren de una articulación integral para plantear el desarrollo, visto con una visión de corto, mediano y largo plazo.

La gobernanza de un territorio reconoce una estructura administrativa que generalmente está regida por un sistema democrático de gobierno, en el ámbito local, regional, nacional o supranacional, lo que implica el reconocimiento del principio de autoridad, la legitimidad del accionar de gobierno por la sociedad y el pueblo. La legitimidad de la gobernanza asume la participación efectiva de los sujetos y actores del territorio, que asumen acciones y decisiones frente al desarrollo territorial y las acciones que impulsan para alcanzar el mismo.

En el ejercicio de autoridad en un territorio, abordada desde la gobernanza implica el reconocimiento de una diversidad de actores e intereses que complejizan la administración de un gobierno, en la administración de los recursos, que por lo general serán escasos en el territorio lo que nos lleva a innovar en la construcción de la gobernanza que hace relación con un proceso de deconstrucción de las estructuras de poder dominante para democratizar las decisiones en la administración pública, análisis del conjunto de normas, procesos y comportamientos que afectan o influyen la calidad del ejercicio de los poder. Pero también representa una nueva cultura de gobierno y de la administración que presupone consenso alrededor de determinados conceptos, principios, normas y procedimientos, sin necesidad de recurrir a instrumentos legislativos. Por lo que se entiende como la organización de la acción colectiva (Dematteis & Governa, 2005).

La gobernabilidad analizada desde la democracia representativa implica un ejercicio del poder basado en el poder otorgado por los ciudadanos, mediante elecciones populares. En este ejercicio del poder el gobierno asume autoridad para gobernar el territorio. En este sistema de democracia se mantiene una estructura inconsulta sobre la constitución de políticas públicas y administración pública. En este modelo se puede desgastar el liderazgo y la autoridad de gobierno poniendo en riesgo la gobernabilidad del territorio.

El cambio de una democracia representativa, que sitúa la movilización social como un factor limitante de la gobernabilidad porque entorpece el proceso de administración pública a una democracia participativa que ve en la movilización y participación social como un eje vertebrador de la gobernabilidad y la gobernanza una oportunidad para construir una agenda social que dé respuesta a las múltiples demandas sociales, en una visión integral e integradora de los ejes del desarrollo sostenible de un territorio.

El proceso de trascender de una democracia representativa a una democracia participativa parte de reconocer al Estado como eje vertebrador, del conjunto de instituciones, redes, organizaciones, que interactúan en el territorio y tienen una gama de demandas sociales, económicas y políticas que requieren ser resueltas desde una visión deliberante en corto, mediano y largo plazo. Es decir, de la simple expresión al debate de razones que tratan de solucionar situaciones socialmente problematizadas, incluye una estructura común, formal e informal de acuerdos, leyes y reglas explícitas que hagan posible la deliberación. No se trata de buscar consensos o acuerdos, sino de dar cauce al conjunto de creencias y valores del conjunto heterogéneo de la sociedad mediante mecanismos deliberativos que logren la cooperación por regla de la mayoría, pero donde la minoría ha tenido la oportunidad de dar a conocer sus expectativas. (Caldera Ortega, 2015, p. 24). Es el reconocimiento de la capacidad y corresponsabilidad de los diferentes actores sociales, políticos y económicos en asumir una extensión del poder de la gobernanza para resolver de manera multifactorial los problemas multidimensionales de la pobreza y exclusión.

#### **1.4 Paradigma del Desarrollo, Gobernanza para Gobernabilidad.**

Para impulsar el desarrollo sustentable del territorio, es necesaria la brújula que orienta el desarrollo, el camino así dónde quiere llegar una sociedad, siendo necesario analizar los paradigmas del desarrollo de un territorio, sus enfoques, avances y perspectivas para el cambio social.

Este paradigma de desarrollo, tuvo el aporte de varias teorías, entre ellas:

- ❖ Teoría del Crecimiento Lineal propuesta por Rostow: a) Sociedad Tradicional, agricultura economía de subsistencia, b) Condiciones previas al impulso inicial, un sector aprovechará los resultados de la modernidad y generan las condiciones para el crecimiento de sectores industrializados de la economía, c) Despegue, etapa en la cual los sectores guía, que aprovechan la modernización, la industria despegan y crece el sistema financiero nacional, d) El camino a la madurez, el grupo guía se ha ampliado y aprovecha eficazmente la potencialidad de la tecnología modernidad, consolidando el desarrollo industrial e incrementando la renta media del país, e) Sociedad de consumo, al mejorar los ingresos la demanda de bienes de consumo crece y mejora la renta media avanzando el aparato reproductor, surge un estado benefactor, que cumple con los objetivos de seguridad social y estado de bienestar.
  
- ❖ Dentro de las teorías de desarrollo de Hirschman, Boudeville, por 1958 plantean la generación de polos de desarrollo, concentrar inversiones en áreas geográficas seleccionadas al azar para impulsar inversión en la industria, para que por efecto cascada este crecimiento permee a otros sectores con efectos multiplicadores de crecimiento regional.
  
- ❖ Teoría Estructuralista de la CEPALINA, de Prebisch, pensamiento que cuestiona la teoría neoliberal de crecimiento y acumulación. Prebisch plantea que el crecimiento económico no es lineal; hay economías que surgen en función de otras que se deprimen. Las relaciones comerciales, son desiguales, facilitan el crecimiento económico de unos en desmedro de otros. Surge el análisis de centro-

periferia. “refería lo había hecho en recursos naturales”(Ruiz, Rizzuto, & de Benítez, 2013)La dicotomía centro–periferia.

La gobernabilidad, en la ciencias políticas para el análisis de la calidad de los servicios públicos, eficiencia administrativa y la satisfacción de la demanda ciudadana, en una interacción de conceptos podríamos establecer que el desarrollo de un país está en interacción permanente con la capacidad de gobernar, en el territorio.

El enfoque de desarrollo neoliberal establece la eficiencia y eficacia del gobierno en un administración austera, que limite el crecimiento del Estado, se promueve la reducción del gasto público, lo que muchas veces limita el acceso a servicios públicos. Se priorizan alianzas público-privadas que permitan responder a la demanda ciudadana, desde un modelo mixto de corresponsabilidad. Transfiriendo responsabilidades del Estado a otros organismos privados generando modelos sociales excluyentes pues no toda la población tiene acceso a los servicios por los costos que estos representan.

Otro elemento determinante que se plantea para la gobernanza en este modelo es la prevalencia del sentido de autoridad y se espera de cierta manera un nivel de obediencia ciudadana para alcanzar el desarrollo y se espera que a medida que crezca la economía, se redistribuye en servicios públicos plantea un sentido de sacrificio temporal para un futuro promisorio.

Avanzando en la línea del tiempo, llegamos a los años 80 en el que se marca un hito importante, surge el paradigma del Desarrollo Humano, Comprende la creación de un entorno en el que las personas puedan desarrollar su máximo potencial y llevar adelante una vida productiva y creativa de acuerdo con sus necesidades e intereses. Entonces la Gobernabilidad deberá propiciar políticas públicas que prioricen el bienestar de las personas reconociendo que son la verdadera riqueza del territorio. Por lo tanto, el desarrollo implica ampliar las oportunidades para que cada persona pueda vivir una vida que valore. El desarrollo es entonces mucho más que el crecimiento económico, que constituye sólo un medio —si bien muy importante— para que cada persona tenga más oportunidades.”(*Humano, n.d.*)

Este paradigma planteado por Amartya Sen, en los años 80, en los que se establece las libertades fundamentales del ser humano para elegir la clase de vida. El desarrollo

humano, considera la posibilidad de expandir la capacidad y la autonomía de las personas a decidir de manera informada sobre su vida. Para ello se incorporaron los índices de desarrollo humano considerando la esperanza de vida al nacer, educación, salud, satisfacción de las necesidades básicas, el producto interno per cápita, el empleo. Entre otros factores que permitan al ser humano alcanzar el bien estar. Destaca la importancia de la disponibilidad de recursos, el acceso a servicios, de vivienda, salud, empleo, pero sobre todo la capacidad del ser, de vivir, de un disfrute como plantea Max Neef, el derecho al disfrute la recreación y el ocio que tiene una relación directa con la libertad y la capacidad del ser humano para asumir su vida como un sujeto autónomo.

Las Naciones Unidas han establecido, los Índices de Desarrollo Humano como un mecanismo de medida y los avances que los países tienen para superar la pobreza y la desigualdad.

Salud. - el Acceso a Salud de las familias, a través de servicios públicos, seguro, salud preventiva en relación a condiciones de vivienda, hacinamiento, disponibilidad de agua segura y saneamiento ambiental.

Educación. - Esperanza de acceso de educación de los niños y niñas y escolaridad alcanzada por los adultos.

Nivel de vida. - Considerado el nivel de ingresos de los hogares.

Pobreza multidimensional. - análisis de las desigualdades incluida la desigualdad de género.

Estos índices de desarrollo humano determinan el esfuerzo que los países realizan por superar las brechas de pobreza y desigualdad, sin embargo, es un reto permanente considerando que se han mejorado algunas variables, pero se mantienen altos niveles de desigualdad en la distribución de la riqueza y desigualdades de género.

El paradigma del desarrollo humano ha contribuido en el análisis de la calidad de vida del ser humano como fin, en el que se desarrolle las capacidades para alcanzar las libertades fundamentales, de una vida digna.

Este reconocimiento de los derechos fundamentales, del ser humano, define nuevas formas de gobernanza y gobernabilidad, que requieren de un pacto entre actores estratégicos que intervienen en el sistema político, y administración pública y la sociedad

civil, desde sus diferentes formas organizativas y complejas formas de involucrarse en la gestión del territorio.

Parte del desarrollo humano, es el reconocer la capacidad del ser humano para ser dueño de su propio destino lo que plantea ver pasar del sujeto pasivo a ser actor protagonista del cambio. Mirado desde la gobernabilidad y gobernanza implica profundizar la participación ciudadana planteando, migrar de una democracia participativa a la democracia participativa. Sin embargo, los procesos han sido con resultados poco alentadores, si consideramos que existe una deuda histórica por reconocer en el proceso de ciudadanía, y de las relaciones de las organizaciones sociales con el Estado y más aún con los gobiernos. Por un lado, nos enfrentamos a una lucha permanente por derechos y diversas demandas ciudadanas y de clase que en muchos casos desde una lectura estrictamente de gobernabilidad, han generado ingobernabilidad y por otro a una precaria participación ciudadana en un contexto de visión del desarrollo y limitada a la clase o su sector social.

Durante los años 80- 90 el análisis del desarrollo Endógeno Local establece una nueva alternativa, un paradigma que plantea el aprovechamiento de los recursos de un espacio geográfico cuyo principal reto es la transformación de la realidad del territorio aprovechando los recursos propios, es una proyección integral compleja en la que integran diferentes factores y actores que buscan a transformar la realidad basada en la materialización de una visión, lo que implica el reconocimiento de la economía local, el reconocimiento de la cultura y de la identidad del territorio generar capacidades que les permita transformar la realidad y generar condiciones de vida digna partiendo de la materialización de los derechos en equilibrio con el ambiente y los recursos naturales de un espacio geográfico.

Lo Local toma sentido cuando se mira desde afuera y desde arriba. Es un concepto sustantivo (contenido más que mero contenedor) que alude a una cierta modalidad de desarrollo que puede tomar una forma en territorios de varios tamaños, pero no en todos, dada la intrínseca complejidad del proceso de desarrollo” (Tur, 2016, p. 30). Con lo que se explica la mirada de lo local en un contexto regional o nacional, a un espacio geográfico inmerso en un más amplio.

Noguera Tur, coincide con Boisier, al incorporar en el Paradigma de Desarrollo Local el análisis de la complejidad, del desarrollo local analizada desde la posibilidad del crecimiento económico, el bienestar social dentro de la estructura social y de un territorio. No hay desarrollo sin una base material, pero el desarrollo va mucho más allá de lo simplemente material. Igualmente, sin conocimiento y sin innovación, no puede haber ni competitividad ni crecimiento ni desarrollo.”( 2010, p. 15). Dejando claro que para alcanzar el desarrollo la gobernabilidad y la gobernanza debe ser analizada desde la capacidad de los gobiernos locales para articular las demandas sociales incorporando la eficiencia en la administración de recursos públicos y la democratización de los espacios de decisión ciudadana.

Boisier, establece la complejidad de lo objetivo y subjetivo del desarrollo, el objeto y el sujeto analizados desde el constructivismo, en el desarrollo y más aún si incorporamos el factor local. En el que debemos tener una mirada desde afuera y desde arriba. El reconocimiento de los sujetos de un territorio y más aún si consideramos que son ellos los que generan organización, identidad, que poseen una base material escasa y limitada, pero existen recursos que pueden ser potenciados para dignificar la vida.

La Subjetividad esa percepción del ser, del bienestar, un abstracto un entendido diferente, percepciones del desarrollo, de bienestar, sin embargo la base material siempre será necesaria para la transformación hacia el desarrollo, necesaria pero no es lo único, es el medio por el cual se espera alcanzar una vida plena del sujeto, en el espacio territorial variado y no solo como individuo sino como parte el conglomerado social que pervive en un medio ambiente, reconociendo el territorio como el espacio vivido en el que se producen relaciones socioeconómicas.

El Desarrollo Local, va de la mano con el desarrollo endógeno, identificando y potenciando los recursos existentes en un territorio y el análisis de la gobernabilidad y la gobernanza permitirá analizar la capacidad social, política y administrativa de los gobiernos locales y el liderazgo de los actores de un territorio para definir modelos productivos incluyentes en los que se integre: los recursos potenciales de carácter endógeno para así recrear un "entorno" institucional, político y cultural que fomente las actividades productivas y de generación de empleo en los diversos ámbitos territoriales”(Alburquerque Llorens, 1996, p. 5). De hecho, se podría considerar que la

gobernabilidad y la gobernanza son el eje vertebrador en el modelo de desarrollo local, es el espacio a partir del cual los actores vinculan sus recursos para transformar la realidad social.

El desarrollo económico territorial, se sustenta en la identificación del tejido productivo del territorio, de los sistemas y modelos productivos, de las instituciones del territorio, de los recursos naturales, de la capacidad y talento humano expresado en una organización del territorio.

Otro elemento fundamental en el desarrollo local endógeno es el reconocimiento de la identidad del territorio, es la revalorización cultural. El Análisis de la cultura y la identidad, constituye un factor fundamental como base para alcanzar el desarrollo territorial en el sentido mismo de pertenencia al espacio vivido. Factores determinantes en la toma de decisiones y en las formas de gobierno que definen la administración de lo público, en la praxis de la gobernanza permitirá plantear una prospectiva del territorio desde un enfoque colectivo anclado en el tiempo. Toda sociedad es un sistema de valores interiorizado por sus miembros. Implica la pertenencia a una comunidad y reconocerse en una identidad colectiva compartida.” (Di Pietro Paolo, 2001, p. 16) y determinar las formas de relaciones sociales, de gobierno y de administración.

Di Pietro, nos plantea una puesta en valor de las manifestaciones culturales el sentido de pertenencia, esa implicación subjetiva que permite identificarse en un espacio territorial. En cada territorio existen manifestaciones y expresiones que le dan sentido de pertenencia a un núcleo social más amplio que la familia, en el que se generan relaciones y aprendizajes individuales y colectivos. Como plantea Arocena “La relación del hombre con su territorio se desarrolla en un nivel profundo de la conciencia; es generadora de identidad; está alimentada de continuidades y de rupturas, de permanencias y de ausencias.(Arocena, 1995, p. 21)

El desarrollo territorial, toma fuerza, en el análisis de una avasalladora globalización, que ha generado un sistema mundo, en el que se fortalece un sistema económico global de industria, producción y consumo. Un sistema centralizado en el que se gobiernan en el que se toman desde una mirada absolutista del primer mundo y se mantiene estructuras económicas de dominación y control o político, en el que se hacen esfuerzos por anclar

una agenda de desarrollo sostenible que busca espacio en los países miembros de las Naciones Unidas.

El Desarrollo territorial, es un desafío y reto para transformar la realidad local desde las capacidades locales sin dar la espalda a un mundo global, es centrarnos en un escenario territorial, con actores con rostros, con cultura, con identidad con capacidad de crear y creer en bienestar dignificando la vida y como manifiestan varios autores siendo redes que den respuesta a los problemas, en el espacio geográfico.

La sostenibilidad del desarrollo local se ancla en la capacidad de identificar recursos potenciales para generar clúster y encadenamientos productivos, generando empleo, fortaleciendo las capacidades del talento humano, conservando los recursos naturales y potenciando la identidad y cultura del territorio. Es en torno a estos elementos que gira la complejidad del desarrollo, pues no todos los territorios generan las condiciones para avanzar en un bien común para superar brechas de exclusión y pobreza.

### **1.5 La Planificación y el Ordenamiento Territorial para la Gobernabilidad y la Gobernanza de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en el Ecuador.**

En el Ecuador, a partir del 2008, se reconoce a los Municipios y Consejos Provinciales como Gobiernos Autónomos Descentralizados, lo que ha implicado no solo un cambio de denominación, sino marca un hito importante en la gestión territorial, la gobernabilidad y la gobernanza local. Se genera una estructura de planificación y se establece la autonomía, entendida y descentralización. Conviene tener claro que la descentralización tiene que ver con las transferencias de competencias y recursos de un nivel central del gobierno (por ejemplo, un ministerio) hacia otro de distinto origen y que guarda autonomía (independencia). (Andrade, Fajardo, & Vaca, 2019). La transferencia de competencias en temas de gestión ambiental, gestión y ocupación del suelo, entre otras que junto con la participación permite definir un modelo de desarrollo local y el modelo de gobierno que se instaura en el territorio, anclado al desarrollo de múltiples capacidades:

- Capacidad de los actores sociales, económicos y políticos para involucrarse en la participación ciudadana y generar pactos y acuerdos para el desarrollo.

- Capacidad institucional de los gobiernos locales para gestionar y manejar la participación y los conflictos que en la praxis de la participación se genera.
- Capacidad de gestión y articulación institucional de los diferentes niveles de gobierno para asumir un enfoque colectivo para prioriza inversiones que superen las brechas de exclusión.
- Capacidad de los actores sociales, políticos y económicos para definir acuerdos y agendas de trabajo conjunto que permitan establecer una visión de desarrollo a corto mediano y largo plazo.

La gobernanza en los Gobiernos Autónomos Descentralizados en el Ecuador se establece desde los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Que deben ser elaborados y/o actualizados en el inicio de la gestión. Orienta y determina las acciones e intervenciones del sector público y privado en el nivel local, y su cumplimiento promueve el desarrollo sostenible. Se circunscribe en la totalidad del territorio del cantón, incluyendo las áreas urbanas y rurales. (“Secretaría Técnica Planifica Ecuador – Ecuador,” n.d.) . El PDyOT, es el eje conductor de los procesos de Gobernanza y Gobernabilidad, considerando que su elaboración debe ser aplicando la metodología de planificación participativa. Se establece que para la participación ciudadana se conforme un consejo de planificación conformado por representantes de la sociedad civil.

Otros mecanismos de Participación Ciudadana, contemplados en la ley y que permiten estructurar niveles de coordinación y empoderamiento ciudadano sobre lo público son:

- Presupuesto Participativo: El presupuesto participativo es un requisito establecido en el Código de Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), se debe realizar bajo los enfoques de equidad social y territorial vinculando la participación de los actores sociales del territorio. El presupuesto participativo define que el 10% del presupuesto de renta interna sea asignado a los grupos prioritarios.
- Rendición de Cuentas: La rendición de cuentas deben realizarla todas las autoridades de elección popular y representantes del ejecutivo desconcentrado, es el mecanismo por el cual de manera anual se informa de manera amplia a la ciudadanía sobre la ejecución presupuestaria, la gestión y cumplimiento de los objetivos del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, así como del plan de

trabajo que se inscribió en el Consejo Electoral. Para este proceso se tienen reuniones previas con los representantes de la sociedad civil.

Estas instancias son mandataria en la ley y el incumplimiento puede ser causa de destitución de las autoridades de elección popular. Pero existen también otros mecanismos de control social que la ciudadanía puede ejercer por decisión y voluntad ciudadana.

La Silla Vacía: Puede hacer uso por solicitud ciudadana y participar en las sesiones de consejo para ejercer su derecho a disertar o apoyar un tema de interés ciudadano.

Consejo Consultivo: Este puede ser conformado por ciudadanos que puedan asesorar o participar de un tema de interés colectivo en la gestión y administración pública.

Observatorio Ciudadano: El observatorio ciudadano se puede conformar principalmente para velar por el cumplimiento y garantía de los derechos humanos de los grupos de atención prioritaria en el territorio.

Veeduría Ciudadana: Se conforma por el interés ciudadano para ejercer control sobre temas de interés ciudadano relacionados con inversión y/o construcción de obras. Para su legitimación estas deben ser inscritas en el consejo de participación ciudadana, el mismo que brindará la asesoría correspondiente.

Existe también la consulta previa e informada sobre asuntos que involucren a los territorios de pueblos y nacionalidades. Los mismos que deben cumplir con un proceso para su reconocimiento sin embargo los resultados no son vinculantes.

El COOTAD, Define de manera clara las competencias institucionales para el gobierno, central como rector de la política pública nacional, de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales, Cantonales y Parroquiales. Se establecen también los mecanismos de cooperación y coordinación intersectorial para promover el buen vivir y el desarrollo de los territorios.

En el transcurso de los últimos años, en el Ecuador se ha generado un escenario propicio para impulsar la gobernabilidad y la gobernanza del desarrollo local, partiendo de la planificación territorial establece una visión a corto mediano y largo plazo del territorio.

Es importante mencionar que, si bien ha establecido un nuevo paradigma de desarrollo territorial, autónomo y descentralizado que apunte la gobernanza, enmarcada en la democracia participativa, se deberá primero superar la deuda histórica que se mantiene con los excluidos de un sistema de democracia representativa que muchas veces ha significado clientelismo y populismo dejando dudas de la legitimación del poder y más bien evidenciando el sistema oligárquico de dominación.

Este proceso de transición, ha encaminado por un cambio jurídico significativo, en el que se sientan las bases jurídicas para una democracia participativa, sin embargo, se requiere de otros factores que permitan el ejercicio pleno de la participación ciudadana y control social, para la sostenibilidad de la gobernanza territorial. Los factores determinantes en la construcción del proceso de gobernanza territorial son: El fortalecimiento institucional de los gobiernos locales que desarrollen capacidades y habilidades establecer un modelo de gobierno incluyente legitimado en los actores sociales, públicos y privados del territorio. Este liderazgo institucional deberá trascender más allá del gobernante. Debe apuntar a una institucionalidad de una gobernanza basada en el empoderamiento de los actores locales, que asuman una visión de su desarrollo en corto, mediano y largo plazo. El segundo factor y no menos importante es el de la formación de liderazgos que asuman el reto de ser actores de cambio, empoderados de sus derechos que asumen la participación ciudadana y al control social, desde un enfoque constructivo evitando caer en el cuestionamiento de lo público y del gobierno sin propuestas que aporten al desarrollo del territorio. La participación ciudadana entendida como "los diversos mecanismos e instancias que posee la sociedad para incidir en las estructuras estatales y en las políticas públicas."(Canto Chac, 2008, p. 3). Para ejercer este derecho a la participación se requiere de ciudadanos con capacidad y conocimiento para liderar esta articulación con las instancias de gobierno.

Los cambios jurídicos y normativos requieren de instituciones de gobierno local fortalecidas, que tengan la capacidad de dar respuesta a la ciudadanía, reconocer y legitimar su participación en el desarrollo local. Por lo que se requiere de fortalecer capacidades en todos los niveles de gobierno que puedan asumir el reto de la planificación participativa como el eje vertebrador del modelo de desarrollo sustentable en el territorio.

Se requiere de un proceso que permita a la sociedad civil y actores locales desarrollar habilidades y capacidades para hacer efectivo el derecho a la participación en la gestión administrativa de lo público, priorizando el bien común y renunciando a intereses particulares e individuales que permitan una efectiva representación de las minorías y principalmente de los que históricamente han estado excluidos y sumidos en la pobreza.

La gobernabilidad y la gobernanza para el desarrollo territorial, deberán ser abordadas en el contexto territorial, dinámico y cambiante considerando la integralidad de los actores locales y la capacidad institucional del gobierno en el marco de la democracia participativa. En el que sea una práctica dinámica el ejercicio del derecho a la participación. Pero una participación efectiva en el que los actores del territorio se incorporen en acción y decisión a política pública para el desarrollo del territorio.

## **CAPÍTULO II.**

### **2.1 MODELO DE ANÁLISIS DE LA GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL DEL CANTÓN SIGCHOS**

#### **2.1 Objetivos de Estudio.**

Diseñar un modelo de análisis de los factores que inciden en la gobernabilidad y la gobernanza para el desarrollo territorial del Cantón Sigchos.

Establecer una propuesta metodológica para el estudio de la gobernabilidad y gobernanza del desarrollo territorial del cantón Sigchos.

#### **2.2. Justificación Metodológica para el Estudio de la Gobernabilidad y Gobernanza del Cantón Sigchos.**

La investigación, es un proceso que sigue un orden cronológico, enmarcado en un contexto, unos actores y una situación. La Investigación cualitativa se aplica como método de estudio de los comportamientos sociales, aplicando numerosas técnicas que permitan contrastar información. Se aplicará la fenomenología como propuesta metodológica que busca entender los procesos sociales desde la propia perspectiva del investigador. Expresando su comprensión personal de la acción y comportamiento humano frente a un fenómeno. En este proceso de investigación cualitativa la hermenéutica y el interaccionismo nos aportan categorías de análisis, formas de percibir y profundizar en el mundo de lo subjetivo. Nos permiten una interpretación de la interacción de los actores sociales, la construcción simbólica y significado del comportamiento social en un entorno.

Las fuentes de información en la investigación cualitativa provienen de muchas técnicas y métodos que se aplican en recolección, registro, sistematización, presentación y análisis de información; estrategias de validación confiabilidad. Siempre basados en principios éticos y ontológicos. Como plantea M. Galeano M. El enfoque cualitativo de investigación social apunta a la comprensión de la realidad como resultado histórico de la construcción a partir de las lógicas de sus protagonistas, con una óptica interna y rescatando su diversidad y particularidad.

La investigación cualitativa, hace referencia a la construcción social del conocimiento en un proceso interacción de los actores sociales, influenciados por sus creencias, percepciones y significados de los sujetos que lo construyen. Desataca la importancia de la subjetividad para el conocimiento de la realidad del comportamiento humano. Aplicando la mayéutica que es el proceso por el cual el investigador descubre su verdad.

El proceso de investigación cualitativa, reconoce la subjetividad del investigador y asume que la objetividad plena no es posible, ya que como sujeto que convive y participa de una realidad, tiene visiones e intereses propios y legítimos. Es por esto que se requiere de la construcción colectiva de conocimiento que permita conocer a profundidad los múltiples criterios y visiones de los actores que perviven y comparten el escenario y fenómeno de estudio para interpretarlo desde su propia lógica.

Reconociendo las potencialidades y debilidades que ofrece la investigación cualitativa, se considera, que es la más apropiada para realizar estudios de las ciencias políticas y sociales, en la cual se enmarca el tema; “Gobernabilidad y Gobernanza para el Desarrollo Territorial” como fenómeno de estudio; sustentado en un marco teórico que establece el paradigma de desarrollo a partir de los recursos y de la articulación de sus actores.

Nos basaremos en el paradigma interpretativo, en el que confluyen múltiples realidades construidas por diferentes actores sobre un fenómeno social en una realidad vivida. Asumiendo que no existe una verdad absoluta, sino responde a la construcción social y fundamentado en la teoría de las ciencias sociales y políticas de la gobernabilidad y gobernanza.

En el paradigma interpretativo nos plantea que la construcción del conocimiento se da por la interacción entre el sujeto y el objeto de estudio. Es un proceso inseparable en el que se genera una simbiosis en la que el observador da valor al objeto y el objeto incide en la valoración del observador. La investigación refleja en sus resultados los valores y percepciones del investigador fundamentado por una teoría, que sustenta el enfoque de investigación cualitativa interpretativa del análisis fundamentado en la exploración e interpretación objetiva del objeto de estudio orientado a comprender el comportamiento social.

Se aplicará un conjunto de prácticas que nos conducen a la interpretación y comprensión de los procesos y hechos en el contexto natural del territorio. Aplicando técnicas representativas para el análisis de información fundamentada en técnicas de observación, notas de campo, análisis de información pública, fotografías, entrevistas. El Estudio cualitativo interpreta la información en función del significado que el investigador le da.

El presente estudio se centrará en la particularidad de los resultados, ya que nos situamos en el contexto de un territorio específico, el Cantón Sigchos de donde se han obtenido los datos y la información que darán los resultados que orienten el marco de acción de la propuesta.

Aborda sistemas complejos como la gobernabilidad y gobernanza de un territorio, requiere integrar la gestión pública articulada en acción conjunta de varios subsistemas que interactúan y determinan una visión consensuada del territorio.

Especificando el método de investigación cualitativa aplicado para analizar la institucionalidad del gobierno local, se basaron en la técnica de Estudio de Caso, considerando que es flexible y permite alcanzar profundidad en el tema. Contrastar la base teórica con la experiencia del territorio y el objeto de estudio. Este contraste de información nos permite una triangulación de información entre la teoría, la praxis y la visión analítica del investigador. En este proceso se realiza un contraste de la información recabada en diferentes técnicas aplicadas, las entrevistas, la observación de campo y la información secundaria, que debe ser clasificada, analizada y procesada.

La investigación cualitativa, que se aplica para este estudio se basa en la búsqueda de patrones de convergencia para poder desarrollar una interpretación global sobre la gobernabilidad del territorio de estudio. Combinando diferentes métodos de estudio y técnicas aplicadas en los escenarios del Cantón Sigchos. Concluida esta etapa de procesamiento de información da la etapa prospectiva en la que se elabora el informe final en las que se detallan las reflexiones críticas que fundamentan las conclusiones y recomendaciones del presente estudio.

### **2.3 Modelo de Estudio de la gobernabilidad y Gobernanza para el Desarrollo Territorial.**

El análisis de los factores que inciden en la gobernabilidad y gobernanza para el desarrollo territorial del cantón Sigchos, se focaliza en dos líneas de análisis: a) el subsistema de gobierno que hace referencia a la capacidad de gestión, la acción del sujeto, frente a la administración de lo público, que genera un impacto en el territorio en el ámbito social, ambiental y económico ejes fundamentales para el desarrollo sostenible. b) Subsistema de participación ciudadana control social y articulación de actores que consolidan un modelo organizativo del territorio, que definirá una acción activa o pasiva frente a los múltiples y complejos problemas que tiene el territorio.



*Gráfico Nro. 1 Análisis de subsistemas de la Gobernabilidad y gobernanza.*

*Elaborado por: Ana Lucía García Sánchez.*

Se establece un análisis por separado de estas líneas de análisis, que inciden para determinar el modelo de la gobernanza.

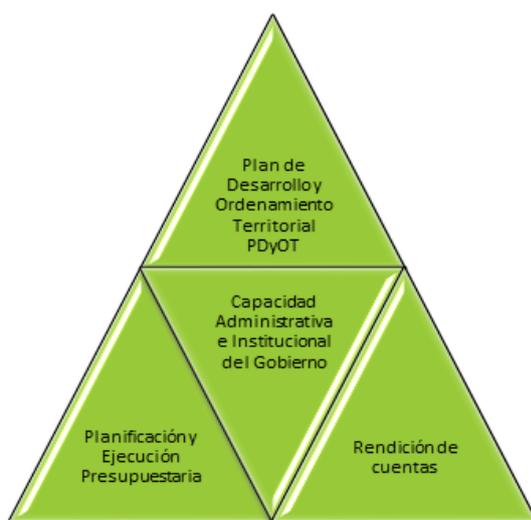
### **Análisis de la Gobernabilidad.**

Partimos de una mirada integral del territorio y caracterizado desde la mirada de desarrollo local, a partir de lo cual se aborda la gobernabilidad, desde la dimensión institucional, en el marco de las competencias exclusivas, concurrentes, asumidas y reflejadas en la Planificación y Ordenamiento Territorial, la alineación con los objetivos de desarrollo sostenibles, el plan nacional toda una vida, los proyectos de inversión y asignación presupuestaria y el rubro de inversión.

El estudio de la gobernabilidad, aplicando la metodología cuantitativa, y la técnica de observación y revisión de información secundaria. La fuente de información secundaria principal se basa en la información que todos los gobiernos locales deben cumplir, según la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información, cuyo principal objetivo es un efectivo control social, que democratice la sociedad ecuatoriana y la plena vigencia del derecho, a través de un genuino y legítimo acceso a la información pública desde una activa participación ciudadana en la toma de decisiones de interés general y su fiscalización.

La información que todos los gobiernos autónomos descentralizados deben subir, tiene relación con los objetivos de desarrollo y ordenamiento territorial, el Orgánico Funcional, la normativa vigente, la planificación operativa, la planificación y ejecución presupuestaria, la nómina institucional, la rendición de cuentas, el cumplimiento del plan de trabajo, entre las más importantes para el presente estudio.

El estudio se aplica en el periodo 2018, considerando que hay información que debe ser generada de manera mensual y otra de manera anual para publicar periódicamente en el portal web de cada institución. Esta información provee los datos para analizar la capacidad institucional de un gobierno autónomo descentralizado para cumplir con los objetivos de desarrollo territorial y satisfacer las demandas ciudadanas desde dos dimensiones fundamentales la eficiencia en la administración de los recursos públicos y la capacidad de gestión para liderar la articulación de actores sociales para coadyuvar en la generación de recursos para cumplir con los objetivos del PDyOT.



**Gráfico 2 Análisis de la Gobernabilidad**

**Elaborado por: Ana Lucía García Sánchez**

La investigación parte de un análisis objetivo de la capacidad administrativa e institucional de un gobierno autónomo descentralizado para liderar el modelo de desarrollo territorial, contrastando la información disponible en la publicación de la web institucional, de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, relacionada con planificación estratégica y operativa, alineación con los objetivos de

desarrollo sostenible, la planificación nacional, la planificación participativa del territorio, sistematizada en el PDyOT y en la distribución, gasto e inversión presupuestaria.

El cumplimiento de estas disposiciones legales, requieren de un modelo de gestión y de una cultura organizacional que legitima la democratización de los espacios de participación ciudadana e institucionaliza los espacios de articulación ciudadana y actores institucionales para promover alianzas público comunitarias que promueven el desarrollo territorial sustentable.

El análisis de información presupuestaria permite contrastar la inversión por rubros para el cumplimiento de los objetivos del desarrollo territorial durante el 2018. A este análisis se incorpora los enfoques de género e intergeneracional.

Un factor de análisis para conocer la institucionalidad del gobierno local en relación a la gobernabilidad es la formación del talento humano, en temas de participación ciudadana, desarrollo social, enfoque de derechos, administración y eficiencia del servicio público integrados en planes de mejora continua del personal de la institución. Organizaciones de trabajadores y empleados de la institución.

### **Gobernanza, desde el Empoderamiento de los Mecanismos de Participación Ciudadana, de las Organizaciones y ciudadanos del territorio.**

La gobernanza, entendida como teoría de las ciencias sociales que facilita el análisis del rol de los actores del territorio en relación con la gestión de lo público, asumida desde la participación ciudadana para construir modelos de gestión territorial enmarcados en la democracia participativa, en la que se disminuyan las brechas entre oferta y demanda en un ejercicio de integrar prácticas innovadoras de planificación y gestión pública integrando actores, institucionales formales y no formales.

Para el estudio del tejido social del territorio se aplicaron técnicas de investigación cualitativa que permiten contrastar la información secundaria con las prácticas sociales del territorio.

- Entrevista a informante clave sobre el contexto de la Participación Ciudadana y Control social en la gobernanza de los gobiernos Autónomos Descentralizados en el Ecuador.
- Informantes claves, de diferentes comunidades y recintos de las parroquias del cantón.
- Revisión de información primaria, Diagnóstico Socio Organizativo del Cantón Sigchos. En este diagnóstico se identifica el tejido social presente en el cantón Sigchos por sector.
- Observación de campo sobre la participación social y su vinculación con los espacios y mecanismos que inciden en el Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Sigchos.
- Observación de campo, a los procesos organizativos del cantón y su articulación con espacios de incidencia en la gobernanza del territorio.

La sistematización de esta información nos permite conocer, el contexto social de la participación ciudadana y el aporte de la misma en un modelo de gobernanza para el desarrollo territorial.

Para este estudio se abordó la gobernanza desde tres ejes de estudio:

- La capacidad socio organizativa de los actores locales para incidir en la toma de decisiones de la gestión pública,
- Mecanismos de articulación de los actores territoriales y de empoderamiento de los mecanismos de participación ciudadana para la gobernanza del territorio.

### **Capacidad socio organizativa de los actores locales para incidir en la toma de decisiones de la gestión pública.**

El mapeo de organizaciones sociales permite identificar el rol de la sociedad civil organizada, en la incidencia sobre las políticas públicas locales, el presupuesto participativo, la rendición de cuentas en el modelo de gobierno para la gestión del desarrollo territorial sustentable.

El mapeo del tejido social se complementa con la identificación de actores locales que inciden en la administración de lo público y legitiman las acciones del gobernante en

función de la capacidad para atender las demandas ciudadanas; pero sobre todo del esfuerzo mancomunado para generar acuerdos y pactos para contribuir en el desarrollo integral sustentable del territorio.

Este análisis se contextualiza en la realidad social, cultural y ambiental del territorio considerando que la gobernabilidad integra una variedad de factores que inciden para que los actores sociales se integren y se empoderen de la gestión pública y asuman la corresponsabilidad en la toma de decisiones para la construcción de un modelo de democracia participativa que sienta las bases para la sostenibilidad del desarrollo territorial.

En el análisis de información se incorpora el crítico nacional sobre la participación ciudadana y control social, desde la visión del máximo órgano de control el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

### **Mecanismos de articulación de los actores territoriales y de empoderamiento de los mecanismos de participación ciudadana para la gobernanza del territorio**

El análisis de la articulación entre los múltiples actores del territorio, parte de legitimar espacios de poder compartidos, entre los múltiples intereses individuales y colectivos de las organizaciones sociales, del sector privado, de la academia y del gobierno que permitan construir un enfoque y visión de desarrollo en la que todo parte de un ganar - ganar.

El empoderamiento social entendido como la capacidad de los actores sociales para impulsar y liderar acciones que inciden en la generación de políticas públicas para cubrir las demandas ciudadanas desde el enfoque de corresponsabilidad. Tiene una relación estrecha con la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para exigir procesos de rendición de cuentas transparentes que evidencian la eficiencia de la inversión de los recursos públicos.

El empoderamiento de las organizaciones de la sociedad civil, y de la ciudadanía tiene relación con el ejercicio pleno del derecho a la participación ciudadana para ser parte activa de la gestión y administración pública y del territorio.

Si una política pública genera bienestar social, fomenta la producción, mejora la economía local, y maneja adecuadamente el ambiente, y surge desde la participación ciudadana se legitima el poder otorgado al gobernante en la práctica de la democracia representativa, pero a la vez, contribuye a la consolidación del tejido social del territorio.

Los mecanismos de articulación de actores son múltiples y variados que se acoplan a los escenarios territoriales con dinámicas propias, son espacios de diálogo y concertación colectiva que facilitan la construcción de agendas de desarrollo, proyectos sectoriales, resolución de conflictos. Los mecanismos de articulación social pueden ser mesas de diálogo, asambleas ciudadanas, comités ciudadanos, red sectoriales y proyectos que promueven la acción mancomunada por un bien común.

Estos mecanismos de participación ciudadana se basan en la toma de decisiones conjuntas que apuntalan la disminución de brechas de pobreza para canalizar procesos de desarrollo territorial y por otra parte dan legitimidad al poder y capacidad del gobernante para liderar procesos democráticos de gobernanza del territorio, en los diferentes ejes de acción y considerando los enfoques de género, interculturalidad y generacional según lo que contempla el Plan de Desarrollo Territorial. La apropiación de los espacios de participación ciudadana requiere ciertas condiciones socio organizativas, de capacidad de gestión y formación para ejercer un liderazgo efectivo para transformar la vida de las personas superando las brechas de exclusión y pobreza.

Para conocer el nivel de empoderamiento de las organizaciones sociales, consideremos dos ejes de análisis: a) Funcionamiento de la organización, vigencia de estatutos, actualización de la directiva, manejo de documentación y b) Capacidad de gestión mirada desde la vinculación en espacios de participación ciudadana, tales como asambleas ciudadanas, comité de gestión y planificación local, mesas temáticas, elaboración de propuestas y proyectos, propuestas de políticas públicas, convenios de cooperación con organismos públicos, de cooperación y privados para resolver los múltiples problemas sociales, ambientales y económicos del territorio.

En la identificación del nivel de empoderamiento de los actores locales de los mecanismos de participación ciudadana analizamos el número de propuestas de políticas públicas presentadas por las organizaciones de la sociedad civil, propuestas o proyectos gestionados, y la incidencia en los presupuestos participativos y rendición de cuentas para

la asignación presupuestaria a la identificación de cuántos espacios, con la finalidad de tener un periodo de estudio definido se considera el año fiscal 2018.

## **2.4. Premisas de Gobernabilidad para el Desarrollo Cantonal del Cantón Sigchos.**

### 2.4.1 Dimensión Territorial Para la Cohesión Social.

Sigchos al ser un cantón relativamente joven, tiene la posibilidad de profundizar en una nueva propuesta de territorialidad, parte de fortalecer una identidad y un sentido de pertenencia con el espacio geográfico vivido. Como elemento estratégico para el desarrollo y calidad de vida de sus habitantes debe partir del fortalecimiento de la identidad y la diversidad cultural que pervive en el Cantón.

Para construir un modelo de gobernanza territorial en el cantón Sigchos se deberá romper con la forma tradicional de ejercicio de poder, desde una estructura colonial heredada que ha implicado la existencia de inequidades sociales estructurales que limitan la calidad de vida de parte de los territorios principalmente en zonas rurales que requieren repensar el territorio desde una identidad propia, desde una mirada objetiva de los recursos y capacidades para transformar su realidad. Para lo que se requiere de sumar voluntades y redistribuir en la toma de decisiones sobre la administración de lo público. De la construcción de políticas públicas adaptadas al territorio que propicien la construcción de sinergias entre los diferentes actores bajo el liderazgo de gobiernos autónomos descentralizados legitimados en el poder popular.

En el Cantón Sigchos la territorialidad tiene características complejas por la gran dispersión territorial y las múltiples culturas y pueblos que perviven en este territorio, esta diversidad cultural por un lado plantea un reto de revitalización y puesta en valor como patrimonio intangible del cantón y por otro lado establece el reto de construir una identidad territorial basada en la diversidad cultural. Para dar sostenibilidad a un proceso incluyente deberá ser abordada en multiniveles.

Nivel micro, la comuna organización social de base, con una estructura de gobierno comunitario que mantiene prácticas ancestrales de organización como las mingas, las asambleas. Este nivel de organización es irónico considerando que en el cantón Sigchos, la mayor parte del territorio se mantiene este espacio interno de gestión. Este espacio se

convierte en un potencial para la gobernanza del territorio, siempre y cuando se articule a los procesos de territorialidad cantonal. En algunos casos la gestión no ha logrado trascender el espacio comunal a una incidencia en la gestión pública ampliada que pase de una visión micro a la visión macro del territorio cantonal.

El reto en el espacio organizativo micro para la territorialidad cantonal está en superar intereses individuales y mediáticos que permitan trascender a un enfoque integral. Parte del reconocimiento del otro y sus intereses tan legítimos como los propios. Fijando un horizonte compartido y potenciando los recursos que cada espacio geográfico pueda brindar para aportar al desarrollo del Cantón en todos los ámbitos sociales, económicos y ambientales. Es asumir la territorialidad del cantón desde una mirada conjunta y complementaria para mejorar la calidad de vida del conjunto.

Nivel Macro, La construcción de lo territorial pasa por trascender del espacio comunal a una visión integral del territorio, desde el sentido de pertenencia al espacio vivido. Este sentido de pertenencia es el que fortalece la construcción de una identidad. Esta identidad deberá permear lo económico, social y ambiental. Una identidad económica propia se construye a partir de los recursos productivos propios a los cuales se les da identidad de marca y calidad de la producción territorial. Identidad cultural desde la puesta en valor de la tradición, cosmovisión y sabiduría de los pueblos kichwa, montubio y campesinos mestizos. Identidad Ambiental en el relacionamiento con el entorno y la naturaleza, la gestión de la casa común.

Este proceso de construcción de la territorialidad requiere de la articulación de los subsistemas planteados para el análisis de la gobernanza del Cantón Sigchos. La institucionalidad del Gobierno Autónomo Descentralizado y del subsistema de empoderamiento de participación ciudadana y control social de las organizaciones sociales y ciudadanos del Cantón Sigchos.

#### **2.4.2 Dimensión de la Gobernabilidad del Sector público; institucionalidad del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Sigchos.**

La construcción de gobernanza de un territorio requiere de una transformación estructural del poder históricamente constituido, por elites dominantes que han implantado modelos

autoritarios y clientelares de Gobierno. Una ruptura del modelo tradicional de gobierno debe ser asumida con capacidad técnica para definir una estructura institucional administrativamente eficiente, que operativice la planificación territorial, promoviendo la integralidad de un modelo de desarrollo territorial. Evitando el fraccionamiento interno que opera como islas de gestión desintegradas del sistema institucional. Deberá promover una estructura que integre los mecanismos de articulación social y de participación ciudadana, con una mirada interna y externa que facilite la construcción de territorialidad.

Potenciar la Descentralización y Autonomía, reconocida en la constitución del 2008 ha implicado una ruptura ideológica política y administrativa de la gestión del gobierno territorial. Requiere desarrollar nuevas capacidades técnicas que permitan asumir el liderazgo eficiente de nuevas competencias y fomentar alianzas para la gestión de recursos para el desarrollo territorial. Significa desarrollar habilidades gerenciales que generen eficiencia en la administración y generación de recursos, pero también potenciar la capacidad técnica de la estructura institucional para ejercer como autoridad de control en temas ambientales, de gestión y ocupación del suelo, manejo de riesgos, entre otros.

La estructura y la capacidad de gestión de un gobierno autónomo descentralizado, debe estar en armonía con la capacidad de proponer y generar políticas públicas locales que viabilicen la planificación territorial. Las políticas públicas locales son instrumentos que regularizarán la gestión eficaz y eficiente de la administración pública, estas deben plasmar el modelo de desarrollo y de gobernabilidad que asume el gobierno local. Son los instrumentos que dan sostenibilidad al desarrollo sustentable del territorio. Para desarrollar estas políticas públicas locales los diferentes niveles de gobierno local deberán tener la claridad y la capacidad de proponer políticas públicas coherentes en el ámbito interno y externo.

El conocimiento es fundamental en el modelo de gobierno, para un adecuado desarrollo territorial, se requiere de un amplio manejo de información jurídica, administrativa, ideológica e incluso filosófica. La valoración del conocimiento científico y empírico en la gestión y administración pública sientan las bases de sostenibilidad de la estructura institucional y de las políticas públicas que se generen en el territorio. La gestión del conocimiento es un eje transversal en la administración pública que debe estar presente

en todos los espacios internos y externos de gobierno para fortalecer la gobernanza territorial.

La eficiencia del gobierno en la gestión y administración requiere de claridad y capacidad, de los diferentes niveles de gobierno para cumplir con las funciones correspondientes, para aportar en la construcción de la territorialidad. El gobierno local requiere asumir con responsabilidad una visión conjunta del territorio. Requiere del aporte técnico y transparente de todos los niveles de gobierno, el legislativo, ejecutivo y la ciudadanía. Construir una triangulación de poderes articulados con un mismo, superar la pobreza y la inequidad del territorio para garantizar calidad de vida a los ciudadanos. El gobierno Autónomo Descentralizado en todos niveles debe convertirse en el dinamizador de los procesos de gobernanza territorial.

## **CAPÍTULO III**

### **Gobernanza como base de la gobernabilidad del Cantón Sigchos; un Reto en Construcción.**

#### **3.1 Contexto, del Territorio del Cantón Sigchos y su Modelo de Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Sigchos.**

El Cantón Sigchos, es el Cantón más joven de la provincia de Cotopaxi, según en el INEC, tiene una población de 23. 140 habitantes. De los cuales el 9,13% pertenece a la zona rural y el 8,87% a la zona urbana. Un cantón culturalmente diverso, según el INEC, por autodeterminación, el 52,67% se identifica como mestiza, el 40,77% indígena, 2% blanco y otros grupos minoritarios que representan menos del 1%.

Caracterizado por una geografía irregular, altamente escarpadas, con una riqueza ecosistémica, caracterizada por los diferentes pisos ecológicos que lo conforman páramo, bosque húmedo andino y reservas naturales de bosque siempre verde montano bajo.

Estas características ecológicas inciden directamente en los sistemas de producción, que en una zonificación se podría plantear de la siguiente manera: a) zona alta sin fuentes de agua y suelos erosionados, lo que dificulta la producción sostenible y sustentable, b) zona media, suelos productivos con pendientes que llegan hasta el 70% dificultando la producción agrícola por lo que se destina a la ganadería, y c) zona baja subtropical con características irregulares que se destina a la producción de caña y ganadería.

Sigchos en el CENSO del 2010 fue categorizado como uno de los cantones más pobres del Ecuador, por necesidades básicas insatisfechas y por canasta básica, lo que generó que se considere dentro de la planificación territorial nacional Distrito, esta categorización aportó mucho en dos aspectos fundamentales: 1) Acercar los servicios públicos de rectoría del Estado Central al territorio, se instauraron las direcciones distritales de salud, educación, ministerio de inclusión económica y Social, Ministerio de Agricultura y Ganadería permitiendo invertir recursos en garantizar derechos humanos fundamentales a la población. 2) Reactivación económica, considerando la llegada de personal externo a ejercer cargos públicos lo que demandaba bienes y servicios.

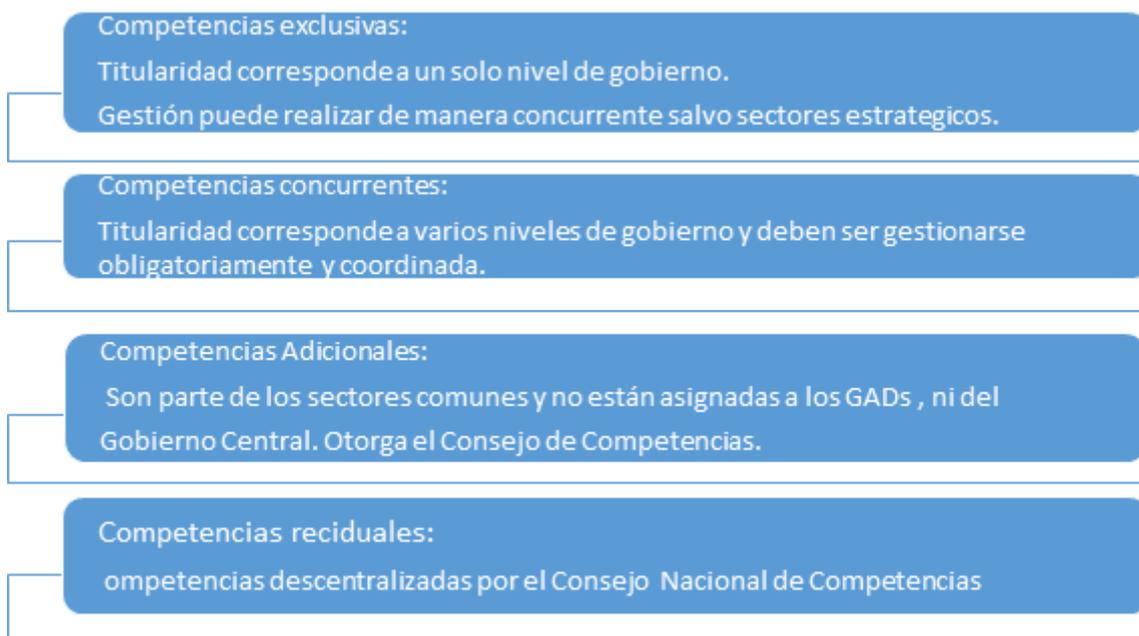
Estas características, sociales y económicas son la base para que El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Sigchos, sea catalogado como Municipio Categoría D, hasta el 2015 y de categoría B en la re categorización realizada por el consejo de competencias en el 2017. Esta categoría se la otorga a los gobiernos autónomos descentralizados que aún no tienen la capacidad de asumir todas las competencias exclusivas concurrentes de manera directa y se determinan un proceso de crecimiento institucional o asumiendo estrategias de trabajar de forma mancomunada con otros gobiernos locales de iguales características para la creación de estructuras que permitan sostener los servicios de manera eficiente; los ejemplos más demostrativos de esto serían las mancomunidades de tránsito que desde la creación de empresas públicas dan el servicio a más de un municipio.

De la misma manera la categorización y la definición de las competencias institucionales inciden de manera directa en el modelo de gestión institucional de lo GAD-M.

Para entender la organización territorial haremos una referencia al Régimen de Competencias

Definidas por niveles de gobierno: Gobierno central, y cuatro niveles de gobiernos autónomos descentralizados: los gobiernos regionales autónomos, los gobiernos provinciales, los gobiernos municipales y los gobiernos de las parroquias rurales y regímenes especiales: los distritos metropolitanos; el consejo de gobierno de la provincia de Galápagos; y, las circunscripciones territoriales de pueblos y nacionalidades indígenas, afro ecuatorianas y montubias (CTI).

En esta organización se definen las competencias según la siguiente categorización, según lo contempla el 54, del COOTAD en el que expresa que es función de los Gobiernos Autónomos Descentralizados “Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial cantonal, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas cantonales, en el marco de sus competencias constitucionales” ....



**COMPETENCIAS RESIDUALES**

*Gráfico Nro 1 Asignación Presupuestaria GAD-M SIGCHOS 2018.*

*Elaborado por Ana Lucía García.*

La gobernabilidad del Cantón Sigchos se abordó desde las competencias exclusivas y concurrentes según lo contemplado en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, en el que se recoge de manera participativa las demandas ciudadanas reflejadas en programas y proyectos.

Los Objetivos del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial deben estar alineados con los objetivos del Plan Toda una Vida en el ámbito nacional y con los Objetivos de Desarrollo Sustentable de las Naciones Unidas.

Este marco de acción permite establecer seguimiento al índice de desarrollo humano y aportar con información estadística en el análisis de las brechas sociales.



*Gráfico 3 Alineación de los Objetivos de Desarrollo.*

*Elaborado por: Ana Lucía García Sánchez.*

Este proceso de articulación de objetivos del Plan de Desarrollo del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Sigchos se cumple según el análisis de la información presentada en la LOTAIP.

### **3.2 Modelo de Gestión Institucional para la Gobernabilidad del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Sigchos.**

Para abordar el tema de la gobernabilidad para el desarrollo territorial es importante estudiar el modelo de gestión del Gobierno Autónomo Descentralizado del territorio en el que se definen las formas, modalidades y actuaciones en el otorgamiento de los servicios públicos que satisfagan las demandas de los actores locales. Este análisis es importante considerando que los gobiernos locales son la instancia de gobierno en directa relación con la gestión pública en los espacios territoriales por lo que generalmente deben resolver problemas inmediatos, y otros de largo plazo, requiriendo flexibilidad y eficiencia en el ejercicio de gobierno, para legitimar su acción en la ciudadanía organizada o no.

Desde esta perspectiva se aborda el análisis de gestión del gobierno autónomo descentralizado cantón Sigchos en el que se ha definido la siguiente estructura por procesos:

1. Proceso Gobernante conformado por el alcalde, elegido democráticamente por el pueblo, nivel ejecutivo. Los 5 concejales, nivel legislativo y fiscalizador; son electos democráticamente. Participación ciudadana adscrito como un concepto más que como un sujeto, quedando ambiguo al momento de ejercer su rol.
2. Proceso Adjetivo de Asesoría está conformado por cuatro funcionarios uno en el área de derecho y 3 en el área de comunicación social.
3. Procesos Adjetivos de Apoyo integrada por el personal de la dirección financiera, dirección administrativa y registrador de la propiedad distribuido un analistas, personal de apoyo y operativo que dan soporte a la gestión institucional.
4. Procesos Sustantivos conformados por el personal de la dirección de desarrollo sustentable, la dirección de obras públicas y de fiscalización y la dirección de planificación territorial.
5. Procesos Desconcentrados, conformados por la Junta Cantonal Protectora de Derechos, Unidad Educativa Juan Montalvo Fiallos y el Cuerpo de Bomberos.

Esta estructura institucional facilita los servicios municipales al público, en los diferentes ejes de trabajo que contempla el plan de desarrollo y sus objetivos estratégicos según sus competencias exclusivas y concurrentes. Desde el paradigma del desarrollo territorial sustentable se agrupa en los tres pilares fundamentales socialmente incluyente, ambientalmente sostenible y económicamente rentable.

### **Objetivos de Desarrollo del Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.**

#### **Gestión Ambiental:**

1. Promover la protección de los ecosistemas naturales del cantón en el marco de la legislación vigente para las actuales y futuras generaciones
2. Ordenar el territorio de forma eficiente que permita el manejo de los recursos naturales respetando las vocaciones naturales del territorio y consolidando las

áreas urbanas de tal manera que permitan una mejor cobertura de servicios básicos y sociales.

### **Inclusión y Equidad Social.**

3. Recuperar el patrimonio cultural, arquitectónico y natural del cantón
4. Impulsar la igualdad de derechos, no discriminación y no exclusión de la ciudadanía, con énfasis en los grupos de atención prioritaria y población vulnerable con equidad de género
5. Alcanzar una calidad de vida digna a través de dotación de servicios básicos sin discriminación, garantizando los derechos de la naturaleza.
6. Mejorar la interconectividad del cantón manteniendo la vialidad en buenas condiciones de acuerdo a las competencias municipales.
7. Promover la difusión de información y comunicación sobre la gestión del GADMS, instituciones públicas, organizaciones sociales incentivando la participación ciudadana, el entretenimiento, fortaleciendo la identidad, diversidad y democratización de la palabra de forma verás por el medio de comunicación municipal.

### **Impulso al Desarrollo Económico Local.**

8. Apoyar al desarrollo económico del cantón priorizando la participación comunitaria y soberanía alimentaria.
9. Posicionar al cantón como destino turístico a nivel nacional y como alternativa al cambio de la matriz productiva
10. Identificar la oferta de cooperación internacional que permita sumar esfuerzos en la transformación y reducción de desequilibrios en el territorio.

Los Objetivos del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, se enfocan en el paradigma de desarrollo territorial sustentable. Se establecen objetivos en el eje ambiental, social y económico; generación de clúster productivos en los cuales a partir del encadenamiento productivo se genera innovación, inclusión e investigación social, que reactiva la economía local. Socialmente incluyente significa reconocer las inequidades territoriales para orientar la inversión pública en garantizar derechos humanos fundamentales, como la salud la educación, la asistencia social para grupos prioritarios; en este punto es importante mencionar que

El análisis de la gobernanza en este escenario nos permite identificar que existen potencialidades para impulsar un modelo de desarrollo sustentable territorial en el que confluyen los actores locales liderados por un gobierno local, alineado con lo establecido en el PDOT.

Para analizar el cumplimiento de los objetivos estratégicos analizamos el informe de rendición de cuentas presentado por el GAD-M Sigchos, hasta diciembre del 2018.

### Resultados Alcanzados por Objetivo de Desarrollo.

OBJETIVO INSTITUCIONAL	RESULTADOS	OBSERVACIONES
Promover la protección de los ecosistemas naturales del cantón en el marco de la legislación vigente para las actuales y futuras generaciones	No se presentan resultados.	EL GAD-M Sigchos tiene un vivero de producción de plantas principalmente plantas nativas, que se entrega a las comunidades para reforestar, priorizando la protección de vertientes.
Ordenar el territorio de forma eficiente que permita el manejo de los recursos naturales respetando las vocaciones naturales del territorio y consolidando las áreas urbanas de tal manera que permitan una mejor cobertura de servicios básicos y sociales	Se reporta la construcción de infraestructura en comunidades y zona urbe considerando que se enlaza con infraestructura para la comunidad. Se reportan mejoramiento de canchas, casas comunales, cerramiento e incluso baterías sanitarias comunitarias. Mejoramiento de infraestructura de edificios municipales.	EL GAD-M Sigchos tiene pendiente la elaboración del Plan de uso y Gestión del Suelo PUGS
Recuperar el patrimonio cultural, arquitectónico y natural del cantón	Se han realizado recuperación de 2 casas patrimoniales y colocación de monumento y letras emblemáticas.	
Impulsar la igualdad de derechos, no discriminación y no exclusión de la ciudadanía, con énfasis en los grupos de atención prioritaria y población vulnerable con equidad de género	Atención a población vulnerable, niños-niñas adultos mayores y personas con discapacidad	Ejecución de convenio MIES, proyectos de desarrollo infantil, inclusión de personas con discapacidad y adultos mayores.
Alcanzar una calidad de vida digna a través de dotación de servicios básicos sin discriminación, garantizando Los derechos de la naturaleza	Construcción de sistemas de agua comunitaria en varias comunidades. Alcantarillado y soluciones modulares.	

Mejorar la interconectividad del cantón manteniendo la vialidad en buenas condiciones de acuerdo a las competencias municipales	Se reporta el mantenimiento vial del cantón.	Se ejecuta esta competencia exclusiva del GAD- Provincial mediante convenio interinstitucional.
---	--	---

Promover la difusión de información y Comunicación sobre la gestión del GADMS, instituciones públicas, organizaciones sociales incentivando la participación ciudadana, el entretenimiento, fortaleciendo la identidad, diversidad y democratización de la palabra de forma verás por el medio de comunicación municipal.	No se presentan resultados	Se dispone de una radio municipal a través de la cual se difunde información.
Apoyar al desarrollo económico del cantón priorizando la participación comunitaria y soberanía alimentaria.	Adecuación del Mercado 24 de mayo. (principal mercado de Sigchos)	
Posicionar al cantón como destino turístico a nivel nacional y como alternativa al cambio de la matriz productiva	Se reporta la elaboración de material promocional (video, material impreso)	
Identificar la oferta de cooperación internacional que permita sumar esfuerzos en la transformación y reducción de desequilibrios en el territorio	No se reporta	En el territorio existe al menos, 3 instituciones de cooperación que trabajan temas de inclusión de niñas, niños y adolescentes, turismo y desarrollo económico local.

Fuente: <http://gadmsigchos.gob.ec/PAGINA2019/FINANCIERO/INFORME%20DE%20EVALUACION%20AL%2031-12-2018.pdf>

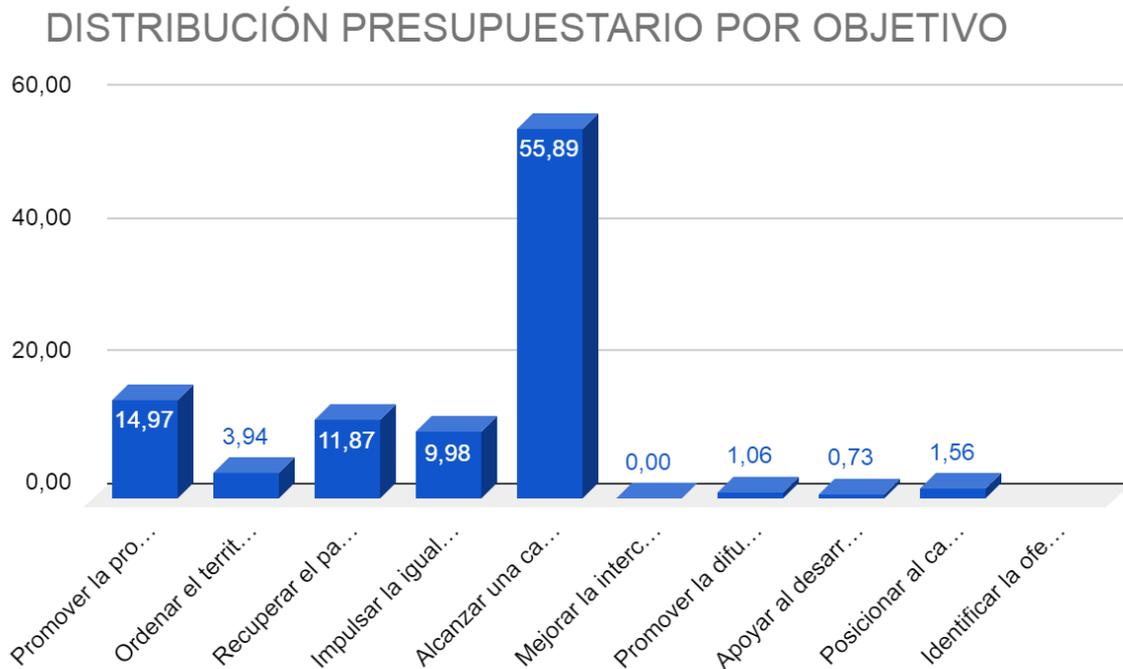
Elaborado por: Ana Lucía García.

El análisis del cumplimiento de Objetivos de Desarrollo los resultados presentados en un 90% corresponde a obras civiles y el 10% a programas sociales. No se incluye en el reporte resultados de gestión ambiental. Pese a que el GADM-SIGCHOS, tiene competencias exclusivas en esta área.

OBJETIVO INSTITUCIONAL	RESULTADOS	PRESUPUESTO
Promover la protección de los ecosistemas naturales del cantón en el marco de la legislación vigente para las actuales y futuras generaciones	No se presentan resultados.	537,194.13
Ordenar el territorio de forma eficiente que permita el manejo de	Se reporta la construcción de infraestructura en comunidades y zona urbana considerando que se	141,531.6

los recursos naturales respetando las vocaciones naturales del territorio y consolidando las áreas urbanas de tal manera que permitan una mejor cobertura de servicios básicos y sociales	enlaza con infraestructura para la comunidad. Se reportan mejoramiento de canchas, casas comunales, cerramiento e incluso baterías sanitarias comunitarias. Mejoramiento de infraestructura de edificios municipales.	
Recuperar el patrimonio cultural, arquitectónico y natural del cantón	Se han realizado recuperación de 2 casas patrimoniales y colocación de monumento y letras emblemáticas.	425,882.0
Impulsar la igualdad de derechos, no discriminación y no exclusión de la ciudadanía, con énfasis en los grupos de atención prioritaria y población vulnerable con equidad de género	Atención a población vulnerable, niños-niñas adultos mayores y personas con discapacidad	358.125,11
Alcanzar una calidad de vida digna a través de dotación de servicios básicos sin discriminación, garantizando Los derechos de la naturaleza	Construcción de sistemas de agua comunitaria en varias comunidades. Alcantarillado y soluciones modulares.	3.833,74
Mejorar la interconectividad del cantón manteniendo la vialidad en buenas condiciones de acuerdo a las competencias municipales	Se reporta el mantenimiento vial del cantón.	Este rubro se incorpora en la ejecución de infraestructura.
Promover la difusión de información y comunicación sobre la gestión del GADMS, instituciones públicas, organizaciones sociales incentivando la participación ciudadana, el entretenimiento, fortaleciendo la identidad, diversidad y democratización de la palabra de fona verás por el medio de comunicación municipal.	No se presentan resultados. Específicos se cubre la inversión en la radio Municipal	37,903.64
Apoyar al desarrollo económico del cantón priorizando la participación comunitaria y soberanía alimentaria.	Adecuación del Mercado 24 de mayo. (principal mercado de Sigchos)	26,365.98
Posicionar al cantón como destino turístico a nivel nacional y como alternativa al cambio de la matriz productiva	Se reporta la elaboración de material promocional (video, material impreso)	55.993,00

Identificar la oferta de cooperación internacional que permita sumar esfuerzos en la transformación y reducción de desequilibrios en el territorio	No se reporta	
--	---------------	--



*Fuente: file:///C:/Users/Usuario/Documents/ana%20lu/Nueva%20carpeta%20(2)/tesis/INFORME%20DE%20EVALUACION  
Elaborado por: Ana Lucía García Sánchez*

El objetivo que mayor inversión alcanza durante el 2018 es el de cobertura de servicios básicos, esto permite aportar al desarrollo del territorio desde un enfoque de superar las brechas por necesidades básicas insatisfechas.

En la ejecución presupuestaria en los objetivos permite identificar el énfasis de la inversión, sin embargo, en un análisis global de la inversión nos muestra el enfoque, para promover el desarrollo.

Asignación Presupuestaria.

Detalle	% de Asignación Presupuestaria
GRUPOS DE ATENCIÓN PRIORITARIA	0,79%
GESTIÓN AMBIENTAL	6,23%

TURISMO	0,60%
PATRIMONIO	4,54%
INFRAESTRUCTURA.	83,32%
PLANIFICACIÓN TERRITORIAL	1,51%
EDUCACIÓN	3,02%

Elaborado por: Ana Lucía García Sánchez.

Fuente: INFORME DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA EJECUCIÓN ' ; PRESUPUESTARIA INSTITUCIONAL DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DE SIGCHOS 9;; Otdsrn te 'oq (ENERO-DICIEMBRE 2018) .

Como podemos observar de forma gráfica el peso de la asignación presupuestaria está en la infraestructura pública en los diferentes componentes, de la gestión siempre se prioriza la infraestructura.

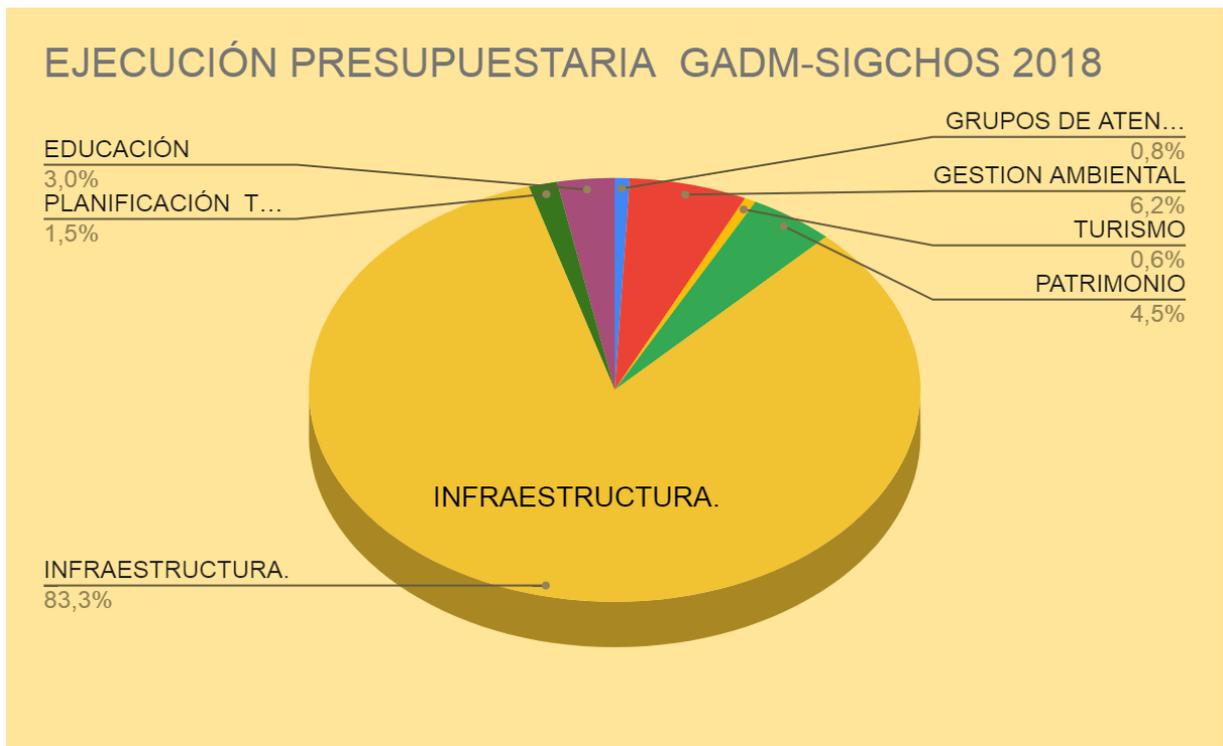


Gráfico Nro 1 Asignación Presupuestaria GAD-M SIGCHOS 2018.

Elaborado por Ana Lucía García.

Se realiza, una articulación con los objetivos institucionales establecidos en el PDyOT, con la ejecución de proyectos que en un 83 % se destina a infraestructura, dentro de los proyectos de mayor envergadura está la construcción de un sistema de agua de consumo humano, para la zona urbana de la ciudadanía con lo cual se prevé resolver el problema de calidad de agua que tiene la ciudad.

Dentro del análisis se identifica que existe un programa de atención a grupos de atención prioritaria a través de convenios a grupos de atención prioritarios en diferentes modalidades, a adultos mayores, personas con discapacidad y niños y niñas en 2 Centros de Desarrollo Infantil.

El 6% que representa a la Gestión Ambiental es un rubro importante que aporta al desarrollo sustentable del Cantón Sigchos en el que se han puesto esfuerzos importantes por la gestión adecuada de desechos sólidos y la reforestación.

El 4% relacionado con Patrimonio, representa un rubro significativo invertido en la recuperación de infraestructura patrimonial.

El GAD-M SIGCHOS, prioriza la infraestructura como estrategia para el cumplimiento de los objetivos institucionales.

La variación entre el objetivo y la ejecución por áreas es significativa, porque la inversión para cumplir los objetivos se concentra en infraestructura y apenas el 17% se destinan a otros rubros distintos a obras civiles.

### **3.3 Análisis Presupuestarios.**

El análisis de los gastos según el Código de Planificación y Finanzas Públicas del Ecuador se determinan los gastos corrientes y de inversión. Los gastos corrientes son aquellos rubros permanentes que permiten la operación y la prestación de servicios de la institución.

Los rubros de inversión hacen referencia a los egresos que se destinan para la mantener o incrementar la riqueza y capacidades sociales y del Estado, permitiendo cumplir con los objetivos del PDyOT.

Se considera como indicador de eficiencia de la administración pública, que los recursos se destinen a la inversión y se reduzcan los gastos corrientes, sin embargo, es necesario tener una mirada objetiva. Para una gobernabilidad asumiendo como la capacidad del gobernante para administrar los recursos públicos en función de las demandas ciudadanas, es necesario no sacrificar la calidad de los servicios.



Gráfico Nro. 2. Distribución Presupuestaria.

Elaborado por: Ana García Fuente: Informe de ejecución presupuestaria 2018 GAD M- SIGCHOS.

De la ejecución presupuestaria del 2018 del GADM-SIGCHOS, tiene una ejecución presupuestaria del 75,8% de inversión y el 24,2% del gasto corriente, con lo que se cumple con lo estipulado por la ley.

Otro factor de análisis en la ejecución presupuestaria que permite mirar la eficiencia y eficacia institucional en la gestión y administración de los recursos públicos es la capacidad de ejecución presupuestaria, si consideramos que en desarrollo territorial siempre existirá limitación en el acceso a recursos, es importante considerar como variable la ejecución presupuestaria tanto del gasto corriente, como de inversión. Es importante mencionar que el Ministerio de Finanzas considera como indicador el nivel de ejecución para la asignación de Recursos

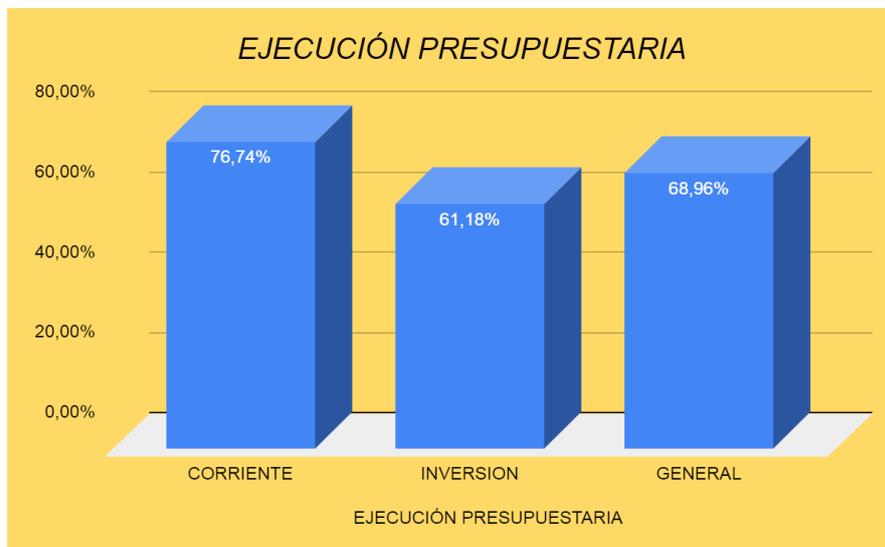


Gráfico Nro. 3 Ejecución Presupuestaria.

Elaborado por: Ana Lucía García

Fuente: Informe de Ejecución Presupuestaria 2018. GADM-SIGCHOS

Como podemos observar en el gráfico el GADM-SIGCHOS, tiene un nivel de ejecución presupuestaria general del 68,98% lo que se podría considerar un nivel intermedio de ejecución. El 61,18% de ejecución en inversión, menor que el gasto corriente que es del 76,74%. Estas variables nos permiten identificar los factores de gobernanza vinculados a la equidad del territorio e inversión en los factores decisivos para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sustentable del cantón Sigchos.

### **Análisis de los Mecanismos de Participación Ciudadana Impulsados por el GADM-SIGCHOS.**

Dentro del Gobierno Autónomo Municipal del Cantón Sigchos en su Orgánico Funcional se evidencia en el nivel gobernante, la participación ciudadana al mismo nivel del Alcalde.

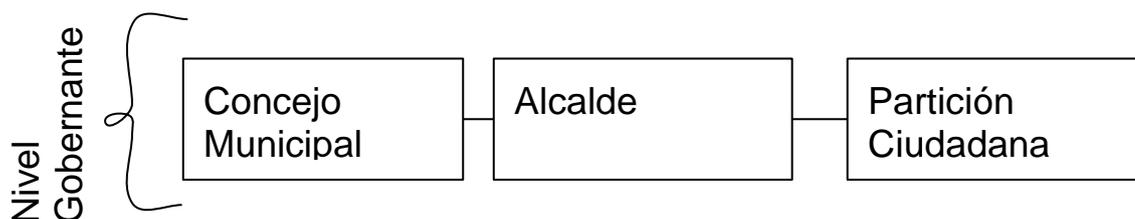


Gráfico Nro. 4 Nivel Gobernante del Orgánico funcional del Cantón Sigchos.

Elaborado por: Ana Lucía García Sánchez

El Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Sigchos reconoce, la participación ciudadana como actores protagónicos en la gobernabilidad del territorio, desde un genérico conceptual.

Los mecanismos de participación ciudadana que han impulsado el Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Sigchos son:

Presupuesto Participativo y Rendición de Cuentas estos mecanismos cumplieron con los protocolos establecidos por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

### **3.4 Participación Ciudadana y Control Social para Gobernanza del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Sigchos.**

Se debe señalar que esta estructura institucionalidad, cruza por varios factores de análisis para determinar la efectividad y eficiencia de un modelo de gobernanza para garantizar el desarrollo territorial y más aún cuando se incluyen los enfoques de género, interculturalidad, intergeneracional que den cuenta de la inclusión social y económica para el crecimiento sostenible del territorio.

El Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Sigchos, rige por un modelo de administración pública, basado en un régimen de gobierno de elección popular. Si bien en el marco legal Ecuatoriano se definen mecanismos de democracia participativa, en un modelo de gobernanza articulada por todos los actores locales del territorio, el ejecutivo desconcentrado, el sector privado, los organismos de cooperación internacional, las universidades y la sociedad civil organizada e independiente, que se vinculan a la gestión de la gobernanza territorial mediante convenios de cooperación, propuestas de políticas públicas agendas sectorial, planes programas, proyectos, que se vinculen a los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

Durante el periodo de análisis en el Cantón Sigchos, se identificó un sistema mixto entre la democracia representativa y participativa. Considerando que la participación ciudadana se da desde las organizaciones sociales y comunidades. En el ámbito individual es mínima la participación que incida en el gobierno local.

**Mapeo de Actores del Cantón Sigchos y Su vinculación con la Gobernanza Territorial.**

Según el Diagnóstico levantado en el Cantón Sigchos, para la actualización del Plan de Ordenamiento Territorial se identificaron alrededor de 70 organizaciones de la sociedad civil en diferentes ámbitos, de mujeres, productivas, cajas solidarias asociaciones con fines productivos en diferentes áreas, como podemos observar en la siguiente tabla.

Tabla Nro. 1 Mapeo de Organizaciones Sociales.

MAPEO DE ORGANIZACIONES SOCIALES DEL CANTÓN SIGCHOS	
Detalle de Organización	Nro. En el Cantón.
Organizaciones de Mujeres	20

Organizaciones Artesanales	5
Asociación de Turismo	6
Comités Pro mejoras	5
Cajas Solidarias	3
Comunas	8
Asociación de trabajadores	6
Asociación de Ganaderos	2
Asociación Agro artesanal	2
Asociación Musical	1
Ligas Deportivas	7
Agroindustria	1
Asociación Mantenimiento Vial	1
Asociación de discapacitados	1
Organizaciones de segundo grado	2
<b>TOTAL</b>	<b>70</b>

Cómo podemos identificar, el 28% de las organizaciones del Cantón Sigchos son de mujeres, lo que evidencia un trabajo en territorio con enfoque de género que ha permitido fortalecer el tejido social de las mujeres a partir de la organización social. Estos procesos organizativos en su mayoría han sido apoyados por organismos de cooperación internacional o proyectos de desarrollo como el PRODEPINE, MCCH, FUNHABIT entre otras.

De esta información podemos identificar como se mantiene el modelo organizativo de base como la comuna, los comités pro mejoras, desde donde surgen liderazgos, que son quienes realizan las gestiones ante las instituciones públicas y el gobierno local. En este proceso de vinculación de los actores locales con el gobierno, se establece en el marco de una demanda ciudadana, que permita mejorar las condiciones de vida y que son definidas en las asambleas.



**Gráfico Nro. 5 Organizaciones Sociales del Cantón Sigchos.**

*Elaborado por Ana Lucía García*

*Fuente: Diagnóstico de Sigchos PDyOT. 2015-2019*

De las 70 Organizaciones Sociales que se registra en el diagnóstico cantonal en la revisión de registro de la asamblea para definir el presupuesto participativo se evidencia la participación de 3 organizaciones y en el formulario de rendición de cuentas se evidencia que tampoco existió un seguimiento a las inversiones priorizadas en este evento.

De la observación y la experiencia en el GAD-M Sigchos se identifica una gestión individual a través de la presentación de solicitudes de obras o mediante audiencias las que se pide atender sus demandas que en un 80% responde a casas comunales, canchas, adoquines, seguido por sistemas de agua potable, y actividades sociales. Esta manera de gestión ciudadana ha generado soluciones dispersas a necesidades comunitarias inmediatas, sin proyectar un modelo de desarrollo territorial sistémico sustentables que proyecte una visión mancomunada del Cantón a corto, mediano y largo plazo.



*Gráfico 4: Proceso Simplificado de gestión y participación Comunitaria.*

*Elaborado por: Ana Lucía García*

En la Praxis de la gestión del Cantón Sigchos, se identifican un proceso con avances y retrocesos que reproduce un modelo de gobierno tradicional que históricamente se gestiona desde la centralidad del poder instituido en el gobernante.

Lo que evidencia un débil vínculo entre la organización social de base y la institucionalidad del gobierno local. Desde la guía de presupuestos participativos y el consejo de planificación se indica que la gestión de la asamblea ciudadana y del seguimiento que se dé a la planificación territorial debe ser liderada por el Consejo de Planificación ciudadana. Sin embargo, en el cantón Sigchos se lo realiza desde el gobierno local, con muy poca acogida y con una limitada participación ciudadana que evidencia que la gobernabilidad y la gobernanza del cantón Sigchos se fundamenta en una relación vertical campo- ciudadanía y desvinculada también de la Planificación Territorial.

### **Identificación de mecanismos y espacios de articulación territorial.**

Por observación de campo se identificaron 2 espacios de articulación de actores del cantón Sigchos:

1. Espacios promovidos por el GADM-S para cumplir con los procesos de Participación y Control Social con un débil acompañamiento del Consejo de Participación Ciudadana, lo más relevante de este proceso es el levantamiento del presupuesto participativo en asambleas comunitarias.

En este proceso se pueden identificar debilidades y fortalezas.

#### **Debilidades:**

- Generalmente las asambleas comunitarias para presupuesto participativo se trabajan con objetivos operativos, desvinculado de los objetivos estratégicos y respondiendo a una lógica tradicional de gestión que es la priorización y demanda de infraestructura, con poca visión del territorio a mediano y largo plazo.
- Con el transcurso del tiempo de gobierno existe un desgaste en la legitimidad del gobernante ante los gobernados, lo que disminuye el poder de convocatoria y el interés de la ciudadanía por involucrarse en la administración de recursos públicos.
- Se presenta un sesgo por afinidad en asumir un control de los mecanismos y espacios de participación y control social por afinidad al gobernante.
- La diversidad de organizaciones sociales se diluye al momento de integrarse en el espacio territorial, y de incidir en los espacios de participación ciudadana.
- Existe un débil seguimiento a los procesos socio organizativos del cantón se los convoca para acciones específicas y de cumplimiento mandatorio por ley.

#### **Fortalezas:**

- Existe una base social organizada en el cantón en los tres niveles micro, meso y macro.
- El GADM, tiene una apertura a los mecanismos de participación ciudadana y control social.
- Hay un marco normativo que facilita la participación ciudadana y control Social.
- Existe presencia de instituciones de cooperación que están vinculadas con la participación ciudadana y control social.

En el modelo participación ciudadana que implementa el GADM-SIGCHOS, se han instrumentalizado los espacios y mecanismos por la debilidad de la organización social para ejercer sus derechos a la participación ciudadana y al ejercicio e incidir en el modelo de desarrollo territorial.

#### **Mesa Intersectorial del Cantón Sigchos.**

Es un espacio de articulación interinstitucional, liderado por el Ministerio de Salud Pública en el que confluyen las instituciones del ejecutivo desconcentrado, organismos de cooperación y representantes del GAD, desde este espacio se realiza un trabajo por promover la protección de derechos humanos y se busca dar respuesta emergente a casos de vulneración de derechos de los grupos de atención prioritaria mediante la acción colectiva.

Este espacio funciona en respuesta inmediata frente a vulneración de derechos y ejecución de actividades de promoción de derechos y conmemoración de fechas emblemáticas con un POA, establecido al inicio del año y opera con reuniones mensuales para conocer los avances e informes sobre cumplimiento de actividades.

El presupuesto asignado para la implementación del POA, es de autogestión y las instituciones aportan con recursos institucionales (humanos, logísticos, infraestructura, otros) y financiamiento de eventos de formación y/o capacitación.

En este espacio no existe la participación de la sociedad civil, y tampoco es liderado por el gobierno local y más bien se asume como una estrategia de participación del Ministerio de Salud Pública y ha presentado resultados importantes de un trabajo mancomunado.

Se identifica que la gobernanza del Cantón Sigchos, se inclina en un modelo de gobierno vertical que coincide con lo planteado por el Magister David Rosero Consejero del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en una entrevista de análisis sobre la participación ciudadana y la gobernanza de los Gobiernos Locales, en la que manifiesta que existen tres características de Gobiernos Autónomos Descentralizado en relación a los mecanismos de participación ciudadana:

- Municipios que no cumplen con la ley y no han implementado los mecanismos de participación ciudadana.
- Municipios que incorporan la participación ciudadana como un mero formalismo para cumplir la ley y
- Municipios que implementan modelos de gestión en el que se institucionaliza modelos de ejercicio pleno de la participación ciudadana.

### **3-5 Desarrollo de la Propuesta de Gobernabilidad, basada en la Gobernanza del Cantón Sigchos.**

#### **Introducción**

La propuesta para la Gobernabilidad del Desarrollo Territorial del Cantón Sigchos, establece los mecanismos y líneas de acción que desde la gobernanza permitan la gobernabilidad para alcanzar el desarrollo territorial. La propuesta define metodológicamente los factores y niveles necesarios para desarrollar capacidades individuales, colectivas e institucionales de gobernanza que den soporte a la gobernabilidad.

La propuesta aborda de manera integral, los multifactores necesarios de trabajar en los tres niveles, que den sostenibilidad en la construcción de gobernanza territorial. Los factores condicionantes en la construcción de la gobernanza son abordados en dos líneas de trabajo que se retroalimentan entre sí la sociedad civil en un contexto integral, el ciudadano, la sociedad organizada, en sus diferentes formas (asociaciones, clubs, grupos, etc) y actores intencionales públicos y privados y la institucionalidad pública del gobierno local, estas líneas de trabajo se retroalimentan y fortalecen entre sí.

El abordaje de la gobernanza entendida como un proceso social transformador, reconociendo al actor local como el protagonista de la gestión del territorio, en el que se superan barreras individuales y colectivas para transformar la calidad de vida de toda la población. Esta transformación como todo proceso no es lineal y requerida ciertas condiciones que genere escenarios favorables para la gobernanza que oriente un modelo de gobernabilidad.

Las condiciones mínimas, parten de un proceso de fortalecimiento de la identidad de un territorio, en el que se sientan representadas las diversidades culturales, considerando que el cantón es multiétnico y pluricultural, en el que habitan tres pueblos (Kichwa, Montubio y campesino mestizo). La cultura será el eje articulador que permita establecer acuerdos para el desarrollo.

La propuesta plantea que la gobernanza se aborde en los tres ejes centrales del desarrollo territorial, inclusión social, equidad económica y sostenibilidad ambiental. En el proceso de gobernanza la inclusión social debe permear los enfoques de género, generacional e interculturalidad, que oriente al ejercicio de los humanos de sus pobladores.

**Objetivo:**

**General.**

Diseñar un modelo de gobernanza territorial para la Gobernabilidad del Cantón Sigchos que oriente el desarrollo territorial.

**Específicos:**

Definir estrategias de gobernanza considerando los tres ejes fundamentales del desarrollo territorial del Cantón Sigchos.

Proponer un marco de acción para la gobernabilidad del Cantón Sigchos.

**3.6 Líneas Estratégicas.**

**Repensar el Territorio: Fortalecimiento Cultural y Tejido Social.**

Asumiendo el territorio, como el espacio geográfico, en el que se recrea, reproduce y se tejen las relaciones sociales, relaciones con el ambiente y el desarrollo de actividades económicas. Este espacio geográfico al que se hace referencia en esta investigación es el Cantón Sigchos, geográfica y administrativamente delimitado. Un cantón en el cual perviven varias expresiones culturales; el pueblo kichwa, pueblo montubio y el pueblo mestizo campesino. Esta realidad diversa por un lado de mucho valor en saberes y cosmovisión, que requieren, especial atención para identificar elementos comunes que identifique los factores de alianza, que por las condiciones generalmente son las múltiples necesidades que afectan la calidad de vida de la mayoría de la población.

**Espacios de Participación:**

El diseño de un modelo de gobernanza para la gobernabilidad del territorio pasa por generar espacios de participación en los cuales se aborde el desarrollo territorial en sus tres ejes social, cultural, y ambiental.

Los espacios deben ser de auto convocatoria, deberán ser construidos por los propios actores, implica desarrollar habilidades para manejo de conflictos, capacidad de negociación y desarrollar habilidades para la inclusión y la equidad del territorio.

Estos espacios deberán establecer pactos de funcionamiento y requieren de la legitimidad ante los actores del territorio que en ejercicio del derecho de participación puedan incidir en la gestión administración de lo público en la priorización de inversiones pensando en el conjunto del territorio y que en muchos casos significa un ceder en intereses propios o del grupo, para dar paso a una visión del territorio. Estos espacios deben ser legitimados en la representación ciudadana y ejercido como un derecho político.

Los espacios que permiten construir la gobernanza en un cantón territorialmente extenso con alta dispersión requieren definir condiciones mínimas de representación, e inclusión orientada a la equidad territorial.

En el nivel micro reconocer la legitimidad de las comunidades, en las cuales se debe incluir las asociaciones y grupos que aborden la problemática comunal y del cantón, a partir de este nivel salen los representantes para los niveles y meso y macro entendido como el territorio.

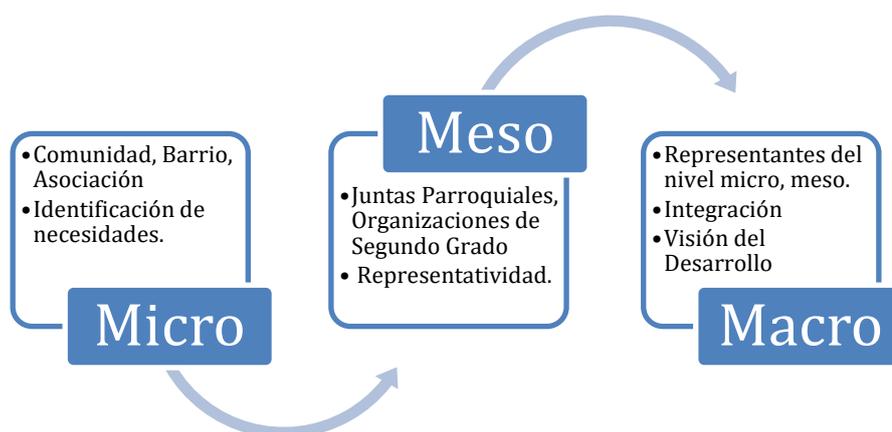
En el nivel meso están las parroquias que son los gobiernos intermedios entre la comunidad y el gobierno Cantonal y Provincial. Las Juntas Parroquiales con competencias limitadas a la gestión de los procesos de desarrollo territorial se convierten en aliados estratégicos de la gobernabilidad del territorio cantonal. Es el escenario propicio en el cual se puede establecer acuerdos básicos para implementar un modelo de gestión basado en la participación. Físicamente facilita para inclusión de los enfoques de género, generacional e interculturalidad es el espacio de encuentro entre los cercanos que se sentirán representados en el nivel marco.

En este nivel, se deberá propiciar el liderazgo de mujeres, jóvenes, minorías y diversidades culturales, que permita tener una representatividad que legitime la inclusión y la diversidad cultural. En este nivel permite una conexión directa con el territorio, más aún cuando consideramos la dispersión geográfica y la conectividad del Cantón Sigchos.

En el nivel macro, que para la propuesta lo consideramos el Cantón en el cual se debe integrar los niveles micro, meso y articular en el macro. El proceso de articulación implica una suma de voluntades, en una dinámica propia. Es el espacio en el que se evidencia los procesos de negociación, de debate y de acuerdos sobre el conjunto del cantón y sobre el modelo de desarrollo del territorio. Es la base en la cual se construye la gobernanza, pues del empoderamiento de los representantes ciudadanos en los espacios de participación ciudadana depende la sostenibilidad del proceso.

De manera gráfica el modelo de articulación de los actores locales considerando los niveles micro, meso y macro es el siguiente:

Grafico. Articulación de actores para la Gobernanza.



*Elaborado por: Ana Lucia García Sánchez.*

### **Fortalecimiento de Capacidades en el Proceso de Gobernanza.**

Una vez identificado los niveles de gestión del territorio se plantea como estrategia un proceso de fortalecimiento de capacidades, considerando que en la etapa del diagnóstico se identificó un tejido social de 71 organizaciones que trabajan de manera dispersa, y con muy poca participación en el nivel meso y macro. Para abordar esta problemática se plantea el desarrollar un programa de formación popular basado en acción reflexión acción. Metodología propuesta por Paulo Freire, como educación emancipadora, que se adapta muy bien en la construcción de procesos de gobernanza para la gobernabilidad del desarrollo territorial.

un modelo de gobernabilidad legitimado en el soberano.

### **Espacios de Encuentros y Gestión de la Gobernanza.**

Definido los niveles territoriales para la participación ciudadana, la implementación de un programa para el fortalecimiento de capacidades de líderes y lideresas se deberá definir los espacios de participación y articulación de actores que permitan ser el escenario de encuentros para legitimar la participación ciudadana y la gobernanza del territorio. Estos espacios propuestos están alineados con las directrices del Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Control Social y en la Ley de Participación Ciudadana y Control Ciudadano.

Se plantea la Asamblea Cantonal como la máxima instancia para liderar los procesos de desarrollo territorial del Cantón.

Esta instancia que legalmente está reconocida y es mandataria para los procesos de planificación territorial debe ser legitimada en la representación ciudadana en los tres niveles del territorio. La misma que deberá auto convocarse dos veces al año, al inicio del periodo de gobierno para definir la planificación estratégica y operativa y en fin de año para el proceso de rendición de cuentas.

territorio.

### **Liderazgo Institucional en el Proceso de Gobernanza para la Gobernabilidad del Cantón Sigchos.**

Un modelo de gestión de la gobernanza territorial, implica la consolidación institucional para liderar procesos transformadores del desarrollo territorial.

La institución del Gobierno Autónomo Descentralizado, enfrenta el reto de transformar de prestadores de servicios públicos a liderar los procesos de desarrollo social. Es trascendental para el modelo de gobernanza el generar una cultura organizacional con capacidades técnicas, económicas y humanas que ejecuten las políticas públicas a través de la prestación de servicios públicos; pero sobre todo que impactan positivamente en la administración pública.

Como parte de este proceso es importante desarrollar las siguientes dimensiones:

- **Formación del Talento Humano.**

Se debe generar un proceso de formación continua sobre los mecanismos de participación ciudadana a funcionarios del GAD-M SIGCHOS, que permita construir una cultura organizacional fundamentada en la democracia participativa anclada a la institucionalización de un modelo gobernanza para desarrollo territorial, en sus tres pilares fundamentales socialmente incluyente, ambientalmente sustentable y económicamente incluyente. Es importante mencionar que en estos procesos se consideren personal que tenga una relación de dependencia para encaminar un proceso sostenido considerando que una debilidad es la concentración de procesos en personal de libre remoción que dificultan la consolidación de procesos.

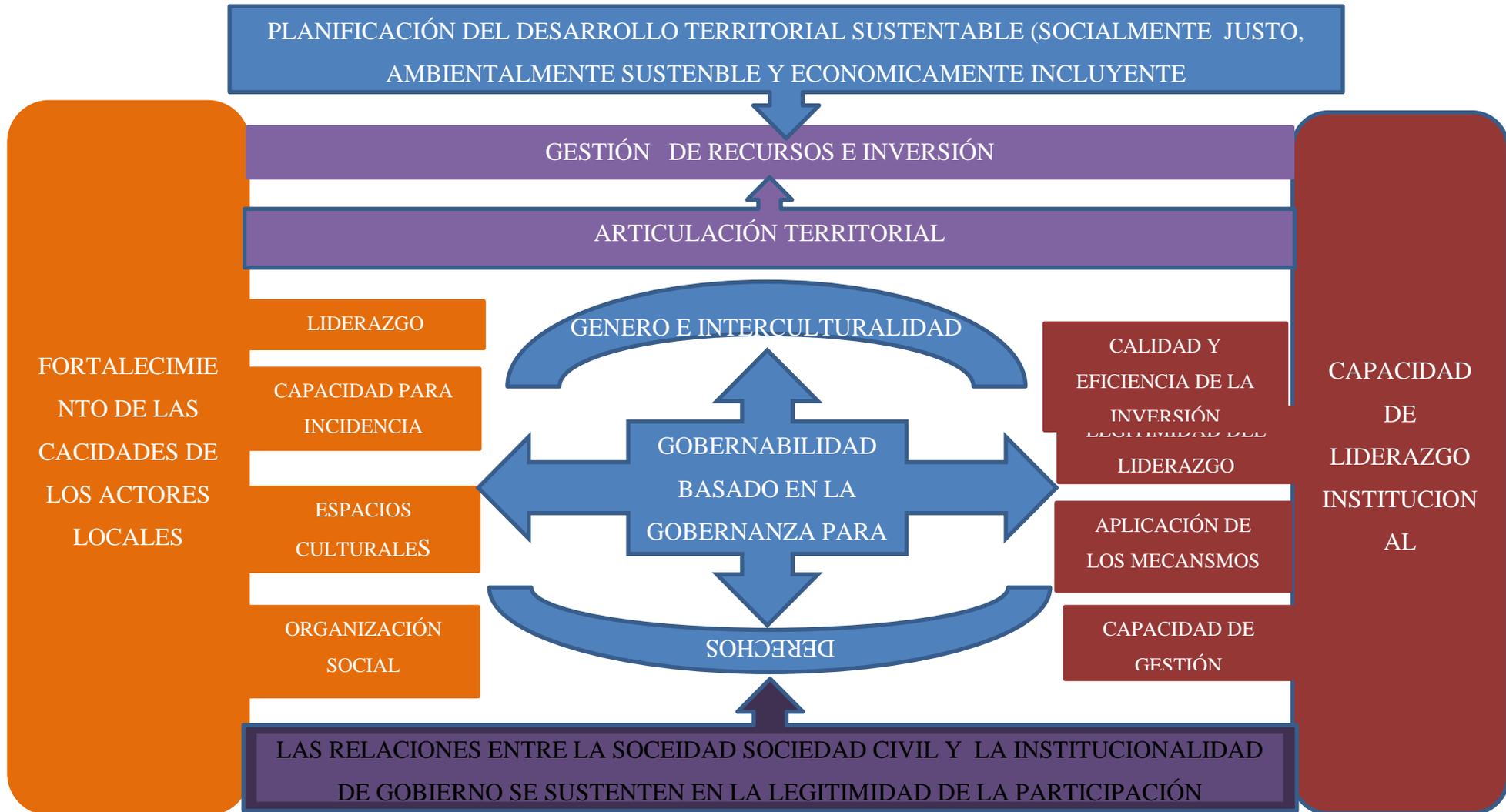
Estos procesos de formación deben ser un proceso continuo y considerando todos los multiniveles del gobierno local deberá propiciar alianzas interinstitucionales

- **Redistribución del Presupuesto.**

Para alcanzar el desarrollo territorial sustentable de un territorio, es importante considerar la inversión en los intangibles, la apuesta por inversión en talento humano, en fortalecimiento de liderazgo local, fomento de clúster productivos locales mediante la inversión en el fomento productivo desde una metodología del impulso a cadenas de valor que impulse la transformación del sector primario de la economía. Es importante trascender a un modelo de gestión de gobernanza inclusiva en todos los ejes del desarrollo territorial, lo que implica construir agendas de trabajo en lo económico, social y ambiental desde múltiples espacios de participación y articulación de actores locales.

La distribución Presupuestaria deberá ser en función de los objetivos de desarrollo establecidos en el PDyOT, desde un enfoque de sostenibilidad, es decir en cada inversión se deberá incluir no solamente infraestructura, sino también inversión en el fortalecimiento de las capacidades del talento humano que dé sostenibilidad a los servicios.

**DIAGRAMA DEL MODELO DE GOBERNABILIDAD BASADO EN LA GOBERNANZA PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL**



## **EXPLICACION DEL MODELO**

El modelo planteado asume la gobernanza como la base de la gobernabilidad, que permita integrar a los actores locales en la toma de decisiones sobre asuntos que les atañe en la gestión pública. La gobernanza tiene como principio la participación efectiva, en la que los actores locales, especialmente la sociedad civil organizada o no, hace ejercicio efectivo del derecho a la participación consagrado en las naciones unidas y en la constitución política del Ecuador.

Este principio de participación efectiva requiere, generar condiciones básicas para despertar el interés de los actores para vincularse en el ámbito de la gestión pública. Asumiendo que el voto que se otorga a en la democracia participativa no es una carta en blanco al gobernante, sino la confianza para que sea el representante del pueblo y genere políticas públicas para el desarrollo territorial. Una participación crítica, deliberante y propositiva, que conlleva compromiso por la transformación social.

El modelo ha sido estructurado bajo el enfoque sistémico, permite entender las limitaciones de la gobernanza partiendo de las relaciones y las reglas que surgen en el territorio, la interacción entre actores, interna y externa. Permite entender la realidad social, política, económica y ambiental del territorio desde una visión integral, de un todo, en el que cada uno es parte integrante del sistema o parte de un subsistema. La acción de un actor incide e impacta en el otro y genera acción o reacción en el sujeto.

Las acciones que los ciudadanos realizan afectan al sistema de gestión del territorio, igual que las acciones y decisiones que toma el gobierno por lo tanto la acción positiva o negativa, en favor del desarrollo local está sujeta a la interacción de los actores. La interacción de los actores debe ser favorable para asumir políticas públicas transformadora.

La transformación de una realidad social parte de una lectura actualizada de los actores locales, principalmente de las organizaciones de la sociedad civil. Partiendo del proceso histórico de la configuración del territorio, que permita identificar las relaciones históricas entre las organizaciones sociales, de las organizaciones sociales con el gobierno local. Que transversalicen el enfoque de género, interculturalidad e intergeneracional de gobierno. El análisis de estas relaciones debe ser integrales e inclusivas. Requieren una mirada de género, generacional e intercultural, es entender que los actores del territorio no son homogéneos, deberán se propone incluir tres categorías de análisis de los actores:

- a) Organización social jurídicamente constituida.

Se deberá valorar si la organización está legalmente constituida y cual es situación legal, está vigente, actualizada, dispone de una planificación organizativa o es una organización de hecho que se mantiene en un nivel de organización básico.

b) Nivel de participación en los espacios de participación cantonal.

La organización está vinculada o no a los mecanismos de participación y control social. Para efectos del análisis se considerarán los tres principales mecanismos que deben implementar los GADs, Planificación Territorial, Presupuesto Participativo y Rendición de Cuentas.

c) Incidencia en la política pública.

La organización ha presentado políticas públicas, son parte de las socializaciones de las políticas públicas construidas.

Este análisis deberá complementarse con un análisis del marco normativo legal vigente.

El modelo, en la fase del estudio de los actores locales tienen un carácter aglutinador, se orienta a identificar a los actores invisibles que generalmente se encuentran aislados de la esfera política pública por múltiples factores y requieren acciones afirmativas que permitan generar condiciones de acceso a la participación.

### **Fortalecimiento de los Actores Locales.**

La base de la gobernanza está en participación efectiva para la incidencia política, orientada a transformar la realidad socio económica del territorio de Sigchos. A superar los índices de exclusión y pobreza en los cuales se encuentra el Cantón Sigchos. (94% de pobreza por necesidades básicas insatisfechas, INEC- CPV 2010). Esta realidad, requiere de acciones transformadoras sostenibles que generen en los actores del territorio desde la participación efectiva en la gestión del desarrollo e incidencia en las políticas públicas.

Promover la participación activa de los actores locales, en especial de la sociedad civil del territorio requiere poner especial atención en la construcción de una identidad territorial, es importante impulsar el componente cultural que articule las diversidades culturales y transversalicen el enfoque de género, generacional, partiendo de reconocer en el otro el mismo valor de sus expresiones y prácticas culturales. La cultura permite desarrollar en la población elementos que faciliten la gobernanza, se crean espacios de vinculación de los actores desde el arte, desde la tradición, desde la leyenda, el recuperar los saberes, tradiciones que permitan encontrar una identidad territorial, en medio de la diversidad.

El fortalecimiento de los actores locales, sociedad civil individual y organizada es uno de los dos ejes fundamentales que plantea el modelo para abordar la gobernanza para el desarrollo territorial del Cantón Sigchos.

Es, las condiciones actuales denotan la debilidad de las organizaciones sociales, de ejercer el derecho a la participación que se ve limitada por la característica social de la población y por la forma histórica de relacionamiento con la autoridad local. El imaginario construido en la forma de percibir al gobierno local y la autoridad, muestra la necesidad imperiosa de generar procesos transformadores que rompa la hegemonía del poder y asuman y estructuras institucionales vertical.

Esta transformación requiere poner especial interés en el desarrollo y fortalecimiento de los actores locales, principalmente de las organizaciones sociales identificadas en el territorio para lo cual se plantea un modelo en escala.

Trabajar la Dimensión Cultural, orientada a generar participación efectiva involucramiento de los actores desde actividades de arte que motive a la ciudadanía a vincularse en procesos de organizativos y a interactuar con otras organizaciones y actores del territorio.

La cultura, como eje para la gobernanza se orienta a la generación de espacios de participación de actores con una visión generacional, de género e interculturalidad. Las expresiones culturales permiten integrar a diversos en espacios de aprendizaje y se puede convertir en modelo de educación popular, para profundizar la participación ciudadana.

A partir de la cultura, se puede iniciar unos procesos de construcción de ciudadanía que lidere a participación ciudadana, con representación y decisión en identificar los ejes vertebradores que permitan articular los espacios de gestión pública, la sociedad civil, e incluso los actores privados. La construcción de un proceso de autoafirmación a territorio es un eje fundamental para la construcción de acuerdos y pactos sociales que sean la base de la gobernanza en la que se ancla la gobernabilidad del territorio.

La construcción de espacios de integración y mecanismos de articulación y cohesión social desde la construcción de la identidad territorial facilita la construcción de agendas mínimas, para resolver las necesidades del territorio desde las propias capacidades locales. Facilita el proceso de incidencia en la construcción de políticas públicas territoriales que aporten en la eficiencia de administración pública. Es pensar al territorio desde un conjunto diverso que encuentra un camino común para mejorar la calidad de vida de todos y todas.

En el territorio se identifica la existencia de una amalgama de organizaciones sociales, diversas y con intereses propios legítimas, legitimadas y legales. Estas organizaciones actúan en el espacio micro, en la comunidad en una parte pequeña del territorio y sus integrantes actúan en el objetivo interno del grupo, e incluso son funcionales a la intervención de un proyecto, o la presencia de una institución. Organizaciones históricas que velan por el bienestar de la comunidad en infraestructura y servicios, la comunidad, el barrio, entre otras y las que se han

constituido legalmente para desarrollar una actividad específica. La gobernanza debe capitalizar estos actores organizados para construir un tejido social anclado a las propuestas de desarrollo territorial.

### **Liderazgo transformador.**

La capacidad de asumir corresponsabilidad de los ciudadanos en la gestión del desarrollo territorial, se requiere de actores locales que lideran los procesos y espacios en los cuales se debate el desarrollo territorial. Ejerciendo el derecho a la participación y asumiendo la corresponsabilidad en la acción pública.

El liderazgo de los actores sociales se posiciona desde los siguientes indicadores:

**Vocería ciudadana:** Canalizar las demandas ciudadanas ante los actores institucionales y de gobierno desde una representación legítima.

**Representatividad:** El ejercicio de la participación ciudadana requiere un adecuado manejo de la representatividad, es tener la capacidad de representar los intereses de las mayorías desde la ética y la acción colectiva.

**Alternabilidad:** El liderazgo debe ser asumido como un proceso de alternabilidad en el ejercicio de la representatividad ciudadana.

**Enfoque de Género:** La equidad de género, no debe ser vista como una cuestión de mujeres, requiere una mira incluyente, que parta del principio fundamental de igualdad en dignidad humana que requiere de acciones afirmativas para la igualdad de oportunidades considerando prioritario a los grupos más excluidos. Art. 35 de la Constitución del Ecuador “*Las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privados ...*”.

**Enfoque Generacional:** Un proceso de liderazgo incluyente deberá incluir a los jóvenes, en los procesos de toma de decisiones, son ellos los que deben asumir la alternabilidad de en los liderazgos de las organizaciones sociales y actores de sostenibilidad del modelo de gobernanza territorial considerando el “paradigma se basó en la concepción de la juventud como una etapa de transición hacia la vida adulta (noción de moratoria vital) donde las acciones se orientaban a preparar a este grupo etario para su vida adulta y productiva.” (Vommaro, 2016, pág. 127)

**Enfoque de Derechos:** A partir del 2003, Naciones Unidas aprobó “el Enfoque basado en los Derechos Humanos para la cooperación en el desarrollo: Hacia un entendimiento común”. Este paradigma los principios de universalidad, rendición de cuentas y participación; mismos que

deben ser asumidos por los liderazgos comunitarios en el territorio para que se incorporen en las agendas de trabajo de la gobernanza territorial.

**Capacidad de Liderazgo Institucional, para liderar el cambio de modelo de gobernabilidad, desde la gobernanza.**

El Modelo propuesto tiene como otro pilar fundamental el liderazgo institucional de los gobiernos locales para impulsar la gobernanza para el desarrollo territorial.

Una de las debilidades identificadas en la institucionalidad municipal es la capacidad técnica del talento humano para implementar los mecanismos de participación ciudadana y control social, lo que requiere de un proceso de formación y capacitación al talento humano mediante programas de formación que podrían ser asumidos por el Consejo de Participación y Control Social como ente rector de la política pública en esta materia.

Las dimensiones que se trabaran con los funcionarios de los gobiernos locales son:

Dominio del marco jurídico sobre los mecanismos de participación ciudadana.

Los mecanismos fundamentales sobre los cuales se trabajan el modelo son:

Asamblea Cantonal

Planificación Territorial

Consejo de Planificación

Presupuesto Participativo.

Rendición de Cuentas.

La aplicación de estos mecanismos de participación deben ser un proceso legitimado en la acción ciudadana y en participación efectiva que garantiza el ejercicio pleno del derecho a la participación.

**Garantías para una participación efectiva:** Se requiere asumir los mecanismos de participación ciudadana como parte de la cultura organizacional del Gobierno Autónomo Descentralizado, en el que la corresponsabilidad de actores para el desarrollo territorial sea una practica técnicamente aplicada y políticamente correcto. En el que se asuma con pensamiento crítico las propuestas. “Primero, renovar la deliberación (además de la tarea formal de los Parlamentos). Segundo, difundir las discusiones para dar a conocer los acuerdos y desacuerdos del debate público. Así se pueden valorar las decisiones que se toman colectivamente”. (Torrijo, 2013, pág. 68).

**Legitimidad del Liderazgo:** Se debe orientar para que el GAD-M sea una institución reconocida y respetada por los ciudadanos. La legitimidad es el reconocimiento a una gestión transparente, a la eficiencia de la inversión, y la calidad de los servicios que presta. Es importante que la institucionalidad y el gobernante trabajen en una línea de tiempo apuntando a los objetivos de desarrollo del cantón. Encaminar las acciones hacia una relación horizontal, en la que prima el bien común, superando intereses personales o de minorías. La legitimidad del liderazgo institucional, será facilitador permanente de la transformación de la gestión pública.

**Calidad y Eficiencia de la Inversión:** Los recursos de un GAD-M, siempre serán limitados y requieren de una administración eficiente que priorice la inversión, para garantizar la calidad de vida de todos sus ciudadanos, pero principalmente debe propender a tener una política financiera basada en la transparencia, y crecimiento institucional en el que la rendición de cuentas sea una práctica permanente y cotidiana.

El trabajo paralelo y complementario en los dos ejes del modelo planteado afianza la articulación territorial, entre los actores locales, sociedad civil y el gobierno local, trabajan de manera conjunta por alcanzar una gobernanza sostenible para el desarrollo territorial basada en la participación efectiva y legitimado en los espacios ciudadanos. A partir del cual se construye la planificación territorial en sus tres ejes, ambientalmente sostenible, socialmente equitativa y económicamente incluyente. Que permita superar las brechas de exclusión y pobreza en las que se encuentra el cantón.

#### **IV. CONCLUSIONES**

La gobernanza como proceso social, permite profundizar en la democracia participativa, legitimada en la participación efectiva, en la organización social y en ciudadanos. Implementar acción y decisión en la gestión del espacio territorial, en una relación estrecha entre los actores públicos, sociales y civiles generando sinergias que permiten superar brechas de pobreza y exclusión.

En el Ecuador se dispone de un marco legal que garantiza los derechos sociales y políticos de los ciudadanos y principalmente el derecho a la participación ciudadana y control social como mecanismos para garantizar un modelo de democracia participativa. En este marco normativo dispone la estructuración de espacios y mecanismos de participación ciudadana y control social en todos los niveles de gobierno. Sin embargo, del Estudio en el cantón Sigchos se identifica que si bien estos mecanismos han sido implementados no ha cumplido con el objetivo de generar un proceso de gobernanza del territorio. Se ha generado una instrumentalización de los espacios de participación ciudadana y control social como mero requisito para cumplir la norma. Por lo tanto, la gobernabilidad de la autoridad del gobernante es quien plantea las políticas públicas y la administración pública desde su visión de liderazgo. Las respuestas a las demandas ciudadanas llegan desde la voluntad del gobierno.

El estado ecuatoriano a partir de la Constitución Política del 2008, genero política pública orientada a institucionalizar un modelo de planificación territorial articulando los diferentes niveles de gobierno, anclados a una planificación nacional que se alinee con los Objetivos de Desarrollo Sustentable y mecanismos de participación ciudadana y control social que constituyen un marco normativo, que promueve el desarrollo sustentable, construido desde la gobernanza y participación efectiva de los actores locales; sin embargo en la aplicación y operativización de la norma persisten prácticas de improvisación y de cumplimiento formal de los mecanismos de participación ciudadana y control social. Las organizaciones sociales, ven con desconfianza los mecanismos de participación ciudadana y mantienen distancia de asumir el derecho a la participación.

En este contexto de la participación ciudadana las inequidades y brechas de género se perpetúan, las demandas de las mujeres, difícilmente serán asumidas en políticas públicas que generen cambios en la estructura patriarcal. Es importante impulsar procesos de deconstrucción de estos esquemas desde un enfoque de derechos. La propuesta de gobernanza territorial incorpora un análisis del conjunto de actores del territorio, para gestionar su participación en la planificación del territorio.

La gobernanza construida desde la participación efectiva legitima la gobernabilidad para el desarrollo territorial, permite tener una visión integral e integradora en el que se recoge una serie de contenidos teóricos que sustenten la práctica de la participación ciudadana y su rol en la administración pública. Implica desarrollar una serie de factores que permitan encontrar una visión del territorio, partiendo de la cultura como medio para generar la identidad del espacio vivido. Esta construcción del modelo de gobernanza territorial permea el conjunto de actores territorial en un proceso dinámico que responde a un escenario y momento específicos en un continuo cambio.

El eje central en la construcción de un modelo de gobernabilidad basado en la gobernanza es el desarrollo de capacidades y el fortalecimiento del tejido social para la democratización de la toma de decisiones en el accionar público. El desarrollo de los liderazgos en los tres niveles del territorio (micro, meso y macro) facilitan la integración en los espacios determinados para la participación ciudadana de los gobiernos locales. Para la sostenibilidad de estos procesos se requiere garantizar niveles de representatividad y visibilización de actores locales mediante metodologías que faciliten el enfoque de género, generacional, y de interculturalidad. El Desarrollo Territorial tiene como fin el mejorar la calidad de vida de la población de un territorio, en su conjunto por lo tanto no será posible alcanzarlo de espaldas a los más vulnerables y excluidos históricamente de estos procesos.

La gobernabilidad legitimada desde la gobernanza, basada en la participación efectiva permita alcanzar la sostenibilidad de los procesos sociales transformadores de la realidad del territorio. La gobernanza es un concepto, de las ciencias sociales que permite implementar de manera eficiente los mecanismos de participación ciudadana y facilita la transformación del gobierno local.

La gobernabilidad para el desarrollo territorial sustentable, sostenida en la gobernanza se basa en procesos de confianza que funcionan para el bien común. Estos procesos de confianza no necesariamente son formalmente constituidos y sino más bien procesos legitimados en la acción ciudadana, desde el hacer en la práctica institucional y en la cultura ciudadana.

El modelo de gobernanza planteado, tiene como fortaleza abordar dos ejes centrales que permiten sentar las bases para un proceso social transformador, en el que los ciudadanos, a través de ejercer el derecho a la participación efectiva, orientan un modelo transformador del accionar en la administración pública y por otro lado la fortaleza institucional del gobierno local lidera, facilita y promueve este nuevo modelo de gestión pública. Garantizando y valorando el ejercicio ciudadano de la participación efectiva. Asumiendo los mecanismos de participación ciudadano como el medio que permite legitimar su accionar en la ciudadanía, asumiendo el desarrollo del territorio como un proceso colectivo en el que se suman voluntades y prima el bien común.

Este modelo es una propuesta planteada para un territorio, en condiciones particulares y que responde a una realidad específica sin embargo podrá ser adoptado en otros espacios. Una tarea pendiente de este trabajo es establecer un modelo de evaluación de los parámetros propuestos en el modelo. Sin embargo las estrategias y líneas de trabajo responden a un proceso social dinámico que se irán ajustando en el proceso de su implementación. .

#### **IV. RECOMENDACIONES.**

Al ser procesos sociales se requiere generar debate en todos los espacios y principalmente en el espacio académico, que tiene la gran responsabilidad de generar profesionales técnicamente eficientes y políticamente éticos. Es por ello que la universidad podría generar procesos de aprendizaje impulsando en los que los ciudadanos nos politicen y los políticos de ciudadanicen.

La educación tiene un rol protagónico en establecer programas de educación popular, que se refleje en programas de formación de líderes, y lideresas que promuevan la transformación de la realidad desde la vinculación de la universidad con la comunidad.

Es importante que se promuevan espacios académicos para el debate y la construcción de diálogo de saberes entre los actores políticos de los territorios y los actores sociales en el que se busque profundizar la democracia participativa. Una formación que promueva el empoderamiento de los actores locales sobre los mecanismos y derechos de participación ciudadana.

#### **IV. BIBLIOGRAFIA.**

Aguilar, L. F. (2010). *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*.

Albuquerque Llorens, F. (1996). *Desarrollo económico local y distribución del progreso técnico: Una respuesta a las exigencias del ajuste estructural*. Retrieved from <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/30767>

Andrade, R. P. T., Fajardo, C. E. V., & Vaca, L. F. (2019). Empowerment: una herramienta estratégica como ventaja de competitividad en la administración de los gobiernos autónomos descentralizados (GADS). *RECIMUNDO: Revista Científica de La Investigación Y El Conocimiento*, 3(1), 1110–1135.

Arocena, J. (1995). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo* (Vol. 158). Nueva Sociedad Caracas.

Ayala, W. M. (2019). Bozzano, H. (2019). Territorios Posibles. Procesos, lugares y actores. Buenos Aires: Editorial Lumier, Edición 2018. en *Perspectiva Geográfica*, Vol. 24. <https://doi.org/10.19053/01233769.9126>

Báez, S., Ospina, P., Valarezo, G. R., & de Estudios Ecuatorianos, I. (2004). *Desarrollo local con énfasis en la gestión de los recursos naturales: una breve historia del espacio ecuatoriano*. Consorcio CAMAREN.

Boisier, S. (2010). Decodificando el desarrollo del siglo XXI: subjetividad, complejidad, sinapsis, sinergia, recursividad, liderazgo, y anclaje territorial. *Semestre Económico*,

- 13(27). Retrieved from <http://repository.udem.edu.co/handle/11407/1068>
- Caldera Ortega, A. R. (2015). Gobernanza y proyectos políticos: una revisión crítica desde la teoría normativa de la democracia. *Cuestiones Políticas*, 31(55). Retrieved from [https://www.researchgate.net/profile/Alex\\_Caldera\\_Ortega/publication/301552946\\_Gobernanza\\_y\\_proyectos\\_politicos\\_una\\_revision\\_critica\\_desde\\_la\\_teor%C3%ADa\\_normativa\\_de\\_la\\_democracia/links/5719239e08aed8a339e6fe0b/Gobernanza-y-proyectos-politicos-una-revision-critica-desde-la-teoria-normativa-de-la-democracia.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Alex_Caldera_Ortega/publication/301552946_Gobernanza_y_proyectos_politicos_una_revision_critica_desde_la_teor%C3%ADa_normativa_de_la_democracia/links/5719239e08aed8a339e6fe0b/Gobernanza-y-proyectos-politicos-una-revision-critica-desde-la-teoria-normativa-de-la-democracia.pdf)
- Canto Chac, M. (2008). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. *Política Y Cultura*, (30), 9–37.
- Carrizo, L. M., & Gallicchio, E. (2006a). *Desarrollo local y gobernanza: enfoques transdisciplinarios: investigación y políticas para el desarrollo en América Latina*.
- Carrizo, L. M., & Gallicchio, E. (2006b). *Desarrollo local y gobernanza: enfoques transdisciplinarios: investigación y políticas para el desarrollo en América Latina*. Centro Latinoamericano de Economía Humana.
- Crozier, M., Huntington, S. P., Watanuki, J., & Others. (1975). *The crisis of democracy* (Vol. 70). New York University Press New York.
- Dematteis, G., & Governa, F. (2005). Territorio y territorialidad en el desarrollo local. La contribución del modelo SLOT. *BAGE*, (39). Retrieved from <http://www.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/download/498/469>
- Di Pietro Paolo, L. J. (2001). Hacia un desarrollo integrador y equitativo: una introducción al desarrollo local. *Desarrollo Local, Buenos Aires, Ediciones CICCUS*.
- Farinós i Dasí, J. (2008). *Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda*. Retrieved from <http://roderic.uv.es/handle/10550/2108>
- Friedberg, E., & Crozier, M. (1980). *Actors and systems: The politics of collective action*. Chicago: University of Chicago Press.

- Galeano, E. (2004). *Las venas abiertas de América Latina*. Siglo xxi.
- Humano, D. (n.d.). Concepto | PNUD. Retrieved July 30, 2019, from <http://desarrollohumano.org.gt/desarrollo-humano/concepto/>
- Los desafíos de la gobernabilidad. (n.d.). Retrieved June 11, 2019, from Google Books website:  
[https://books.google.com/books/about/Los\\_desaf%C3%ADos\\_de\\_la\\_gobernabilidad.html?hl=es&id=sLgjSzCPrYAC](https://books.google.com/books/about/Los_desaf%C3%ADos_de_la_gobernabilidad.html?hl=es&id=sLgjSzCPrYAC)
- Quijano, A. (2000). *Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina*. CLACSO.
- Rodríguez, V. (n.d.). Territorio y territorialidad: Nueva categoría de análisis y desarrollo didáctico de la Geografía. Pag. 6.[Blog de territorio].[Citado 23 mar 2018]. Disponible en URL: file. *C:/Users/OBED% 20ISAAC/Downloads/9582-27484-1-PB. Pdf.*
- Ruiz, J. B., Rizzuto, M. L. Q., & de Benítez, D. R. (2013). El pensamiento estructuralista de la CEPAL sobre el desarrollo y la integración latinoamericana: reflexiones sobre su vigencia actual. *Revista Aportes Para La Integración Latinoamericana*, (28), 1–33.
- Sandoval, M. F. L. (2015). El sistema de planificación y el ordenamiento territorial para Buen Vivir en el Ecuador. *GEOUSP: Espaço E Tempo (Online)*, 19(2), 296–311.
- Secretaría Técnica Planifica Ecuador – Ecuador. (n.d.). Retrieved September 12, 2019, from <http://www.planificacion.gob.ec>
- Tomassini, L. (1992). *Estado, gobernabilidad y desarrollo*. Retrieved from <http://www7.uc.cl/icp/revista/pdf/rev141/ar2.pdf>
- Tur, J. N. (2016). *La visión territorial y sostenible del desarrollo local: Una perspectiva multidisciplinar*. Universitat de València.
- ubicacion del canton sigchos - Buscar con Google. (n.d.). Retrieved September 9, 2019, from <https://www.google.com/search?q=ubicacion+del+canton+sigchos&sxsrf=ACYBGNQShx9t4aVrB2x->

Q51GfvXFrBjnYA:1568071063420&source=lnms&tbm=isch&sa=X&ved=0ahUKEwjF  
u97178TkAhWptlkKHYG\_BeoQ\_AUIEygC&biw=1707&bih=781

Valbuena, D. R. (2010). Territorio y Territorialidad. Nueva categoría de análisis y desarrollo didáctico de la Geografía. *Uni-pluriversidad*, 10(3), 90–100.