

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Desarrollo, Ambiente y Territorio

Convocatoria 2009-2011

Tesis para obtener el título de maestría en Ciencias Sociales con mención en Desarrollo Local  
y Territorial

Gestión Territorial. Estudio de caso del Municipio Rural 24 de Mayo-Manabí Ecuador

Maria Fernanda Sampedro Herrera

Asesor: Santiago Ortiz Crespo

Lectores: Pablo Ortiz Tirado y Fernando Guerrero Cazar

Quito, marzo de 2022

## **Dedicatoria**

A mis padres y hermano, que son mi fuerza, mi punto de referente y el motor de mi desarrollo profesional y personal, así como a la población de las zonas rurales de nuestro país de las cuales depende la provisión de elementos substanciales para nuestra vida como la alimentación, el cuidado de los recursos naturales, entre otros.

## **Epígrafe**

“No deberíamos estar buscando héroes, deberíamos estar buscando buenas ideas”. Noam Chomsky

## Tabla de contenidos

Resumen .....	IX
Agradecimientos.....	X
Introducción .....	1
Capítulo 1 .....	5
Lineamientos Teóricos .....	5
1.1. El Desarrollo Local.....	6
1.2. El Desarrollo Territorial Rural .....	8
1.2.1. La Nueva Ruralidad .....	8
1.2.2. El Enfoque Reformista de la Nueva Ruralidad .....	10
1.2.3. El Enfoque Comunitario de la Nueva Ruralidad.....	11
1.2.4. El Desarrollo Territorial Rural .....	14
1.3. Las instituciones y otros agentes presentes en el territorio .....	21
1.4. Consideraciones sobre el Municipio.....	23
1.4.1. El Municipio lineamientos conceptuales y el papel del Poder.....	24
1.4.2. El Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización -COOTAD- y la Gestión Municipal.....	29
Capítulo 2 .....	35
Caracterización del cantón 24 de mayo.....	35
2.1. Datos Generales del Cantón .....	35
2.2. El panorama de la pobreza, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental .....	36
2.3. El capital humano del cantón .....	39
2.4. La estructura productiva del cantón .....	44
2.4.1. La producción agrícola.....	45
2.4.2. La producción pecuaria .....	49
2.5. La estructura social de 24 de Mayo.....	51
2.5.1. Actores claves de la estructura social del cantón .....	51
2.5.2. El rol de las organizaciones campesinas en el sur manabita .....	56
2.6. El territorio de 24 de Mayo según la tipología del Desarrollo Territorial Rural.....	59
Capítulo 3 .....	63
El Municipio de 24 de Mayo como gestor del desarrollo .....	63
3.1. Análisis de la gestión externa del Municipio .....	64

3.1.1. Respecto a sus competencias directas (responsabilidades legales).....	64
3.1.2. Peso del Municipio de 24 Mayo frente al conjunto de actores territoriales.....	70
3.2. Análisis interno – capacidad operativa del Municipio .....	79
3.2.1. De los recursos financieros para la gestión municipal .....	79
3.2.2. De los recursos humanos para la gestión municipal .....	84
3.3. Análisis sobre la posición de poder local del Municipio .....	85
Capítulo 4 .....	88
Conclusiones y reflexiones futuras .....	88
4.1. Conclusiones .....	88
4.2. Reflexiones para el futuro .....	95
Lista de referencias.....	97

## **Ilustraciones**

### **Gráficos**

Gráfico 1. Sinergias de los elementos del Desarrollo Territorial Rural .....	15
Gráfico 2. Tipología de Territorios Rurales según el DTR.....	20
Gráfico 3. Enfoques del papel del municipio .....	27
Gráfico 4. Distribución de la población de 24 de Mayo según rangos etarios.....	40
Gráfico 5. Población inter-censal .....	42
Gráfico 6. Relación: Escolaridad y Pobreza.....	44
Gráfico 7. % de UPAS con activos productivos .....	48
Gráfico 8. Mapa de los principales actores territoriales según los ámbitos de acción.....	55
Gráfico 9. Distribución de competencias municipales por sector.....	65
Gráfico 10. Mapa de relaciones de los actores territoriales del cantón 24 de Mayo.....	72
Gráfico 11. Percepción sobre la Institución u Organización que debe liderar los procesos de desarrollo en el Cantón.....	75
Gráfico 12. Enfoque en la gestión Municipal antes y después del 2004.....	77

### **Tablas**

Tabla 1. Pobreza FGT, Consumo promedio por habitante y Coeficiente de Gini. ....	37
Tabla 2. Población Económicamente Activa (PEA) por rama de la actividad.....	40
Tabla 3. Población Económicamente Activa (PEA) por categoría de ocupación .....	41
Tabla 4. Población Económicamente Activa (PEA) agropecuaria por rangos de edad .....	43
Tabla 5. Superficies de cobertura productiva agrícola.....	45
Tabla 6. Características UPAS ganaderas .....	49
Tabla 7. Actores territoriales del cantón 24 de Mayo. ....	51
Tabla 8. Coberturas de los servicios básicos en 24 de Mayo 1974, 2001 y 2010.....	66
Tabla 9. Coberturas de Servicios básicos municipales por área. Año 2010.....	66
Tabla 10. Estrategias de coordinación en las que participa el municipio de 24 de Mayo.....	69
Tabla 11. Actores territoriales entrevistados según la institución u organización a la que pertenecen.....	71
Tabla 12. Variables y pesos en el Modelo de equidad territorial.....	81

Tabla 12. Indicadores financieros a nivel municipal.....	82
Tabla 13. Distribución del gasto municipal al 2007 y 2010.....	83

## Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, María Fernanda Sampedro Herrera, autora de la tesis titulada “Gestión Territorial. Estudio de caso del Municipio Rural 24 de Mayo-Manabí Ecuador” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría en Ciencias Sociales con mención en Desarrollo Local y Territorial concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, marzo de 2022



Firmado digitalmente por  
MARÍA FERNANDA  
SAMPEURO HERRERA

---

María Fernanda Sampedro Herrera

## **Resumen**

El presente trabajo analiza la capacidad de gestión del municipio del cantón de 24 de Mayo para cumplir su misión como gestor del desarrollo local, en el marco de un contexto territorial primordialmente rural.

Para tal efecto se parte de un análisis de las características del territorio en los ámbitos de la pobreza, la inclusión social, la sostenibilidad ambiental, las condiciones de su capital humano, su estructura productiva y su tejido o estructura social, a fin de comprender con mayor pertinencia las condiciones en las que opera la gestión municipal, lo que inclusive permitió tipificar al territorio, conforme los lineamientos teóricos del Desarrollo Territorial Rural.

Se continúa con un análisis del desempeño municipal, respecto al cumplimiento de sus competencias directas y los vacíos que estas evidencian para promover plenamente una actuación alineada a los postulados del Desarrollo Local y del Desarrollo Territorial Rural, en los ejes: social, económico y ambiental.

Así también se indaga sobre la capacidad operativa del Municipio en función a los recursos financieros y humanos que dispone, así como la aplicación del poder que ostenta en el cantón 24 de Mayo, con base en la identificación de disponibilidad o no, de stock de capitales económico, social y simbólico, siendo en marco del capital social, de especial interés los resultados que se lograron obtener respecto a la percepción que tienen los actores territoriales sobre la gestión municipal y su papel en este tejido de agentes.

**PALABRAS CLAVE:** 24 de Mayo, Desarrollo Local, Desarrollo Territorial Rural, Gestión Municipal, Instituciones Locales, Municipio y Pobreza.

## **Agradecimientos**

Quiero agradecer a todas las personas y representantes de instituciones que contribuyeron con información y criterios para este trabajo, en especial al profesor Santiago Ortiz, quien me guio y compartió valiosos conocimientos y experiencias.

Quiero agradecer al conjunto de profesores del programa de maestría, los cuales demostraron alta solvencia académica y una excelente capacidad para transmitir sus conocimientos, los cuales me han fortalecido profesional y personalmente.

Finalmente agradezco a mi familia y amigos por su gran apoyo y motivación.

## Introducción

Según datos censales, el 71% de los municipios del Ecuador, cuentan con más de la mitad de su población residiendo en la zona rural de sus respectivos cantones, es decir a la fecha, 157 municipios son primordialmente rurales<sup>1</sup>, en adelante se hace referencia a este grupo como cantones rurales.

Entre 1982 a 1996, el país experimentó su mayor fragmentación cantonal (65% de incremento), pasando de 122 a 201 cantones, periodo donde se promovió un boom del “urbanismo” con características netamente utilitarias, toda vez que, para constituir un cantón se requería, y se requiere, de una cabecera urbana. Así, núcleos poblados primordialmente rurales, se transformaron en urbanos, resultado en su mayoría de “presiones políticas, muchas veces vinculadas a grupos caudillistas locales” (Martínez 2001, 164), lo que a la postre como señala Larrea (1999) y Martínez (2001) generó en la “proliferación de unidades administrativas con una reducida viabilidad” y “que desempeñan una precaria actividad urbana en medio de un mar de ruralidad”.

Este proceso dejó como resultado un grupo importante de cantones con sustantivas limitaciones para ejercer un papel efectivo como gestores de desarrollo local, y que incluso no cuentan con la población necesaria para ser considerados como tales según la normativa vigente<sup>2</sup>, así al año 2010 de los 221 cantones del país, 165 (75%) cuentan con menos de 50.000 habitantes, siendo esta debilidad demográfica un tema crítico al momento de acceder a recursos del Gobierno Central, esto en el marco de un sistema de asignación que privilegia la dotación de recursos en función al número de habitantes.

La alta fragmentación antes citada, se circunscribe a periodos de Gobierno de corte neoliberal, en los cuales, bajo el discurso de la modernización del Estado, se implementó un proceso de descentralización, limitadamente planificado y que no consideró la alta heterogeneidad territorial, desembocando en: desarticulación institucional; superposición de competencias;

---

<sup>1</sup> Esta alta primacía rural entra en disonancia con la conceptualización ecuatoriana del municipio como institución, pues su orientación de gestión es primordialmente urbana, como se puede constatar haciendo una revisión de sus competencias atribuidas legalmente.

<sup>2</sup> Según el COOTAD, la población necesaria para que un territorio se constituya en cantón es 50,000 habitantes.

vacíos del gobierno intermedio, segmentación y discriminación territorial, entre otros (Barrera 2007, 184-191).

Bajo un modelo de descentralización mentalizado de arriba hacia abajo y de manera lineal, los resultados de la gestión municipal en los territorios primordialmente rurales, evidentemente evidencian grandes desafíos, pues en ellos se concentra la pobreza, tal así que, el índice de Pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) en Hogares es del 78% en los 157 cantones rurales frente a un 64% en el resto de cantones del país.

La concentración de la pobreza que posee la ruralidad ecuatoriana, no es ajena a la que se experimenta en el resto de países de nuestra región. De acuerdo a datos de la CEPAL al año 2020, en América Latina la población de las zonas rurales evidencia un 46% de Pobreza y 21% de Pobreza Extrema, en comparación con las zonas urbanas que cuentan con un 27% y 9%, respectivamente.

Por su parte, el índice de acceso a servicios básicos, que es una medida que en Ecuador captura de manera resumida buena parte de los servicios provistos por los municipios<sup>3</sup>, reporta en los cantones rurales un promedio de 24%, frente a un resultado promedio del 41% en el resto de los cantones del país y del 72% en cantones como Quito, Guayaquil y Cuenca. La variable previamente citada, da cuenta que 4.37 millones de personas<sup>4</sup>, es decir el 30% de la población ecuatoriana que al año 2010 reside en cantones rurales, no está recibiendo del Estado una provisión suficiente de servicios públicos, para garantizar su bienestar, lo que, sumado a la concentración de pobreza, motivan y denotan la imperante necesidad de analizar la capacidad de gestión de este tipo de municipios para cumplir con su misión como actores de desarrollo.

Profundizando en las cifras del Ecuador, encontramos a la Provincia de Manabí, con un 84% de Pobreza por NBI en Hogares, lo que representa el tercer promedio más alto del país, y

---

<sup>3</sup> Este índice se calcula considerando variables de vivienda como: (i) acceso a agua por red pública; (ii) acceso a sistemas de alcantarillado (red pública); (iii) acceso a sistemas de recolección de basura; y (iv) acceso a servicio eléctrico (red pública)

<sup>4</sup> Población de los 157 municipios rurales según datos censales al año 2010.

como parte de esta provincia, son los cantones del sur-este (24 de Mayo, Jipijapa, Olmedo, Paján y Santa Ana), los que se han caracterizado por presentar los mayores desafíos.

Al año 2010, en promedio el 91% de la población de los cinco cantones del sur-este de Manabí se encuentra en la Pobreza por NBI, y el 62% en la extrema pobreza, siendo las cifras del cantón 24 de Mayo parte de las más críticas de este grupo con una incidencia del 94%. La alta concentración de pobreza de 24 de Mayo lo ubica al año 2010 dentro de los quince cantones más pobres del país, situación que no ha variado desde el año 2001 e inclusive desde 1974<sup>5</sup> (creación del cantón), muy a pesar que este espacio por más de 30 años ha sido objeto de intervenciones públicas y de cooperación.

Al igual que muchas áreas rurales del país y de América Latina, este territorio expulsa sustantivamente pobladores debido a la falta de oportunidades, así como a la constante amenaza en la degradación de su medio ambiente, de tal manera que, al año 1974 la población del cantón ascendía a 42.537 y al año 2010 alcanza los 28.846 (32% de decrecimiento). Bajo el contexto antes detallado y tomando en consideración que los gobiernos municipales son actores que normativamente en nuestro país, están llamados a promover un desarrollo local coordinado y pertinente a la realidad territorial, el presente trabajo busca responder a la siguiente pregunta: ¿cuál es la capacidad de gestión del municipio 24 de Mayo para cumplir su misión como gestor del desarrollo local?

Analizar la gestión del municipio 24 de Mayo, se constituye en una buena muestra de la realidad que experimenta ese 71% de cantones del país, los cuales se circunscriben a espacios rurales que cada vez más se alejan del acceso a estrategias de desarrollo integrales y efectivas, muy a pesar que tienen relevancia en la provisión de alimentos, minerales, cultura, servicios ambientales, entre otros.

Para efectos de resolver la pregunta rectora del presente trabajo, se diseñaron a su vez las siguientes preguntas auxiliares:

---

<sup>5</sup> Luzuriaga, Carlos y Zuvekas, Clarence, Jr. (1982). Income Distribution and Poverty in Rural Ecuador 1950-1979. Estudio que analizó veinte provincias del Ecuador

- ¿Cuáles son las características territoriales que determinan el contexto de la acción municipal?
- ¿Cuál es la capacidad de gestión que posee el Municipio para cumplir con su misión institucional?
- ¿Cuál es el peso o poder de acción que el municipio frente a los otros actores relevantes del territorio?

Para dar respuesta a las preguntas planteadas, se parte identificando los lineamientos teóricos-conceptuales sobre el desarrollo local, el desarrollo territorial rural, el papel de las instituciones y otros agente de desarrollo, y consideraciones sobre el municipio tanto a nivel conceptual como normativo; seguidamente se presenta una caracterización sobre el Cantón 24 de Mayo a fin de identificar con pertinencia su realidad y desafíos en diversos ámbitos del desarrollo, incluido el tejido social que opera en este espacio y el rol del municipio en este elemento, y finalmente se expone un análisis del desempeño del municipio en su gestión del desarrollo lo que nos permite identificar efectivamente sus brechas y potencialidades.

El presente trabajo se sustentó principalmente en la revisión de información secundaria censal e histórica; observación participante para entender el contexto y la dinámica a la cual se circunscribe el cantón; y a aplicación de entrevistas no estructuradas a informantes o actores priorizados que desenvuelven su gestión en el cantón.

## **Capítulo 1**

### **Lineamientos Teóricos**

Considerando que, la gestión del gobierno municipal en Ecuador, se inscribe normativamente a propiciar “desarrollo” (COOTAD 2010), a priori podría considerarse que el abanico teórico para analizar la gestión municipal resulta amplio. No obstante, es la vinculación con lo local, con el territorio y la ruralidad del objeto de estudio, del cantón 24 de Mayo, lo que encausa en un primer nivel el abordaje teórico hacia el Desarrollo local.

El estudio de la relación entre territorio y desarrollo lleva varios años de progreso, por consiguiente, los lineamientos teóricos que resultan pertinentes para guiar este trabajo, se circunscriben denominado Desarrollo local, y dentro de éste, resultan de especial interés los postulados que hacen referencia a la ruralidad, en particular el denominado Desarrollo Territorial Rural.

Es importante señalar que, el estudio de lo rural no es nuevo, existe un importante compendio de postulados y experiencias que, ventajosamente han ido madurando, lo que inclusive en los últimos años ha llevado a posicionar el concepto de una Nueva Ruralidad, es decir una versión del desarrollo rural que, por sobre todo, reconoce las lecciones aprendidas del enfoque tradicional del desarrollo rural, cuyos resultados fueron muy magros (Schejtman y Berdegúe 2004).

La Nueva Ruralidad, entre otros, valoriza las características rurales y las dependencias de las áreas rurales con las áreas urbanas, rompiendo la dicotomía entre lo rural y lo urbano, y más bien marca la relación complementaria de las dos áreas, así también, reconoce la heterogeneidad de los espacios rurales (Gómez 2012).

No obstante lo anterior, si bien el mandato del municipio en términos generales, es ser un promotor de desarrollo, en la práctica se observan ciertos límites, motivo por el cual en este acápite también se presentan una serie de lineamientos complementarios sobre las instituciones y el municipio, los cuales fortalecen el marco de referencia para el análisis de la gestión del Municipio de 24 de Mayo.

## **1.1. El Desarrollo Local**

Muchas son las relaciones e incluso son varias los postulados que consideran como sinónimos al desarrollo territorial y local, esto debido principalmente a que “la noción del territorio estaría estrechamente ligada a lo local” (Di Pietro 2001, 25), y es que, en lo local, como señala Di Pietro (2001) “el territorio adquiere espesor, se vuelve un entorno activo, dinámico, facilitador y estimulador”.

Los resultados de utilizar en la gestión local visiones sectorizadas del desarrollo, donde el territorio únicamente era visto como un elemento geográfico estático, uniforme e indiferenciado, han hecho que valiosas y/o cuantiosas intervenciones no logren la sostenibilidad suficiente para generar verdaderos procesos desarrollo, entendido éste como “un estado donde se satisfacen las necesidades y deseos legítimos, de la mejor manera posible, de todos los miembros [de una localidad] intergeneracionalmente, así como de su territorio” (Coraggio 2006, 40).

Con el objetivo de aprender de los errores, por decirlo de alguna manera, hoy por hoy se promueven fuertemente conceptos de desarrollo local con miradas integrales, en donde el territorio, más allá de ser considerado un espacio netamente geográfico, se reconoce como un entramado de actores, recursos, relaciones e interacciones, producto de un transcurrir histórico, y donde sus actores se reconocen y tienen como auto-referencia primaria el propio territorio, es decir su identidad territorial (Boisier 2000, 6).

La revalorización del territorio como un entorno vivo y en constante construcción nos invita a reconocer la “heterogeneidad estructural de la realidad” (Albuquerque 2007, 9).

Arocena, así como Albuquerque plantean que: “el desarrollo local y su planificación debe regirse por una lógica territorial, que vendría a ser el conjunto de interdependencias existentes entre los diferentes actores del territorio” (Arocena 1999, 75 en Di Pietro 2001, 29).

A medida que la planificación va aterrizando hacia lo local deja de ser virtual, y los mapas y planos empiezan a convertirse en territorios reales, vivos, que nos obligan a situarnos en una perspectiva integral, pues el fin mismo de la planificación atiende a seres concretos que son

multisectoriales, cambiantes y que están en un entorno en permanente transformación (Di Pietro 2001, 25).

Bajo las nuevas corrientes del desarrollo local, el Estado, específicamente el municipio (gobierno local), vendría a constituirse en un promotor del desarrollo territorial, catalizando los intereses de los actores públicos, privados y sociales, esto con el fin de generar sinergias que contribuyan al territorio en su conjunto, en donde como señala Klein (2005) la identidad es un elemento aglutinador de actores, que inclusive ayuda a superar las diferencias las sociales.

Albuquerque (2007) señala que, bajo el estado de transición tecnológica y de reestructuración económico y social en el que actualmente nos encontramos, los territorios y los actores territoriales no deben descuidar los siguientes desafíos: (i) “la incorporación de innovaciones en el tejido productivo de cada ámbito territorial; (ii) la superior calificación de los recursos humanos según las necesidades locales existentes, (iii) la atención a las características del medio ambiente local; y, (iv) la adaptación institucional que requieren las nuevas formas de gestión en el conjunto de organizaciones existentes, ya sean privadas o públicas” (Albuquerque 2007, 42).

Albuquerque (2007) incluso propone los siguientes elementos estratégicos que se deben considerar al momento de trabajar el Desarrollo Local:

(i) es el resultado del aprovechamiento de los recursos locales en un determinado territorio; (ii) esencialmente va de abajo hacia arriba; (iii) no solo incluye el sistema productivo local, sino el conjunto de relaciones, eslabonamientos productivos, comerciales, [así como aspectos sociales, ambientales, institucionales, culturales];(iv) no tiene porqué coincidir con las fronteras o delimitaciones administrativas; (v) no siempre tiene un origen endógeno, pero lo importante es endogenizar las oportunidades; (vi) requiere coordinación inter-niveles en lo público y privado; (vii) toma como unidad el territorio y no la empresa o un sector; (viii) tiene una consideración integrada de la funcionalidad entre lo rural y urbano; (ix) es clave la participación de los actores locales (capital social), motivados por una “identidad territorial compartida, existente o que se puede formar; (x) debe ser participativo”(Albuquerque 2007, 46-48)

Por su parte, si bien Boisier (2000) señala que el Desarrollo Local (DL) es “aún una práctica sin teoría”, existen autores como Vázquez-Barquero (1988) expone una conceptualización sobre el DL en los siguientes términos:

(...) Un proceso de crecimiento económico y de cambio estructural que conduce a una mejora en el nivel de vida de la población local, en el que se pueden identificar tres dimensiones: una económica, en la que los empresarios locales usan su capacidad para organizar los factores productivos locales con niveles de productividad suficientes para ser competitivos en los mercados; otra, sociocultural, en que los valores y las instituciones sirven de base al proceso de desarrollo; y, finalmente, una dimensión político-administrativa en que las políticas territoriales permiten crear un entorno económico local favorable, protegerlo de interferencias externas e impulsar el desarrollo local (Vázquez-Barquero 1988, 129 en Boisier 2000, 10).

Con base en el recorrido precitado, podemos señalar que el Desarrollo Local promueve una coalición de fuerzas público, sociales y privadas, encaminadas hacia promover en la población de un territorio bienestar de manera intergeneracional, lo cual implica aplicar cambios estructurales y trabajar en los ámbitos económicos, sociales y ambientales con base en un sentido proyecto o visión territorial que surge de las fuerzas o poderes que movilizan los actores locales en el territorio.

## **1.2. El Desarrollo Territorial Rural**

### **1.2.1. La Nueva Ruralidad**

El principal objetivo del desarrollo rural, ha sido y es, disminuir la concentración de la pobreza en las zonas rurales de manera equitativa. Sin embargo, los mecanismos para alcanzar tal objetivo han cambiado a lo largo del tiempo.

Durante los años 60 hasta los 80, el enfoque tradicional del desarrollo rural, se concentró en atender temas agrarios y productivos, generando intervenciones desarticuladas y altamente frágiles (Guerrero 2007 y Schejtman y Berdegú 2004). No obstante, fue a mediados de los años 90, donde al tomar conciencia sobre las transformaciones del mundo rural,<sup>6</sup> las cuales

---

<sup>6</sup> Las transformaciones por efecto de: (i) la globalización; (ii) la apertura de las economías; (iii) la mundialización de los sistemas agroalimentarios; (iv) los impactos asimétricos de los cambios de las reglas de juego del mercado; (v) la imperfección de los mercados; (vi) los costos de transacción; (vii) la concentración de la tierra y otro tipo de capitales; (viii) los cambios en las dinámicas del empleo (migración); (iv) los cambios en los patrones culturales, entre otros.

trascendían lo netamente agrario y productivo, se generó el punto de quiebre del enfoque tradicional (Kay 2009), y dio paso a una visión más integral (multidisciplinaria), que rompió con la ecuación fallida: desarrollo rural = desarrollo agrícola (Schejtman y Berdegué 2004). De conjunto de lecciones aprendidas sobre las intervenciones tradicionales a nivel local, sobresale la necesidad de trabajar de manera incluyente, articulada, promoviendo acciones que fomenten la participación de los actores locales, todo esto bajo un conocimiento más concreto de la realidad local.

En línea con lo anterior se ubican los postulados de la “Nueva Ruralidad”. Cabe señalar que, si bien no existe un consenso teórico respecto a lo que conlleva la Nueva Ruralidad, si existen puntos de contacto entre diversos autores como Echeverri y Ribeiro (2002); López (2007); Castellanos (2007), Gómez (2002) y Schejtman y Berdegué (2004); los cuales se detallan a continuación:

- es una propuesta con una visión integral, por tanto, plantea intervenir no solo en los temas económicos y productivos sino también en las relaciones sociales (la participación social, la identidad, inclusión), los problemas de la sociedad, el tejido institucional y la protección del medio ambiente;
- promueve el reconocimiento de la alta heterogeneidad que caracterizan a las sociedades rurales y por tanto la implementación de políticas diferenciadas;
- propone trabajar sobre lo que antes se ignoraba, como por ejemplo los efectos en el mundo rural de: la globalización; la creciente importancia de las actividades no agrícolas dentro y fuera de la granja como el trabajo asalariado; y, la migración en la vida rural;
- plantea atender no solo a un eslabón de las cadenas productivas existentes en los territorios, sino también las fallas y potencialidades hacia adelante y tras de éstas;
- promueve actividades complementarias a la agricultura como el turismo, las artesanías, así como la inclusión de las mujeres, jóvenes y otros sectores tradicionalmente excluidos;
- revaloriza la imperante necesidad de desarrollar estrategias productivas sustentables;
- fomenta un reconocimiento y actuación sobre vínculos urbano-rurales, donde el “mundo rural profundo” tradicionalmente concebido como un espacio con poblaciones dispersas, con pocos servicios, con una cultura “diferente”, relativamente aisladas y lejanas, que viven “en el campo” practicando la agricultura y otras actividades primarias,

necesariamente deben integrarse a dinámicas con otros territorios donde pueda ubicar recursos y oportunidades que en su espacio originario no prevé.

En consecuencia, la “Nueva Ruralidad” así como el desarrollo local posee varios enfoques. De Grammot (1992) por un lado, plantea la existencia de dos enfoques: (i) el centrado en las transformaciones económicas, sociales y políticas de la sociedad; y, (ii) el dedicado a las nuevas políticas públicas para responder no solo a las actuales situaciones existentes en el campo sino también para que cumplan todas las funciones que hoy se le atribuyen. Mientras tanto Kay (2009) presenta otros enfoques, que acogen de cierta manera los grupos de Grammot, y que plantean de manera más clara las diferencias entre ellos, los enfoques son: el reformista, el comunitario y el territorial.

### **1.2.2. El Enfoque Reformista de la Nueva Ruralidad**

La propuesta reformista de la nueva ruralidad plantea mejorar la eficacia de las políticas públicas y la participación social en el mundo rural para sacar mejor provecho <sup>(7)</sup> de la globalización y sus fenómenos asociados, siendo la reorientación de las políticas públicas tradicionales concentradas en los temas agrarios y productivistas la clave para mejorar el sustento en el campo (Kay 2009).

La reducción de la pobreza rural, es el principal objetivo de esta propuesta y es bajo un entendimiento de su multicausalidad, donde cobra importancia ampliar los ejes de acción de las políticas públicas.

Los “nuevos ruralistas normativos” <sup>8</sup>, critican las políticas de gobierno que priorizan las necesidades de los agricultores capitalistas y a la agroindustria a expensas de los campesinos. En su lugar proponen como estrategias de desarrollo: (i) las asociaciones público-privadas; (ii) avanzar hacia una cadena de valor mediante el procesamiento agroindustrial (cadenas agroproductivas); (iii) potenciar la diversificación de los ingresos rurales, así como la creciente importancia de las actividades no agrícolas en la granja y por fuera de la vida rural; (iv) fomentar las innovaciones tecnológicas y la competitividad. Lo cual se lograría mediante

---

<sup>7</sup> Para este autor el sacar provecho se refiere a reducir la pobreza rural.

<sup>8</sup> Esta es la expresión que emplea Cristóbal Kay para referirse a los autores que trabajan en la propuesta reformista de la nueva ruralidad (Kay 2009, 622)

las asociaciones y consensos a nivel local y regional, así como mediante la promoción de nexos más estrechos entre las zonas urbanas y rurales (Kay 2009).

Si bien estos planteamientos en buena parte muestran aportes complementarios al enfoque tradicional del desarrollo rural, nace la inquietud respecto a la factibilidad de alcanzar tales objetivos, tomando en cuenta la posición de desventaja, que mayoritariamente se encuentran los pobladores rurales frente al gran capital e inclusive frente al poder de otros actores que inciden en su realidad rural.

De acuerdo a Kay (2009) las principales limitaciones de esta propuesta son: (i) la falta de un entendimiento integral sobre las restricciones que la globalización capitalista impone a las posibilidades de desarrollo de la población rural; (ii) la ausencia de un análisis de clase <sup>(9)</sup> y de las fuerzas políticas [relaciones de poder] que dan forma a las políticas públicas; (iii) un entendimiento limitado sobre el origen de las actividades rurales por fuera de la granja, dando pie a una sobrestimación de estas actividades como motor del desarrollo rural, aunque en muchos de los casos más que potenciar el desarrollo ha promovido la desagrarización, la flexibilización y feminización del trabajo en el campo, así como el éxodo de mano de obra por fuera del espacio rural; y (iv) a medida que el enfoque reformista tiende a ser más amplio en su marco de acción, va perdiendo potencia en su objetivo de desarrollo original (Kay 2009), es decir mientras más frentes se atacan de manera paralela, aunque muy loable, la probabilidad de tener un impacto importante va decreciendo.

Citando a Kay (2009) la propuesta reformista del desarrollo rural “pretenden reformar el sistema más que desafiarlo” (Kay 2009, 524).

### **1.2.3. El Enfoque Comunitario de la Nueva Ruralidad**

Esta propuesta al contrario de la anterior, no busca como premisa clave engarzarse desde lo rural a la globalización para obtener beneficios; más bien, plantea que se debe aprender y utilizar “las estrategias que las comunidades campesinas están adoptando para enfrentar la globalización neoliberal y estructurar una alternativa al empobrecimiento individual y a la

---

<sup>9</sup> Es decir de la diferenciación entre los pobladores rurales como: campesinos, proletarios, capitalistas, trabajadores, así también hombres, mujeres, jóvenes, ancianos, grupos étnicos, etc. Y no hay que olvidar inclusive que dentro de los campesinos habría diferencias pues hay campesinos con recursos como: tierra, recursos financieros, recursos humanos y recursos culturales y otros sin ellos.

degradación ecológica (...), buscando estrategias de desarrollo alternas a los dictados de la globalización” (Kay 2009, 626).

De acuerdo a lo indicado por Gómez (2002) y Kay (2009), David Barkin (2006) es el autor más representativo de este enfoque, quien señala que el proceso de globalización ofrece pocas opciones para los grandes segmentos de la población, por tanto numerosos grupos sociales trabajan activamente para fortalecer sus comunidades rurales, para rehabilitar y proteger sus ecosistemas, y contribuir a forjar un nuevo tipo de pacto social en el que puedan disfrutar de mejores niveles de vida, al tiempo que contribuyen a mejorar la calidad de vida de la sociedad en su conjunto.

La alternativa comunitaria se basa en tres principios fundamentales: la autonomía, la autosuficiencia y la diversificación productiva.

Los principios de la autonomía y la autosuficiencia, no están orientados a promover una comunidad aislada o que contenga empresas completamente autosuficientes, más bien la estrategia es diversificar el sistema de producción comunitario a fin de mejorar la capacidad y el poder decisión sobre cómo y hasta qué punto se integra la comunidad al mercado. Es en la forma selectiva de participación de las comunidades rurales con el mercado donde Barkin ubica sus principios de autonomía y la autosuficiencia (Kay 2009, 626).

La creación, el fortalecimiento y la participación del campesinado en mercados basados en principios de solidaridad (comercio justo), son estrategias para enfrentar las desigualdades del mercado que viven los campesinos. Al contrario de lo que plantea la agricultura capitalista, que busca la especialización y el monocultivo, esta propuesta plantea la diversificación de la producción, el pluricultivo, como medio de defensa de la comunidad para sus productos tradicionales, así como de su cultura, la organización comunitaria (Barkin 2006, s/r en Kay 2009, 627).

Barkin (2006) plantea que para alcanzar una nueva ruralidad comunitaria viable y sustentable, es decir una renovación rural, se requeriría por un lado, de una coordinación territorial regional y por otro, de recursos externos, siendo las fuentes de recursos para poner en marcha la propuesta comunitaria, los ingresos no agrícolas de los miembros de la comunidad, las

remesas recibidas por efectos de la migración y los resultados económicos de la interacción de la comunidad con los mercados de comercio justo.

Los postulados previos, sin embargo, de acuerdo a varios autores, vendrían a ser el talón de Aquiles para alcanzar los principios de autonomía y autosuficiencia. Por ejemplo, si con el fin de alcanzar esa diversidad productiva o inclusive captar recursos, la comunidad desarrolla vínculos o alianzas con otros grupos sociales y políticos, necesarios para fortalecer su poder de influencia política, por otro lado, les resta autonomía en la toma de sus decisiones, pasando a depender de consensos con actores externos, respecto a su propio desarrollo.

Por otro lado, aunque las remesas representan una fuente de ingresos, y en algunos territorios representativas, no son suficientes. Para muchas comunidades los costos de las remesas son negativos, pues implica la pérdida de recurso humano valioso para la comunidad, así como la creación de dependencia ya que los jóvenes, los fuertes, las personas en edad para trabajar, son los que están fuera, contradiciendo así los principios de autonomía y autosuficiencia propuestos (Kay 2009).

Respecto a lo anterior, Barkin es consciente que existen obstáculos, y señala como las principales a las trabas institucionales originadas por el caciquismo y otras formas de clientelismo político (Barkin 2001 en Kay 2009).

Por su parte Kay (2009) presenta otros obstáculos como: (i) el hermetismo respecto al Estado y la comunidad internacional, lo que podría devenir en una autorestricción para acceder a recursos y apoyo político para sostener la propuesta de desarrollo de la comunidad. Por lo tanto, más que eliminar el obstáculo político señalado por Barkin lo necesario es garantizar el apoyo político activo del Estado con la propuesta, lo cual, si bien afecta la autonomía en el corto plazo, en el mediano y largo plazo le estaría dando sostenibilidad; (ii) no hay un cuestionamiento sobre hasta qué punto es factible que la comunidad alcance la autonomía o autosuficiencia. Por tanto, las preguntas como ¿se puede lograr aisladamente?; ¿se requiere de una transformación simultanea de la economía nacional, la sociedad y el sistema de gobierno para tener oportunidades de éxito?; ¿se requiere toda una transformación del sistema global?, se torna muy pertinentes, y en la medida que los expertos de esta corriente logren contestar a

estas y muchas otras preguntas en esta línea, se podrá ubicar la factibilidad de los planteamientos de la nueva ruralidad comunitaria.

#### **1.2.4. El Desarrollo Territorial Rural**

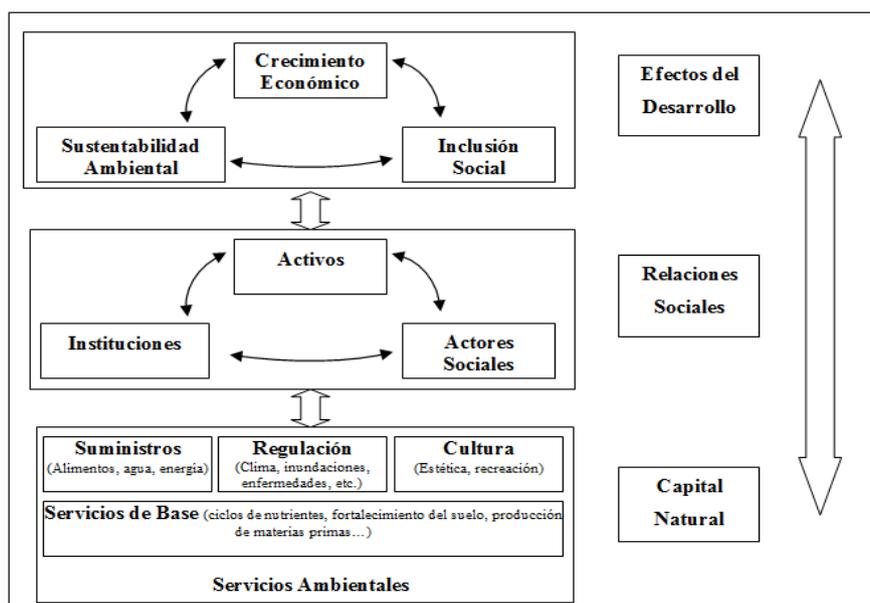
El Desarrollo Territorial Rural constituye en enfoque territorial de la Nueva Ruralidad, de acuerdo a Kay (2009) esta propuesta surge como resultado de los nexos entre la nueva ruralidad y el territorio, pero entendido este último como una construcción social.

El territorio bajo este enfoque pasa de ser contenedor a contenido (Boisier 2000). De acuerdo a lo manifestado por Kay (2009), los principales exponentes de la propuesta territorial de la nueva ruralidad o más conocido como el Desarrollo Territorial Rural (DTR) son Schejtman y Berdegué quienes han desarrollado la siguiente definición:

El DTR es un proceso simultáneo de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural. (...) La transformación productiva tiene el propósito de articular competitiva y sustentablemente a la economía del territorio a mercados dinámicos, lo que supone cambios en los patrones de empleo y producción (...). El desarrollo institucional tiene el objetivo de estimular la concertación de los actores locales entre sí y entre agentes externos relevantes, así como modificar las reglas formales e informales que reproducen la exclusión de los pobres en los procesos y beneficios de la transformación productiva (Schejtman y Berdegué 2004, 30).

Como complemento a la definición previa, es importante indicar que, si bien la reducción de la pobreza rural es objetivo final del DTR, objetivo compartido con el resto de enfoques del desarrollo, Schejtman y Berdegué (2004) plantean que debe estar acompañado de sostenibilidad ambiental e inclusión social, por tanto, el objetivo del DTR es la generación de un crecimiento económico, socialmente inclusivo y ambientalmente responsable.

**Gráfico 1. Sinergias de los elementos del Desarrollo Territorial Rural**



Fuente: Chiriboga (2013). Dinámicas Territoriales en América Latina

El Gráfico 1 muestra el carácter sistémico (de interdependencias) que guardan dentro de un territorio los actores sociales, los activos, las instituciones y los recursos naturales (capital territorial) para contribuir o no, con la sostenibilidad ambiental, la inclusión social y el crecimiento económico.

Retomando el concepto de Schejtman y Berdegú (2004) la acción simultánea o sinérgica entre el desarrollo productivo y el desarrollo institucional (arquitectura institucional) son las grandes líneas de acción para un desarrollo incluyente y sostenible.

La arquitectura institucional adecuada para el DTR, está asociada a la presencia y calidad de los siguientes elementos en el territorio: (i) atribuciones y capacidades de los gobiernos locales en sus dimensiones técnicas, administrativas y políticas; (ii) coordinación, pero también la existencia de controles y equilibrios entre distintos niveles de gobierno; (iii) redes y otras formas de asociación entre los gobiernos locales para generar organizaciones de alcance regional capaces de emprender las tareas de transformación productiva que, por regla general, sobrepasan a las posibilidades de gobiernos municipales aislados, sobre todo en territorios más pobres; (iv) organizaciones económicas y de representación de la sociedad civil, y de manera muy especial, las redes o coaliciones que vinculan agentes diferentes entre

sí, aspecto esencial para impulsar procesos social y económicamente innovadores; y (v) espacios y mecanismos para la concertación público-privada (Schejtman y Berdegú 2004).

Por su parte la transformación productiva bajo esta corriente supone cambios en los patrones de empleo y producción, para lo cual se plantean las siguientes estrategias: (i) promover estrategias productivas sustentables ambientalmente; (ii) intervenir en los eslabones hacia atrás y hacia delante de las cadenas de producción del territorio; (iii) atacar las fallas del mercado<sup>10</sup> o la ausencia de mercado<sup>11</sup>; (iv) promover nuevas oportunidades de acceso a los recursos productivos por parte de la población rural como son capital, tierra, educación, entre otros; (v) explorar la diversificación productiva por fuera o como complemento a la agricultura como servicios, turismo, artesanía u otras, en las cuales la participación de la mujer y/o los jóvenes puede ser importante; (vi) potenciar en beneficio de las áreas rurales los vínculos funcionales con espacios urbanos; (vii) mediante la innovación tecnológica, promover la transformación de la producción local con mayor eficiencia y valor agregado; (viii) estimular y territorializar los flujos de inversión públicos y privados con la finalidad de dotar de activos tangibles e intangibles que respondan a las idiosincrasias del territorio (Schejtman y Berdegú 2004 y Chiriboga 2013).

Del conjunto de estrategias previamente detalladas, y en base varias investigaciones desplegadas en la región, la propuesta de DTR también propone seis factores que se constituyen en los puntos de inflexión para explicar el estancamiento o desarrollo de los espacios rurales (RIMISP 2012):

- Las estructuras agrarias y la gobernanza de los recursos naturales
- Los vínculos de los territorios rurales con mercados dinámicos
- La estructura productiva, donde es clave el acceso a capitales productivos
- La inversión pública
- Los vínculos urbano-rurales
- Las coaliciones sociales

---

<sup>10</sup> Fallas como: brechas de información, cambios en los precios, desventajas en los términos de intercambio (Schejtman y Berdegú 2004)

<sup>11</sup> Teniendo en cuenta que son el mercado y los agentes del mercado quienes tienen el peso decisivo en la determinación de las tendencias, oportunidades y restricciones que enfrentan los pobres rurales (Schejtman y Berdegú 2004)

Las estructuras agrarias y la gobernanza de los recursos naturales están directamente relacionadas con el aprovechamiento inclusivo de los recursos, mientras que los vínculos de los espacios rurales con mercados dinámicos y espacios urbanos, son aristas que deben ser trabajadas para alcanzar la complementariedad (RIMISP 2012).

Para los espacios rurales, el acceso a mercados dinámicos y ciudades urbanas, cobra valor no solo en la oportunidad de ampliar compradores de la producción local, sino también en acceder a servicios, créditos, trabajo, empleos diversificados, desarrollo de contactos con empresas, agencias gubernamentales, centros de investigación, intelectuales y otros factores, los cuales tienen incidencia en la producción y el desarrollo social de los habitantes, e inclusive en la diversificación de la estructura productiva (RIMISP 2012).

Por su parte la inversión pública tiene un potencial importante para transformar los territorios rurales. La implementación de sistemas de riego, la provisión de caminos y servicios básicos, son determinantes para abrir y mejorar las capacidades productivas de los espacios. No obstante, si el potencial transformador de la obra pública es desviado o desperdiciado, más que contribuir con la reducción de la pobreza lo que se ha visto en muchos casos es el reforzamiento de trampas de desigualdad. De allí la importancia de que los actores estatales precautelen el cumplimiento del servicio a los pobladores por sobre los intereses particular y por su parte la sociedad establezca coaliciones sociales que vigilen que las intervenciones sean acertadas para el desarrollo (RIMISP 2012).

Las coaliciones sociales antes descritas deben promover que los incentivos generados por el mercado y el gobierno, confluyan e incrementen las capacidades de los hogares y comunidades rurales, con énfasis en los pobres (Schejtman y Berdegú 2004).

Sobre las limitaciones de esta propuesta, Kay (2009) señala que, si bien por un lado el DTR supera varias de las restricciones de la perspectiva comunitaria y reformista, sin embargo, estaría compartiendo el optimismo de la última acerca de los beneficios que los productores campesinos obtendrían de su integración a las cadenas de productos básicos agroindustriales y a los mercados mundiales.

Respeto a lo anterior es importante indicar que, en los últimos años el Centro Latinoamericano de Desarrollo Rural (RIMISP) ha desarrollado una serie de estudios en los años 2009, 2010, 2011, 2012, respecto a las capacidades de incidencia y verdaderos beneficios de los productos rurales en el marco de anclajes a cadenas agroindustriales, en los cuales se ha llegado a determinar los seis puntos de inflexión previamente comentados como determinantes para promover o no beneficios.

En función a la revisión previa se ha determinado al DTR como el marco teórico más específico para guiar del presente trabajo por las siguientes razones:

- La simultaneidad e intrínsecamente la complementariedad que esta propuesta plantea respecto a las transformaciones productivas e institucionales, pues es necesario reconocer que, no se puede esperar un proceso sostenible de desarrollo, si únicamente se trabaja en el tema productos y se descuida el marco institucional o la gobernanza de las estrategias de desarrollo (Bengoa 2009, Echeverri y Ribeiro 2002 y Schejtman y Berdegué 2004).
- El manejo de un concepto ampliado de lo rural, en donde lo rural no es únicamente el territorio con un abaja densidad geográfica, sino que para atender lo rural es necesario tomar en cuenta a los núcleos urbanos con los cuales tiene o podría tener vínculos funcionales tanto productivos como sociales (Schjtman y Berdegué 2004, 31-32).
- El reconocimiento del territorio como un contenido. El DTR acoge el planeamiento sociológico territorio y por tanto lo entiende como una construcción social. Entender al territorio como un espacio objetivamente exístete y que se delimita mediante un puro ejercicio técnico ex.ante, en virtud de variables físicas o económicas es una concepción que se plantea superar. Para el DTR la identidad territorial y los límites territoriales muchas veces están predeterminados por los actores que intervienen en el proceso. (Schejtman y Berdegué 2004, 33).
- La necesidad de trabajar sobre la heterogeneidad territorial. Para lo cual, Schejtman y Berdegué habrían desarrollado una tipificación de territorios cruzando dos variables que son el grado de desarrollo de las trasformaciones productivas y el desarrollo de las instituciones locales, que guarda concordancia con la definición de esta propuesta (Schjtman y Berdegué 2004, 34-35).
- El planteamiento de convocar a la diversidad de agentes tanto internos como externos al territorio para la promoción del desarrollo. Invertir esfuerzos de trabajo con actores

externos al territorio radica en la experiencia que ha demostrado que los sectores rurales pobres pueden por sí mismos desarrollar ciertos tipos de capacidades y competencias a partir de su propia organización, sin embargo existen otras determinantes del desarrollo a las que podrán acceder solamente a través de puentes que los vinculen con otros agentes económicos y sociales, de allí la importancia de la concertación social y el fortalecimiento del tejido social al interior y al exterior del territorio. (Schjtman y Berdegué 2004, 37).

- La propuesta de conectar los temas de la pobreza rural con otros elementos del debate y de la acción pública contemporáneos, como son: desarrollo económico local, competitividad, la descentralización, la modernización del estado, la pequeña y mediana empresa y el medio ambiente (Schjtman y Berdegué 2004, 8).
- El considerar las distintas rutas de salida de la pobreza, tomando en cuenta que no se puede pensar en modificar las condiciones de pobreza y de desigualdad a escala de territorios rurales sin efectuar cambios en sus determinantes como son: el capital humano, los sistemas de innovación, la dotación de activos públicos y privados, etc. Para lo cual esta propuesta plantea como estrategia de acción incrementar los flujos de inversión pública y privada en beneficio de dichos territorios, pues reconocen que la simple movilización de los activos tangibles o intangibles endógenos de territorios rurales pobres y desiguales, no será suficiente (Schjtman y Berdegué 2007,22).
- La búsqueda de una arquitectura institucional, la cual se entendería como la estructura de regulación conformada por diversas organizaciones (social, público y privadas) y los marcos institucionales (aquellas reglas formales e informales que estructuran y limitan el comportamiento de los miembros de la sociedad así como los mecanismos establecidos para cumplirlos), para facilitar la consecución de objetivos comunes, entre ellos la cooperación para competir, que implica que los incentivos generados por los mercados y el gobierno, confluyan a incrementar las capacidades de los hogares y comunidades rurales, particularmente de los más pobres suficiente (Schjtman y Berdegué 2007,22).

Adicionalmente a lo anterior, el DRT de Schejtman y Berdegué (2004) plantea en base a varios estudios prácticos una tipología de territorios. La cual debe ser tomada como un artificio aproximativo para comprender a los territorios.

**Gráfico 2. Tipología de Territorios Rurales según el DTR**



Fuente: Schejtman y Berdegué 2004 Programa de Dinámicas Territoriales Rurales

A continuación, la descripción de cada una de las cuatro tipologías de territorios rurales, propuestas por el DTR de Schejtman y Berdegué (2004):

- Territorio I (Dinámico e Incluyente). La economía del territorio se ha articulado competitivamente con mercados dinámicos, existe estímulos para innovación tecnológica y los agentes locales se relacionan eficiente y eficazmente entre sí y con otros fuera del territorio por la existencia de reglas, marcos jurídicos, normas, conductas que estimulan y permiten tal accionar, la identidad territorial es un motor dinamizador, socialmente construido e incluyente.
- Territorio II (Dinámico pero Excluyente). Si bien comparten los avances del área productiva con la tipología I, se diferencian por la presencia de ésta por la fragmentación institucional, el conflicto social y la exclusión de la mayoría de la población. Existen empresas fuertes en el territorio, pero no inciden positivamente en un desarrollo incluyente.
- Territorio III (Estancado pero las instituciones sólidas). Se distinguen por una institucionalidad sólidamente arraigada, construidas a veces a lo largo de muchos años, que estructuran buena parte de la vida cotidiana de sus habitantes, pero carecen de opciones económicas endógenas capaces de promover procesos sostenidos de superación de la pobreza, en inclusive se presentan en contextos de economías deprimidas, basadas en la agricultura de autoconsumo, el trabajo asalariado agrícola, el empleo no agrícola de refugio y, crecientemente, la emigración y las remesas de los emigrados.

- Territorio IV (Estancado y en Deterioro Social) Al igual que el tipo III cuenta con economías deprimidas y estancadas, pero se complica su situación por una fuerte fractura social de una débil o inexistente institucionalidad, que impide generar acuerdos para mejorar la situación.

Es necesario señalar que, si bien la vasta diversidad rural no se ajustará enteramente a los tipos de territorios descritos, esta tipología ayuda a establecer puntos de partida respecto de las intervenciones, los actores y las estrategias que deben involucrarse en camino a profundizar un entendimiento del territorio.

### **1.3. Las instituciones y otros agentes presentes en el territorio**

La materialización de los postulados del Desarrollo Local y del Desarrollo Territorial Rural, requieren necesariamente de un conjunto de operadores, este grupo de hacedores en el nivel más agregado pueden ser denominados Agentes de Desarrollo, es decir aquellos: “individuos, grupos o instituciones cuyo sistema de acción coincide con los límites de la sociedad local” (Arocena en Di Pietro 2001, 27).

Cabe señalar que el término “sociedad local”, debe ser entendido conforme al concepto de territorio presentado en el numeral 1.1. de este capítulo, es decir el territorio, más allá de ser un espacio geográfico, se constituye en un entramado de actores, recursos, relaciones e interacciones, producto de un transcurrir histórico, en donde sus actores se reconocen y tienen como auto-referencia primaria el propio territorio (Boisier 2000).

Di Pietro (2001) propone que, los Agentes de Desarrollo según el tipo de aporte que realizan, pueden dividirse en tres categorías: (i) los ligados a la toma de decisiones (político-institucionales); (ii) los ligados a técnicas particulares (expertos –profesionales); y, (iii) los ligados a la acción sobre el terreno (la población y sus expresiones activas-sociedad civil) (Di Pietro 2001, 27).

Como parte del conjunto de Agentes del Desarrollo, se encuentran las Instituciones, las cuales constituyen, según North (2005) uno de exponentes más reconocidos en la economía institucional: “las reglas de juego que rigen el comportamiento de los sujetos, a los que proporcionan la estructura de incentivos para la toma de decisiones” (North 2005, 50).

En línea con lo anterior, encontramos la definición de Knight (1992), quien propone a las instituciones como: “sistemas de reglas sociales establecidas y extendidas, que estructuran las interacciones sociales” (Knight 1992, 2 en Hodgson 2011, 22).

Alan Wells por su parte propone a las instituciones: “como un tipo especial de estructura social con el potencial de lograr cambios en los agentes, incluyendo cambios en sus propósitos o preferencias.” (Wells 1970, 3 en Hodgson 2011, 23).

Los conceptos precitados, hacen referencia a nociones generales sobre el sentido y propósito de las instituciones, resulta necesario considerar la alerta Hodgson (2011) respecto a que: “No todas las estructuras sociales son instituciones” (Hodgson 2011, 23).

Con base en los conceptos previos, las Instituciones podrían entenderse, por un lado, como estructuras objetivas (personas jurídicas) como, por ejemplo: los Gobiernos Locales, los Ministerios, las Empresas, etc.; y por otro lado también podrían asimilarse como: “fuentes subjetivas de agenciamiento humano” (Hodgson 2011, 30), como son las Leyes o los Derechos.

Con base en anterior, para los efectos del presente trabajo, se reconoce a las Instituciones en su ámbito objetivo, como personas jurídicas, siendo de interés particular, del conjunto de las Instituciones Públicas, el Municipio, las cuales representan: “unidades sociales dirigidas al logro de objetivos colectivos o a la satisfacción de necesidades institucionales de la sociedad o del entorno del cual son un componente” (Appendini y Nuijten 2002, 74-75).

El concepto anterior se complementa con lo planteado por Scott (1995) quien concibe a las Instituciones como: “estructuras de tipo regulativo, normativo y cognoscitivo que dan estabilidad, coherencia y significado al comportamiento social (Scott 1995, 33 en Appendini y Nuijten 2002, 76).

Es justamente el papel de unidad social encaminada hacia la satisfacción de las necesidades de la población, sumado al papel regulador del comportamiento social, los elementos que guiarán el análisis de la Institución: Municipio 24 de Mayo.

Finalmente es necesario reconocer, que en el territorio a más de Instituciones existen otros Agentes de Desarrollo como las Organizativas y las Prácticas Organizativas que son de especial interés para el DL y el DTR, siendo necesario tener en cuenta los siguientes conceptos:

### **Organizaciones**

De acuerdo a los propuesto por Scott (1995), las organizaciones son “entidades construidas en torno a procesos definidos que aseguran el logro de objetivos determinados. La estructura organizacional se basa en la definición de roles y funciones distintas y las reglas organizativas deben asegurar un desempeño confiable” (Scott 1995, 48-49 en Appendini y Nuijten 2002, 6).

Para los efectos del presente trabajo, nos referiremos a Organizaciones al conjunto de conglomerados sociales, constituidos en el territorio para cumplir objetivos comerciales, productivos, sociales, culturales, entre otros.

### **Prácticas organizativas**

Appendini y Nuijten, (2002) conceptualizan a las prácticas organizativas como: “las distintas acciones y estrategias de los individuos para sostener y desarrollar su subsistencia cotidiana y otros proyectos de vida” (Appendini y Nuijten 2002, 76).

Para el caso del mundo rural, las practicas organizativas están muy presentes, y difieren de las organizaciones por su flexibilidad de activarse y desactivarse en función a su necesidad de cumplir las tareas de subsistencia o proyectos específico en un tiempo determinado.

## **1.4. Consideraciones sobre el Municipio**

Los estudios y postulados teóricos sobre el Desarrollo Local y Territorial Rural, coinciden en asignarle a los gobiernos locales, un papel importante para encaminar e incluso en otros casos, para liderar, para desde el territorio, los procesos de cambio y materialización de mejores condiciones de vida para sus pobladores, lo que según Coraggio (2006) implica satisfacer las necesidades y deseos legítimos de la población, de la mejor manera posible, intergeneracionalmente.

No obstante, este “deber ser” en la práctica enfrenta grandes desafíos, motivo de la heterogeneidad de las condiciones propias institucionales, el acceso limitado a recursos o la poca capacidad para generarlos, la normativa, las características adversas del territorio al que sirven estas instituciones, las relaciones desiguales de poder, entre otros.

A continuación, se presente un compendio de consideraciones teóricas sobre el Municipio y seguidamente se expone un análisis de las tareas asignadas a este nivel de gobierno según la teoría en el marco de la promoción del Desarrollo Local y Territorial Rural, frente a la realidad normativa, es decir frente a las competencias que en su calidad de entidad pública del Ecuador están obligados a cumplir.

Este análisis entre la teoría versus lo que efectivamente puede ejecutar el Municipio en Ecuador, demarca los primeros límites y hallazgos sobre la capacidad de gestión de este actor en la promoción del desarrollo.

#### **1.4.1. El Municipio lineamientos conceptuales y el papel del Poder**

Con base en la revisión de varios conceptos sobre el Municipio, podemos resumir la siguiente definición: constituye uno de los eslabones de la maquinaria estatal más cercano a los pobladores de un territorio determinado, donde su personería y proceso de conformación le convierten en un representante (gobierno) y canalizador de los intereses de los actores territoriales, para lo cual debe ejercer diversas acciones de carácter público, que deberán sujetarse a un proceso continuo de evaluación y rendición de cuentas.

Si bien la sistematización anterior configura teóricamente a un mediador de intereses y a un ejecutor en base a consensos, en la práctica el papel que tradicionalmente han desplegado los municipios en América Latina ha sido el de proveedor de obras de infraestructura (Alburquerque 2007). Lo cual demarca un alcance más urbano que rural, e inclusive más operativo que directivo o político. Sin embargo, en las últimas dos décadas los procesos de descentralización y reforma del Estado, habrían intentado transmitir a los municipios latinoamericanos, en mayor o menor medida, competencias adicionales para configurar una acción más integral y participativa.

Muñoz y Holguín (2002) señalan que los gobiernos locales juegan un papel decisivo en la orientación de la planeación y gestión del desarrollo local, así como en la regulación de aspectos básicos de la convivencia ciudadana (Muñoz y Holguín 2002, 9 en Naranjo 2010, 12).

Castells (1981) por su parte conceptualiza al municipio como la institución de gobierno correspondiente al ámbito territorial de menor dimensión, que incluye una delimitación específica de la sociedad, que combina factores productivos, distributivos y culturales; convirtiéndose por tanto en el punto de penetración máximo entre la sociedad civil y el Estado (Castells 1981 en Torres 1991, 30).

La presencia y acción del municipio en la América Latina, data de varios siglos, inclusive en algunos casos representa organizaciones más antiguas que los propios Estados a los que ahora pertenece. Sin embargo, a pesar de su significativo transcurrir histórico, el municipio en la región aún no cuenta con un concepto aceptado sustantivamente o por sobre todo con un papel consolidado hacia una gestión integral del desarrollo.

De acuerdo a lo señalado por Torres (1991), en el debate regional sobre el papel del municipio en el marco del desarrollo, existe una fuerte influencia de los postulados de Castells, donde se configura al municipio como un administrador de servicios colectivos en las ciudades, subordinado al orden político-constitucional; postura que inclusive estaría anclada en una visión jurídico-administrativa (monopolizada por abogados y constitucionalista) con amplia acogida en Ecuador, Perú y Colombia, que reconoce al municipio como una instancia que opera bajo la supremacía del Estado (Torres 1991, 31).

Si bien lo anterior configura una parte del ámbito de acción municipal, omite el papel del municipio como poder local, lo cual según Torres (1991), parecería ser premeditado, y es que al hablar de poder, generalmente se hace referencia, entre otras condiciones, a recursos, y capacidad de autodeterminación (Torres 1991, 31)., elementos que no necesariamente están muy presentes en este tipo de instituciones.

Al momento de contrastar el poder local del municipio otorgado teórica y/o normativamente frente a la realidad, buena parte de los municipios latinoamericanos se encuentran en tensión,

siendo entre otras causas: las sustantivas deficiencias en la gestión, la falta de legitimidad municipal frente a los actores territoriales, la reducida disponibilidad de recursos, la alta dependencia para operar, elementos que explican esta situación.

No obstante lo anterior, la Fundación chilena para la superación de la pobreza (FSP) nos recuerda que, son varios los municipios latinoamericanos, aunque todavía minoría, que se constituyen en ejemplos de innovación, de excelencia en la gestión y buena comunicación con la comunidad (FSP 2009, 5).

En consecuencia con lo anterior, corresponde revisar el concepto de “poder”. Al respecto, en términos muy amplios, Ibarra (2001) plantea que el poder consiste en “la capacidad de imponer una voluntad en una relación social” (Ibarra 2001, 74), lo que a su vez estaría evocando dominación, que en los términos de O’Donnell (1978) sería: “la capacidad, actual y potencial, de imponer regularmente la voluntad sobre otros, incluso, pero no necesariamente, contra su resistencia” (O’Donnell 1978, 1158 en Torres 1991, 35).

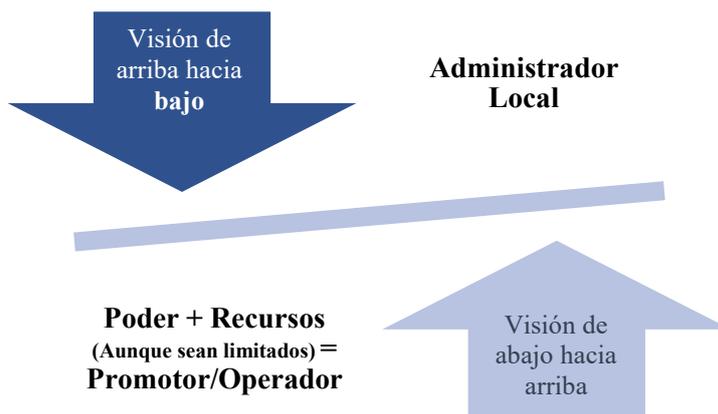
Siendo necesario considerar según O’Donnell que: “el poder tiene un carácter relacional, que surge a partir del control diferenciado de ciertos recursos” (O’Donnell 1978, 1159 en Torres, 1991, 36), por lo tanto, podría concluirse que el poder se efectiviza en la medida que se cuenten con recursos y/o capitales.

Bourdieu (1997) señala que en el ámbito de las relaciones sociales son varios los capitales que se pueden ostentar, por ejemplo el capital económico/material, en donde el dinero ocupa un lugar primordial, sin embargo también incluye otro tipo como los medios de producción, etc.; el capital cultural, que vendría a constituirse en el bagaje de conocimientos formales e informales; el capital social, que consiste en la red de relaciones movilizables; y capital simbólico, que vienen a ser ciertas propiedades inmateriales, movilizadoras y cuasi-carismáticas, como por ejemplo autoridad, prestigio, reconocimiento; y es en la combinación de los capitales donde se consolida el poder (Bourdieu 1997, 171-172).

Sistematizando, en términos generales el papel que el municipio en nuestra región, Torres (1991) identifica dos posturas. La primera, una visión de arriba hacia abajo, cargada de un espíritu de subordinación, que ve al Municipio como un mero Administrador en función a los

recursos, competencias y directrices suministradas desde la centralidad; mientras que la segunda, identifica al Municipio como dueño de una parte del poder local, lo que sumado a su competencias y recursos, aunque sean limitados, le configuran como un operador, administrador y promotor del desarrollo capas de mediar hacia instancias más arriba, es decir una visión más proactiva.

**Gráfico 3. Enfoques del papel del municipio**



Fuente: Torres 1991. Municipio y poder local. Reiteraciones y vacíos en el discurso andino

Según la Fundación chilena para la superación de la pobreza (FSP), más que el concepto de Municipio que se pueda llegar a consensuar en la región, son sus mandatos concretos donde se configura su papel. En este sentido la FSP plantea que el municipio debe cumplir con las siguientes tareas: (i) el de ejecutor y proveedor de servicios básicos, que apunta a contribuir en la reducción de brechas en los niveles de bienestar y la exposición a riesgos materiales de la población; y (ii) el de representante de la demanda ciudadana local ante instancias de nivel superior, a fin de influir en éstas. Siendo en la capacidad de influir sobre terceros donde cobra importancia la dimensión del poder (FSP 2011, 7).

Por su parte, Iván Silva Lira (2005) señala que, ante los desafíos que conlleva la globalización, actualmente los gobiernos locales, tendrían los siguientes retos en su gestión: (i) mejorar los sistemas de producción a través del conocimiento y la innovación; y (ii) actuar como gestores del desarrollo mediante la promoción de alianzas público-social-privadas, las cuales podrían constituirse como el hilo canalizador de diseminación del conocimiento y fortalecimiento de la especialización local (Silva Lira 2005, 87).

El despliegue de las operaciones del Municipio, se constituye en su Gestión Local, la cual según como lo define Javier Marsiglia y Graciela Pinto (2005), se entiende como:

(...) la organización y manejo de una serie de recursos institucionales, financieros, humanos y técnicos por parte de la municipalidad para proporcionar a los distintos sectores de la población, los satisfactores de sus respectivas necesidades de bienes de consumo individual. La gestión local comprende componentes técnicos y políticos. Los primeros, se refieren a un conjunto de instrumentos y procesos que permitan la aplicación de una serie de recursos a la satisfacción de determinadas necesidades, hacen referencia a opción tecnológica con efectos técnicos y sociales diferenciados. Los segundos, se refieren a los procesos de negociación y decisión entre actores sociales, políticos e institucionales sobre el uso y destino de los recursos (Marsiglia y Pinto 2005, 8 en Paredes 2009, 3).

Y para materializar esta gestión local, los municipios deben emplear la planificación estratégica, que en muchos casos es propiciada por requerimientos normativos, como es el caso de Ecuador, en donde al momento de asumir las autoridades locales sus nuevas responsabilidades deben generar un Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial -PDOT-, los cuales se constituye en su instrumento rector de gestión municipal.

Respecto a lo anterior, Paredes (2003) propone que, para materializar la Gestión Local, los municipios deben implementar una Gestión Estratégica, entendida por el autor como:

(...) un complemento de la gestión local, en donde la estrategia viene a ser el mecanismo que debe permitir avanzar y desarrollar una serie de acciones, permitiendo obtener los logros que se han propuesto dentro de un periodo determinado. Dentro de esta gestión estratégica, podemos indicar la utilización de instrumentos, como: la Planificación Estratégica, los Planes de Desarrollo, los proyectos y programas (...) Es importante que dentro de esta gestión estratégica, no solo participe el gobierno local, sino de todas las instituciones y actores locales (...), que les permita fortalecerse y modelar una estrategia basado en lo endógeno y en lo autosostenible (Paredes 2009, 3).

En este marco de orientaciones prácticas sobre la gestión municipal, se observa pertinente, considerar los lineamientos de la Gestión para resultados de desarrollo, la cual nace bajo el marco de la *New Public Management*, cuyo objetivo es incrementar la eficacia y el impacto de las políticas y la gestión pública, a través de un seguimiento y control proactivo de la

gestión, lo que implica trasladar la exigencia de cumplir con procesos a la exigencia de alcanzar resultados, que para el caso del Estado o el Gobierno Local, implican proveer servicios, capacidades de desarrollo y bienestar.

La Gestión para resultados de desarrollo, en los términos de Figueroa (2008) se orienta a “promover un cambio en la interacción del ciudadano con el Estado, en especial en los espacios de toma de decisiones, vigilancia social y rendición de cuentas (Figueroa 2008, 1), en consecuencia el eje principal es la generación ampliada de valor público, que no solo implica potenciar las inversiones sino también generar efectividad en atender los problemas de la sociedad.

#### **1.4.2. El Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización -COOTAD- y la Gestión Municipal**

A partir de la promulgación de la Constitución de la República del Ecuador en el año 2008, el ordenamiento jurídico vinculado a la organización territorial, así como las competencias que cada nivel de gobierno, sufrieron ajustes, con la motivación, entre otras, de consolidar de manera más clara los papeles de cada nivel de gobierno, y corregir en lo posible, la duplicación de funciones y los vacíos competenciales, que se habían evidenciado en el bagaje jurídico previo que regía la materia.

Con el objetivo de instrumentalizar los ajustes de la Constitución de 2008, en materia de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en el año 2010 se aprobó el COOTAD, de cuyos objetivos constan en el Artículo 2 de la norma, de los cuales podemos destacar los siguientes:

- b) La profundización del proceso de autonomías y descentralización del Estado, con el fin de promover el desarrollo equitativo, solidario y sustentable del territorio, la integración y participación ciudadana, así como el desarrollo social y económico de la población;
- c) El fortalecimiento del rol del Estado mediante la consolidación de cada uno de sus niveles de gobierno, en la administración de sus circunscripciones territoriales, con el fin de impulsar el desarrollo nacional y garantizar el pleno ejercicio de los derechos sin discriminación alguna, así como la prestación adecuada de los servicios públicos;

- h) La definición de mecanismos de articulación, coordinación y corresponsabilidad entre los distintos niveles de gobierno para una adecuada planificación y gestión pública;
- j) La consolidación de las capacidades rectora del gobierno central en el ámbito de sus competencias; coordinadora y articuladora de los gobiernos intermedios; y, de gestión de los diferentes niveles de gobierno.

Por consiguiente, a partir de la expedición del COOTAD, éste se constituye en el cuerpo jurídico rector de la gestión de los distintos niveles de gobierno local o subnacional en el Ecuador, motivo por el cual, sus directrices en particular las que aplican para los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales (GADM) se han empleado para identificar en primera instancia los elementos coincidentes o alineados de éstas frente a lo que propone el DL y el DTR, y en segunda instancia se presentan los elementos faltantes o los límites de la gestión del Municipio establecidos por la norma frente a los lineamientos teóricos.

Parte de las funciones y las competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal se presentan en los Artículos 54, 55 y 140 del COOTAD y son las siguientes:

#### **Artículo 54.- Funciones de los GADM**

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

#### **Artículo 55.- Competencias Exclusivas**

- a) Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural, en el marco de la plurinacionalidad, pluriculturalidad y el respeto a la diversidad.
- b) Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.
- c) Planificar, construir y mantener la vialidad urbana.

- d) Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley.
- e) Crear, modificar, exonerar o suprimir mediante ordenanzas, tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras.
- f) Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal.
- g) Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley. Previa autorización del ente rector de la política pública, a través de convenio, los gobiernos autónomos descentralizados municipales podrán construir y mantener infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, en su jurisdicción territorial.
- h) Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines.
- i) Elaborar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales.
- j) Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley.
- k) Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.
- l) Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras.
- m) Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.
- n) Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

#### **Artículo 140.- Gestión de Riesgos**

La gestión de riesgos incluye las acciones de prevención, reacción, mitigación, reconstrucción y transferencia, para enfrentar todas las amenazas de origen natural o antrópico que afecten al territorio se gestionarán de manera concurrente y de forma articulada por todos los niveles de gobierno de acuerdo con las políticas y los planes emitidos por el organismo nacional responsable, de acuerdo con la Constitución y la ley.

Los puntos de contacto o alineación de las competencias otorgadas normativamente a los Municipios frente a los lineamientos teóricos del DL y DRT son los siguientes:

- i. Las competencias asignadas por el COOTAD, le otorgan al Municipio el rol primordial de la planificación del territorio, en coordinación con los otros niveles de gobierno, permitiéndole de esta manera cumplir con la consigna teórica de liderar una estrategia consensada del desarrollo local, que involucre los ámbitos sociales, económicos e incluso ambientales, lo que a su vez también le habilita para cumplir con uno de los postulados primordiales del DTR que es articular y potenciar en beneficio de las áreas rurales los vínculos funcionales con espacios urbanos.
- ii. Los ejercicios de coordinación previamente citados, irían en línea con una necesidad identificada en el marco del DL, respecto al papel de los Gobiernos Locales como canalizador de los intereses de los actores territoriales, para posteriormente determinar las acciones públicas que se desplegarán para materializar los acuerdos.
- iii. Las responsabilidades asignadas al Municipio para la dotación de servicios públicos y la gestión de la viabilidad encasillada exclusivamente al ámbito urbano, sumado a su capacidad de gestionar infraestructura productiva como camales, mercados aportan parcialmente con la dotación de inversión pública tan necesaria e incluso considerada como un punto de inflexión para explicar el estancamiento o desarrollo de los espacios rurales según el DTR.
- iv. En lo compete a la disponibilidad de activos productivos, tema estructural, del cual el DTR promueve incidir, el Municipio normativamente cuenta con una responsabilidad muy parcial, pero que no deja de ser importante, vinculada a su papel en el legalización y otorgamiento de títulos de propiedad de la tierra.
- v. Al igual que el resto de entidades públicas el Municipio tendría la obligación de promover/trabajar con el tejido social en diferentes instancias de su gestión, a saber, en la definición de la estrategia de desarrollo local, en el seguimiento a esta y en la rendición de cuentas, lo cual cumpliría de manera muy parcial con el fomento de coaliciones sociales, que se constituye en otro de los puntos de inflexión para explicar el estancamiento o desarrollo de los espacios rurales.
- vi. En particular el Municipio por su marco normativo trabajaría en la organización social para tratar principalmente, temas patrimoniales y culturales, de bienestar social, gestión de derechos de niñas niños y adolescentes, de gestión ambiental y veedurías ciudadanas.
- vii. La gestión de riesgos del territorio como una competencia concurrente en todos los niveles de gobierno local, materializa elementos importantes propuestos en la teoría del DL e incluso en la Gestión por resultados para el desarrollo, pues la gestión de riesgos,

por un lado, promueve el fortalecimiento de la resiliencia y capacidad de gestión enfocada en ser responsable intergeneracionalmente y por otra parte, ante un escenario permanente de recursos escasos, el tratamiento de los riesgos nos permite reducir pérdidas.

En cuanto a los vacíos o límites que se ha identificado entre las competencias otorgadas normativamente a los Municipios frente a los lineamientos teóricos del DL y DRT presentamos las siguientes:

- i. En lo que se refiere al Eje Económico, ámbito necesario para promover el DL y el DTR, el Municipio presenta los siguientes límites, los cuales se intensifican en particular en municipios rurales, en donde los temas agrarios son muy relevantes:
  - la competencia del fomento de las actividades productivas y agropecuarias le corresponde al Consejo Provincial, lo que a su vez restringiría su incidencia directa en: promover estrategias productivas sustentables ambientalmente; tomar acción sobre fallas de mercado o la ausencia de éste; motivar la diversificación productiva por fuera o complemento de la agricultura, mediante actividades de servicios, el turismo, la artesanía, etc; temáticas primordiales en la gestión del DRT;
  - la dotación de inversión pública productiva, siendo el riego un tema clave sobre todo en espacios rurales, le corresponde al Consejo Provincial;
  - en línea con lo anterior, la dotación de vialidad en las zonas rurales de los cantones, activos productivos indispensables para movilizar la producción local, le corresponde al Consejo Provincial; y,
  - el establecimiento de políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías, forma parte de las competencias del Consejo Provincial.
- ii. En lo que se refiere al Eje Social, elemento muy revalorizado para promover el DL y el DTR, el Municipio presenta los siguientes límites o vacíos normativos:
  - Al no contar con las competencias en materia de gestión económica - productiva, temática aglutinadora para la movilización social, se observa restringido en cierto sentido la capacidad de articulación y sobre todo apoyo para su fortalecimiento, no

obstante, actuaría en la gestión de las temáticas presentadas en el literal (v) del punto anterior.

Los límites o vacíos normativos que enfrenta la gestión Municipal en Ecuador, por consiguiente, ameritan ejercicios de coordinación efectivos con los otros niveles de gobierno, con el objetivo de materializar una estrategia de desarrollo local socialmente incluyente, económicamente próspero y ambientalmente sostenible que si forma parte de las competencias del Municipio.

## **Capítulo 2**

### **Caracterización del cantón 24 de mayo**

El Municipio es una organización que posee una conexión directa sobre el territorio y todo su contenido, por lo tanto, previo a analizar la gestión municipal, es necesario desplegar una contextualización del territorio al que atiende.

En este capítulo se presenta un recorrido por las características territoriales del cantón 24 de Mayo, con énfasis en los principales problemas y condiciones a las que debe hacer frente la gestión de desarrollo territorial.

#### **2.1. Datos Generales del Cantón**

24 de Mayo es uno de los veinte y dos cantones de la provincia de Manabí. Está ubicado en el sureste de la provincia y se encuentra atravesado por la Cordillera Central Norte, que torna muy irregular a su territorio. Cuenta con una superficie aproximada de 523,9Km<sup>2</sup>, distribuidos en cuatro parroquias que son Sucre, Bellavista, Noboa y Sixto Durán Ballén, las cuales son primordialmente rurales, inclusive su cabecera cantonal, la parroquia Sucre.

El 87% de su población (24.047 personas) reside en el área rural del cantón, espacio que concentra al 83% de las viviendas, las cuales se caracterizan por estar muy dispersas (14 viviendas por cada km<sup>2</sup>).

El 80% de la tierra cantonal está ubicada en zonas montañosas que van desde los 100 hasta los 560 msnm, situación que complica la producción agrícola, especialmente la extensiva, por la irregularidad del terreno.

La producción local se concentra en la provisión de materias primas, principalmente en la rama de la agricultura (café y cultivos de ciclo corto), seguida por la ganadería; ambas ramas se caracterizan por ser poco tecnificadas, donde el acceso a bienes y servicios productivos, así como a servicios de protección social son las demandas constantes de parte de su población. La producción esta principalmente en manos de pequeños y medianos productores, y se distribuye mediante densas cadenas de intermediación, siendo Manta y Guayaquil los principales puntos de disposición de la producción local.

## **2.2. El panorama de la pobreza, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental**

24 de Mayo es un espacio que presenta importantes desventajas a nivel social, productivo y organizacional, las cuales en su combinación, explican en parte la persiste pobreza de su población; condición que es una de las principales características del cantón, y su vez uno de sus principales problemas a atacar, junto con el latente riesgo de degradación ambiental, que últimamente se ha agudizado.

Al año 2010, más del 95% de la población de 24 de Mayo se encuentra en la pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI) y el 66% se encuentra en la indigencia, condición significativamente más aguda frente con los resultados nacionales (61% y 27% respectivamente) e inclusive provinciales (77% y 40% respectivamente)<sup>12</sup>, y que a su vez, es compartida con los cantones aledaños del sur-este de la provincia que son: Paján, Jipijapa, Olmedo y Santa Ana.

La alta concentración de pobreza, ubica a 24 de Mayo al año 2010 dentro de los quince cantones más pobres del país, situación que no ha variado desde el año 2001 e inclusive desde 1974.<sup>13</sup>

De acuerdo al Centro Latinoamericano de Desarrollo Rural (RIMISP) más del 50% de la población de 24 de Mayo no puede cubrir la canasta básica familiar y vive con apenas un dólar al día (RIMISP 2011, 21), lo que torna a las transferencias condicionadas del gobierno central, como el Bono de Desarrollo Humano (BDH) un ingreso muy apreciado.

Actualmente el 30% de los habitantes del cantón son receptores del BDH, siendo las principales beneficiarias madres solteras (60.06%), y secundariamente adultos mayores (35,26%), y personas con discapacidad (4.68%).<sup>14</sup>

Como se puede apreciar en la Tabla 1, al año 2006, 24 de Mayo evidencia saltos positivos frente a mediciones previas sobre pobreza y el consumo/ingreso medio, empero los cambios han sido marginales, y continúan presentando brechas negativas frente a otros espacios. Por lo

---

<sup>12</sup>MCDS, Indicadores SIISE Censo 2010, disponible en <http://www.siise.gob.ec:8888/Indicador/>

<sup>13</sup>Luzuriaga, Carlos y Zuvekas, Clarence, Jr. (1982). *Income Distribution and Poverty in Rural Ecuador 1950-1979*. Estudio que analizó veinte provincias del Ecuador.

<sup>14</sup>Subsecretaría de Análisis Información y Registro del Sector Social, MCDS (2011)

tanto, esta “reducción” en la pobreza no ha significado una mejor distribución de los ingresos locales, lo que se demuestra con el incremento de la desigualdad de los últimos años.

**Tabla 1. Pobreza FGT, Consumo promedio por habitante y Coeficiente de Gini**

Segmento	Pobreza FGT		Consumo Medio (US\$ 2006)		Coeficiente de Gini (Desigualdad)		Cambios		
	1990-1995	2001-2006	1990-1995	2001-2006	1990-1995	2001-2006	En la pobreza	En el Consumo	En Gini
Sucre	67,4%	64,4%	69,05	66,71	0,381	0,389	-3,00%	-2,34	0,008
Bellavista	83,6%	74,6%	47,54	52,92	0,283	0,330	-9,00%	5,38	0,047
Noboa	81,1%	78,4%	49,42	49,40	0,299	0,342	-2,70%	-0,02	0,043
Sixto Durán Ballén	84,5%	77,1%	46,68	50,42	0,285	0,354	-7,40%	3,74	0,068
<b>Promedio Cantonal</b>	<b>79,2%</b>	<b>73,6%</b>	<b>53,17</b>	<b>54,86</b>	<b>0,312</b>	<b>0,354</b>	<b>-5,53%</b>	<b>1,69</b>	<b>0,041</b>
Promedio Manabí	62,9%	58,5%	-	-	-	0,32*	-4,4%	-	-
Prom. Costa Rural	66,4%	65,2%	64,40	63,50	0,276	0,283	-1,20%	-0,90	0,007
<b>Promedio Nacional</b>	<b>48,8%</b>	<b>45,1%</b>	<b>95,10</b>	<b>102,20</b>	<b>0,336</b>	<b>0,413</b>	<b>-3,70%</b>	<b>7,10</b>	<b>0,077</b>

Fuente: Larrea C., Larrea A., Wrborich W., Fraga R. (2008) Mapa de pobreza (FGT), consumo por habitante y desigualdad social en el Ecuador: 1995-2006.

(\*) Estos datos corresponden a la Unidad de Análisis e Investigación Social del MCDS.

Además de la aguda pobreza y la significativa desigualdad, los bajos niveles de consumo/ingreso, forman parte de los problemas más importantes de la población. La limitada capacidad adquisitiva de los pobladores no da espacio más que para la subsistencia (Ver tabla 1).

24 de Mayo al año 2006, reportaba una pobreza en base a la metodología FGT<sup>15</sup> del 74%, veinte puntos por debajo del resultado determinado bajo la metodología de NBI. Sin embargo, este cambio de metodología no afecta sus brechas territoriales (Ver tabla 1).

Al analizar la información a nivel parroquial se observa que los niveles de pobreza y consumo son similares en sus cuatro parroquias. Sin embargo, al año 2006 la parroquia de Noboa se

<sup>15</sup> El método de medición de la Pobreza FGT permite establecer la incidencia, brecha y severidad de la pobreza, empleando datos sobre el consumo familiar per cápita del individuo, la línea de pobreza, el tamaño de la población, el tamaño de la población pobre. Para más información revisar Foster, J. Greer, J y Thorbecke, E. “*A class of decomposable poverty measures*”, *Económica* 52. 1984.

torna como la más pobre y con menor consumo, situación que en 1996 se encontraba en la parroquia Sixto Duran Ballén (Ver tabla 1), lo cual según las autoridades locales, se debe a la transición experimentada en los últimos años de una producción principalmente de la agricultura a una ganadera<sup>16</sup>.

Es importante señalar que 24 de Mayo, junto con el resto de cantones del Sureste manabita, debido a su alta concentración de pobreza, desde la década de los años 70 han sido objeto de variados programas de “desarrollo”, lo que demuestra que este espacio, al contrario de lo que se podría creer, ha sido visibilizado, no obstante, los círculos virtuosos que se planificaron, no se han cumplido.

Los magros resultados de este sector, tras más de 40 años de intervención para el desarrollo, conforme las autoridades locales se deben principalmente al enfoque sectorizado y productivista que ha caracterizado a la mayoría de estos proyectos<sup>16</sup>, lo que a su vez ha dejado, según lo señalado por Guerrero (2007), especialmente para las intervenciones ejecutadas antes del 2000, “un legado de frustraciones y desconfianzas en el campesinado (...), así como numerosas obras, verdaderos elefantes blancos, que no cumplieron sus objetivos específicos” (Guerrero 2007, 129).

Por otro lado, la sostenibilidad ambiental del cantón está en riesgo, debido principalmente a: (i) altos niveles de deforestación; (ii) contaminación del agua y los suelos; y (iii) desequilibrio de los ciclos hidrológicos, que a su vez son resultado de la deforestación.<sup>17</sup>

Al año 2004 aproximadamente la mitad del territorio cantonal se encontraba deforestado. El 43% (18,121Ha) de las tierras cantonales estaban constituidas por pastos y cultivos transitorios que no requieren sombra, es decir tierras desprotegidas. Mientras tanto, el suelo protegido del cantón, constituido por cultivos permanentes, tierras en descanso, bosques y montes, alcanzaba 24.800Ha, es decir el 57% del territorio cantonal.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Calle, Evaristo: Director de Planificación del Municipio: entrevista (2010, 2011, 2012)

<sup>17</sup> Gobierno Provincial de Manabí (S/A), Una visión de Manabí desde un enfoque de Cuencas Hidrográficas.

<sup>18</sup> Plan de Desarrollo Estratégico del Cantón (PDEC) 2004-2014.

El reemplazo del bosque primario y de plantaciones de café y cacao<sup>19</sup> por pastizales para la ganadería, es una de las principales razones del incremento de la deforestación en los últimos años. La cobertura vegetal necesaria para generar sombra en los sembríos de café fue eliminada, atentando contra el equilibrio de los ciclos hidrológicos y la capacidad de la zona para generar agua, generando la agudización de las ya prolongadas sequías que caracterizan a este sector.

La utilización sostenida de agroquímicos de etiqueta roja, que si bien son accesibles económicamente, está causando cuantiosos daños ambientales tanto en el suelo como en el agua, lo que sumado a una total ausencia en la aplicación de leyes de control ambiental, potencializan la degradación tanto del suelo como del agua del sector.

Para terminar este acápite es importante indicar que, si bien la pobreza, la desigualdad y la degradación ambiental son problemáticas complejas, la información recabada da cuenta que buena parte de esta situación se debe a la presencia de un débil y desprotegido capital humano, una limitada transformación productiva y una estructura organizacional frágil y desarticulada, temas que se profundizan a continuación.

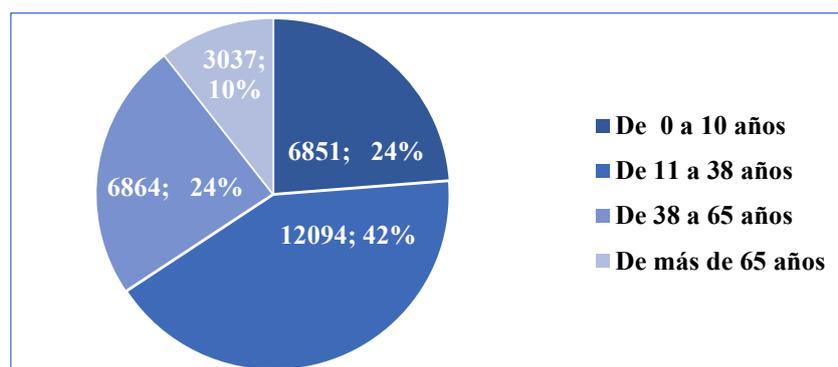
### **2.3. El capital humano del cantón**

24 de Mayo al año 2010 cuenta con una población de 28.846 habitantes, 2% más que en el año 2001, y 15% menos que la población registrada en el año 1990. De acuerdo a la distribución etaria de la población, el cantón evidencia una mayor proporción de jóvenes, tal así que el 42% de sus habitantes se ubican en el rango de 11 a 38 años y apenas el 10% tienen más de 65 años. La población en edad para trabajar (PET) comprende el 65% (18.958 personas) del total cantonal, y solamente el 46% de este grupo se encuentran económicamente activos (8.690 personas).

---

<sup>19</sup> El café y el cacao son plantaciones que requieren sombra es por ello que constan dentro del grupo de plantaciones que no deforestan.

**Gráfico 4. Distribución de la población de 24 de Mayo según rangos etarios**



Fuente: INEC. Censo 2010.

Como se puede observar en la Tabla 2. la población económicamente activa (PEA) se dedica principalmente a las actividades agropecuarias (55%), seguida muy tímidamente por las actividades de comercio al por mayor y menor (5%).

**Tabla 2. Población Económicamente Activa (PEA) por rama de la actividad**

ACTIVIDADES	PEA 2001	PEA 2010		Variación 2001-2010
		#	%	
Agricultura, Ganadería	5.841	4.780	55%	-18%
No declarados	338	1.533	18%	354%
Comercio al por mayor y menor y reparación	392	431	5%	10%
Enseñanza	290	338	4%	17%
Trabajador Nuevo	37	313	4%	746%
Construcción	236	227	3%	-4%
Transportes, Almacenamiento y Comunicaciones	158	211	2%	34%
Actividades de los hogares como empleadores	89	192	2%	116%
Industrias Manufactureras	234	167	2%	-29%
Administración pública y defensa	119	163	2%	37%
Otras actividades	301	335	4%	11%
<b>Total</b>	<b>8.035</b>	<b>8.690</b>	<b>100%</b>	<b>8%</b>
NSA	20.259	20.156		

Fuente: INEC Censo 2010

En los últimos diez años, a nivel general la PEA se ha mantenido, aunque presenta cambios al interior de cada rama, destacándose el descenso de 1.222 personas (18%) en la rama de la agricultura y ganadería.

Conforma se puede apreciar en la Tabla 3, la mayoría de la PEA se encuentra empleada bajo la categoría de jornalero o peón (39%), una de las condiciones laborales más precarias y desprotegidas que existen, ya que generalmente evidencia “inestabilidad, informalidad de la relación de dependencia, incumplimiento masivo de los derechos laborales, (...) horas y días laborales excesivos no remunerados, etc.” (Hollenstein, 2011:3), mientras que el trabajo por cuenta propia es la segunda categoría de ocupación (27%).

**Tabla 3. Población Económicamente Activa (PEA) por categoría de ocupación**

<b>Categorías</b>	<b>Casos</b>	<b>%</b>
Jornalero o peón	3.412	39%
Cuenta propia	2.312	27%
No declarado	827	10%
Empleado u obrero privado	667	8%
Empleado público	608	7%
Trabajador nuevo	313	4%
Empleado domestico	236	3%
Trabajador no remunerado	187	2%
Patrono	99	1%
Socio	29	0%
<b>Total</b>	<b>8.690</b>	
NSA	20.156	

Fuente: INEC Censo 2010, procesador Redatam

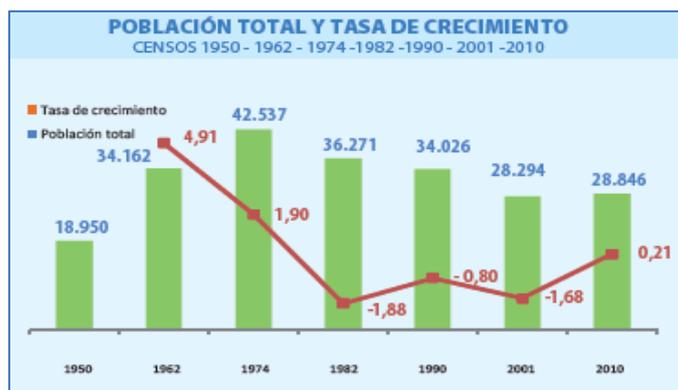
La actividad agropecuaria para la población de 24 de Mayo no solo representa la principal rama de ocupación del cantón, sino también, de la cual depende más de la mitad del ingreso de las familias, aunque la artesanía, el trabajo asalariado no agrícola, la pluriactividad y la migración, son estrategias comunes de la población para complementar el ingreso familiar, mismas que no se reflejen necesariamente en las estadísticas.

El capital humano de 24 de Mayo presenta sustantivas oportunidades para ser intervenido y fortalecido, especialmente por parte del Estado, ya que actualmente no cabe más que caracterizarlo como débil y desprotegido.

La población del cantón entre otros: (i) posee una escolaridad promedio<sup>20</sup> de 6.7 años, muy por debajo de la media nacional (9.59 años) y provincial (8.48 años); (ii) evidencia una incidencia de analfabetismo del 20%, que representa el doble del promedio provincial (10.2%) y el triple de la nacional (6.3%); (iii) carece de un grupo consolidado de profesionales que resida en el sector y que se caractericen por su calidad y compromiso con el desarrollo de este espacio; (iv) evidencia un limitado al acceso a servicios de salud, reportando al año 2007 un índice de oferta de salud de 73.55 en promedio<sup>21</sup>, es decir 20 puntos por debajo del resultado nacional y provincial; (v) enfrenta la tasa más alta de mortalidad infantil de la provincia<sup>22</sup> con un resultado de 19.1 por cada mil nacidos vivos, lo cual se encuentra vinculado a la baja cobertura en servicios de salud; (vi) el 26% de los niños del cantón presentan desnutrición<sup>23</sup>, superior en 2 puntos a la registrada a nivel provincial; y (vii) cuenta con un limitado acceso a servicios básicos, al año 2010 apenas el 21% de las viviendas acceden a los servicios de agua, alcantarillado y recolección de basura, entre otros.

La combinación de las circunstancias desfavorables antes señaladas, explica en buena parte las dificultades de los pobladores de 24 de Mayo para incorporar valor agregado a la producción local; diversificar la producción por fuera de las actividades primarias agropecuarias; y, endogenizar y sobre todo sostener, las intervenciones externas que se han desplegado para promover desarrollo en este espacio.

**Gráfico 5. Población inter-censal**



Fuente: INEC (2011) Resultados del Censo 2010 por cantón.

<sup>20</sup> INEC, Resultados del Censo 2010

<sup>21</sup> Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, Recursos y actividades de salud 2007.

<sup>22</sup> Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, Estadísticas vitales 2007.

<sup>23</sup> Base de Datos del MCDS en el marco del Programa INTI.

La “desertificación social”, expresión utilizada por Martínez (1997) respecto a los altos niveles de migración del sureste manabita, es otro tema que merece atención en este sector. Si bien en primera instancia los altos niveles de pobreza explican la migración, las crisis de producción y exportación de café son otra causa muy relacionada, siendo necesario señalar que, este fenómeno es compartido muy regularmente por los otros espacios rurales en el país y la región.

Históricamente los procesos migratorios más significativos del cantón coinciden con tres periodos de crisis cafetalera, es decir a mediados de los años 70, finales de los años 80 y finales de los años 90; siendo la crisis de los años 70 la más aguda y la que provocó el éxodo de numerosos caficultores con sus familias a las ciudades aledañas, especialmente a Guayaquil, donde se colocaron como jornaleros, abandonando parcial o completamente sus explotaciones agrícolas (Chauveau 1999).

La falta de oportunidades laborales por fuera del sector agropecuario primario, es otra arista que en los últimos promueve la migración, especialmente en los jóvenes. Como se puede apreciar en la Tabla 4, existe un desencanto de los jóvenes en la actividad agropecuaria, con una participación del PEA agropecuario de apenas el 19%.

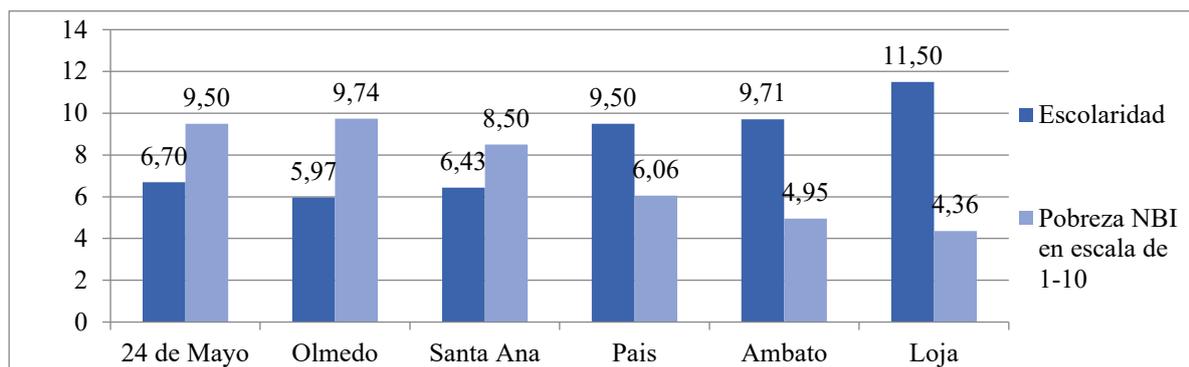
**Tabla 4. Población Económicamente Activa (PEA) agropecuaria por rangos de edad**

Rangos de Edad	PEA agrícola	Población	% del PEA
De 11 a 38 años	2.244	12.094	19%
De 38 a 65 años	2.043	6.864	30%
De más de 65 años	493	3.037	16%
<b>Total</b>	<b>4.780</b>		

Fuente: INEC Censo 2010

De acuerdo a lo señalado por varios estudios sobre pobreza rural, no se puede pensar en reducir la pobreza si no se atiende al capital humano y sus activos, por cuanto de éstos depende el desarrollo de las capacidades locales y la potenciación de oportunidades laborales (RIMISP, 2011); y esta premisa más que retórica, se torna aterrizada a la realidad, sobre todo si se comparan los niveles de escolaridad y pobreza de varios cantones ecuatorianos.

**Gráfico 6. Relación: Escolaridad y Pobreza**



Fuente: MCDS: SIISEE (2011) Resultados del Censo 2010 por cantón.

Como se puede observar en el Gráfico 6, queda comprobado que existe una relación inversa entre la escolaridad (activo cultural) y la pobreza. Lo que demuestra la necesidad inminente de promover e incentivar la educación, pero ésta como parte de un conjunto integral de aristas que tienen influencia sobre el tema de la pobreza.

#### **2.4. La estructura productiva del cantón**

La producción de 24 de Mayo es primordialmente de subsistencia<sup>24</sup>, los bajos rendimientos de la producción local no permiten desarrollar procesos de acumulación de capital, aunque existen una serie de productos, primordialmente agrícolas que se comercializan, destacándose entre ellos el café.

No obstante lo anterior, la actividad pecuaria con el paso de los años ha ganado presencia, convirtiéndose actualmente la segunda rama productiva del cantón, y la primera en la parroquia Sixto Duran Ballén. Las artesanías, la venta de mano de obra asalariada, y el turismo son actividades practicadas en el cantón, pero aún de manera residual.

La producción está en manos principalmente de pequeños y medianos productores, siendo en tamaño promedio de las unidades productivas (UPAs) de 8.2Ha<sup>25</sup>, es decir un minifundio, sobre todo por la disposición irregular en la cual se encuentran la mayoría de las tierras cantonales; más de la mitad de la tierra cantonal se encuentra legalizada (57 % tiene título de

<sup>24</sup> Calle, Evaristo: Director de Planificación del Municipio: entrevista (2010, 2011, 2012)

<sup>25</sup> Unidad de Análisis e Investigación Social del MCDS

propiedad), mientras que el 38% se encuentra bajo diferentes tipos de tenencia (mixta, arrendada, al partir, otra) y solamente el 4.85% está en la informalidad (sin título) <sup>26</sup>.

La vinculación de este espacio con mercados no es dinámica y más bien es ineficiente debido a la presencia de altos niveles de intermediación.

#### 2.4.1. La producción agrícola

24 de Mayo a pesar de las continuas crisis, ha sido y sigue siendo un cantón cafetalero. Al año 2010 cuenta con 7.335Ha cultivadas, que representan el 14% de la superficie cantonal, convirtiéndole en el cultivo agrícola más significativo, aunque es importante señalar que las constantes fluctuaciones de esta producción han generado la transición de buena parte de sus unidades productivas hacia la ganadería y productos de ciclo corto, destacándose en los últimos años el maíz, que actualmente es el segundo cultivo comercial de importancia, seguido muy lejanamente por el arroz, el achiote, el cacao, el plátano, la caña de azúcar, la yuca, y el maní.

En el cantón también se producen verduras y una variedad de frutales, en donde estas últimas, son generalmente usadas para el autoconsumo.

24 de Mayo al contrario de otras zonas de la costa caracterizadas por el monocultivo, cuenta con una producción ligeramente diversificada, resultado también de la necesidad de las familias por diversificar sus fincas ante las continuas crisis del café (Guerrero, 2012).

**Tabla 5. Superficies de cobertura productiva agrícola**

Tipo de sembrío	Año 2000		Año 2010		Variación 2001- 2010
	Superficie sembrada (Ha)	% del total	Superficie sembrada (Ha)	% del total	
Café	11.255	22%	7.335	14%	-35%
Maíz duro	691	1%	5.673	11%	721%
Arroz	664	1%	781	2%	18%
Achiote	s/d		327	1%	
Cacao	s/d		299	1%	
Caña de azúcar	116	0,2%	53	0,1%	-54%
Plátano	127	0,2%	44	0,1%	-65%

<sup>26</sup> Plan de Desarrollo Estratégico Cantonal de 24 de Mayo (2004). Pp 87.

Tipo de sembrío	Año 2000		Año 2010		Variación 2001- 2010
	Superficie sembrada (Ha)	% del total	Superficie sembrada (Ha)	% del total	
Yuca	54	0,1%	s/d		
Maní	44	0,1%	s/d		
Otros cultivos menores	s/d		1.006	2%	
<b>Superficie total/ Ha cubiertas</b>	<b>51.291</b>				

Fuente: Censo Agropecuario, 2000 y Municipio de 24 de Mayo (2012) - PDOT 2013-2020 s/d Sin dato actualizado

La tradición cafetalera en esta zona, se remonta al año 1871<sup>27</sup>, y a pesar del largo tiempo transcurrido, la producción local no ha incorporado valor agregado a la materia prima, más del 90% de los productores del cantón comercializan el café en su estado primario (café bola). Las iniciativas emprendidas para agregar valor a la producción cafetalera local, financiadas en el marco de proyectos de desarrollo ejecutados en la zona, una vez concluidos los proyectos se estancaron, dejando a los productores en el eslabón más débil dentro de la cadena del producto, situación compartida para el caso del maíz.

El café forma parte de los principales productos no petroleros de exportación del país, mientras que el maíz junto con otros productos de la zona como el arroz y la soya se transforman en materias primas para la producción de alimentos balanceados, consumidos en su mayoría en el mercado nacional (Guerrero 2012).

La productividad del café en 24 de Mayo es de 0.7q/Ha, resultado 94% por debajo de la media nacional (5.23 q/Ha), así como significativamente alejado de la media de países cafetaleros como Colombia (11q/Ha) o Brasil (23 q/Ha).

La productividad del maíz por su parte, es de 15.8q/Ha, es decir 40% por debajo de la media nacional (26.9 q/Ha) y sustantivamente menor en comparación a productores especializados como Argentina (80.8 q/HA) o Estados Unidos (93 q/Ha)<sup>28</sup>; brechas que por un lado demuestran los potenciales ingresos que se están dejando de percibir el sector, y por otro lado, dan luces de los bajos niveles de ingreso que percibe la población por esa producción.

<sup>27</sup> Municipio de 24 de Mayo, Plan de Desarrollo Estratégico Cantonal 2004-2012.

<sup>28</sup> Fuentes: RIMISP (2011) Diagnostico del Sureste de Manabí; Plan Estratégico del Sector Cafetalero Ecuatoriano (2005) y RAMACAFE (2011) Décimo encuentro cafetalero internacional.

Al año 2010, tanto la producción cafetalera como de maíz evidenciaban la presencia de un número considerable de pequeños productores (4,224 en café y 791 en maíz) con unidades de producción promedio de 2.66Ha y 0.87Ha, respectivamente<sup>29</sup>. Al año 2015 no se cuenta con datos actualizados, sin embargo, de las consultas realizadas, no se han identificado cambios significativos.

La principal demanda del café y maíz del sector, se encuentran en las ciudades de Manta y Guayaquil, respectivamente; en estas ciudades, caracterizadas por tener inversión pública (infraestructura productiva) y privada, se agrega valor y se obtienen los mayores beneficios económicos sobre la producción local. Situación que conocedores del sector identifican como la transferencia histórica de la riqueza desde las áreas rurales a las urbanas.

Pero es importante indicar que la disposición de la producción local en Manta y Guayaquil está atravesada por una fuerte cadena de intermediación. De acuerdo a datos del RIMISP (2011) más del 80% de la producción local se comercializa por intermediarios, y solamente un 5% se realiza directamente con exportadores.

A criterio de representantes de las asociaciones productivas esta situación se combatiría mejorando los caminos rurales para movilizar la producción, así como promoviendo el acceso a financiamiento para que las asociaciones locales compren la producción del cantón a precios justos y posteriormente la vendan de manera directa. Sin embargo, la recuperación de la confianza en las asociaciones y cooperativas productivas es otro tema para trabajar, pues a criterio de técnicos que han trabajado en varios de los programas de la zona, “no ha faltado crédito sino un mejor manejo de los fondos”.

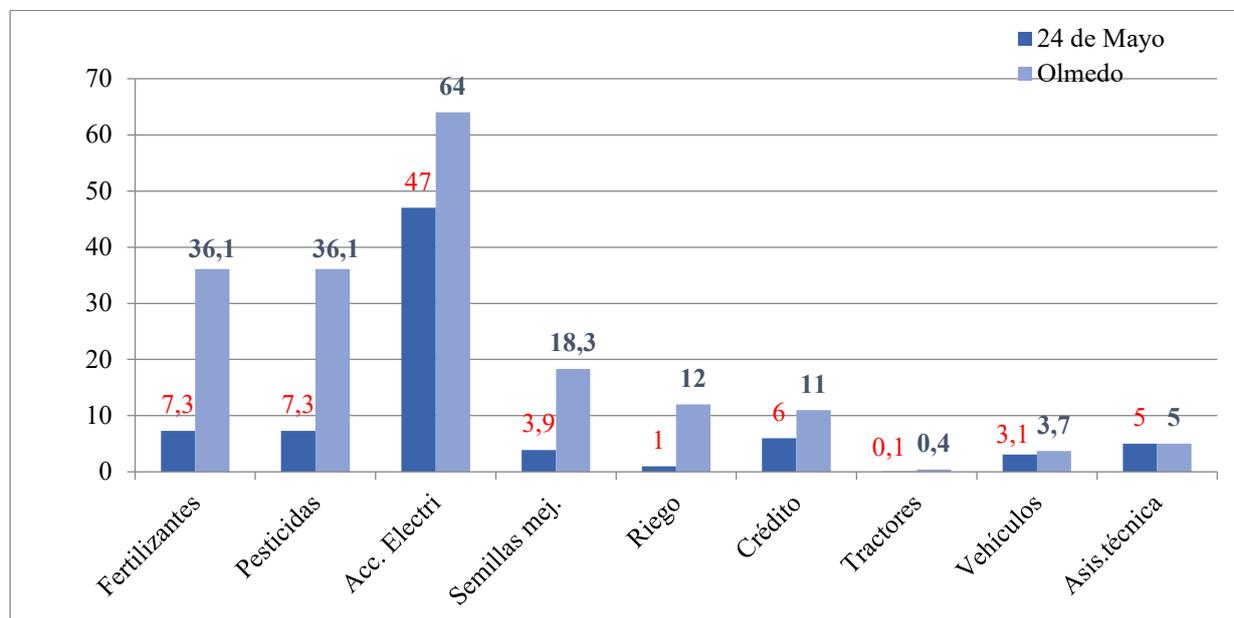
Otro tema a resaltar es que, tanto la producción cafetalera como maicera, no cuentan con políticas estatales de protección, lo que sumado al limitado acceso a bienes, servicios y activos productivos, dan paso a una comercialización por lo general inconveniente, en donde el agricultor con el objetivo de movilizar su producción se ve obligado, en la mayoría de casos, a venderla por debajo de los “precios referenciales”. Situación que se agudiza en el caso del maíz con la aplicación de prácticas de mercado desleales mediante las cuales los

---

<sup>29</sup> Municipio de 24 de Mayo (2004), Plan de Desarrollo Estratégico del Cantón 2004-2013

grandes monopsonios nacionales importan maíz en las etapas de cosecha local a fin de incrementar las existencias del producto y pulverizar el precio oficial.

**Gráfico 7. % de UPAS con activos productivos**



Fuente: Censo Agropecuario, 2000

Según datos de la Unidad de Análisis e Investigación Social del extinto Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS), la productividad económica cantonal es en promedio de US\$43/Ha, una de las más bajas en la provincia, que en promedio reporta US\$161/Ha. Lo que se puede atribuir en buena parte al limitado acceso a servicios productivos (como riego, electricidad, crédito, semillas mejoradas, entre otros), pero que al contrario de ser enteramente compartida con otros cantones del sector parecerían inclusive ser más aguda, como se puede apreciar en el Gráfico 7.

Las restricciones en cuanto al acceso a tierra y caminos de acceso, son otras de las causales de la baja productividad del cantón. De acuerdo a lo señalado por el Gobierno de la Provincia de Manabí (2004), los acentuados accidentes geográficos, derivados de la presencia de la Cordillera Central Norte, tornan a buena parte de la tierra disponible en 24 de Mayo, así como a más del 70% de la tierra provincial, como poco aptas para la agricultura y especialmente para una extensiva.

Al año 2010 apenas el 11% de las viviendas del cantón cuentan con un camino o acceso de primer orden (adoquinado o pavimentado), mientras el resto se discurre en accesos de segundo (21%) y tercer orden (67%), estando estos últimos constantemente amenazados por las condiciones climáticas. Lo que no solo restringe la movilidad humana y productiva, sino que también aumenta los costos de movilización y por tanto afecta la competitividad local.

#### 2.4.2. La producción pecuaria

La producción pecuaria forma parte de las actividades productivas más representativas del sector, y en los últimos años se ha visto incrementada como respuesta a las continuas crisis del café, transición ambientalmente negativa, en especial en lo que corresponde al ganado vacuno.

La extensión de los pastizales en los últimos años, ha dejado como saldo importantes áreas del cantón desprotegidas, tal así que al año 2010, el cantón reporta 14.789Ha de pastizales, lo que significa que más de un cuarto de la superficie cantonal (el 28%) se encuentra deforestada.

En función al número de animales, la principal producción es la avícola, seguida por la bovina y en un apartado tercer lugar se ubica la porcina. No obstante, es necesario reconocer que, por los montos de comercialización, la producción bovina es la de mayor importancia, siendo la parroquia Sixto Durán Ballén el principal polo ganadero del cantón, el cual concentrando el 58% de las cabezas de ganado vacuno registradas; mientras que la parroquia Sucre es la más importante en lo que respecta a la producción porcina y avícola, concentrando respectivamente el 41% y 36% de los animales.

**Tabla 6. Características UPAS ganaderas**

Áreas Productivas	Tipo	UPAs /Establecimientos (E)	No. Animales (a)	Promedio de animales por UPA
Ganadería	Aves	3821	66157	17,31 a
	Ganado bovino	768	13840	18,02 a
	Ganado porcino	1690	5857	3,47 a
	Otras especies (Asnal, caballar, mular, conejos cuyes)	3088	5916	1,92 a

Fuente: Plan de Desarrollo Estratégico Cantonal 2004-2013, 2004:75-85.

UPA: Unidades de Producción Agrícola; N.A.: No aplica; ha: Hectárea; a: Animales

En promedio las UPAs bovinas poseen 18 animales, mientras que las UPAs avícolas 17 y las UPAs porcinas 3, lo que da cuenta de la presencia de pequeños productores, especialmente en la producción porcina y agrícola, y de medianos productores para la rama bovina.

De acuerdo a lo señalado por el municipio, a nivel general los productores ganaderos no están asociados, lo que restringe el acceso a recibir asistencia técnica y por consiguiente afecta su productividad, siendo necesario reconocer que, buena parte de las limitantes productivas que afectan a la agricultura también inciden en esta rama.

La limitada tecnificación, una genética poco especializada, bajos rendimientos y con un manejo tradicional en finca, son las principales características que el RIMISP (2011) señalan al respecto de la ganadería del sector. Lo que da cuenta de una producción poco eficiente o amigable con el medio ambiente, muy a pesar que en este sector se han desarrollado proyectos con visiones sustentables, combinando actividades ganaderas, agrosilvopastoriles y forestales (Guerrero 2007, 150).

La producción bovina del cantón principalmente se orienta a dos propósitos: (i) la comercialización de ganado de carne; y (ii) la producción de leche. La comercialización del ganado se realiza principalmente en pie (materia prima) siendo por lo general el punto de disposición final la ciudad de Guayaquil, donde se faena y procesa.

Al igual que la producción agrícola, la ganadería no está libre de la intermediación, son muy pocos los productores que venden sus ejemplares directamente en las ferias de Santa Anta, que viene a ser el punto de comercialización más directo.

En cuanto a rendimientos de la leche, 24 de Mayo en promedio reporta 3.3lts/día casi la mitad de lo que reportan espacios ganaderos como Chone o Calceta (6 lts/día) y un poco más de la décima parte de lo que se produce en un país especializado como Argentina (25lts/día) (RIMISP 2011), situación que no sorprende, pero por sobre todo debe ser atendida bajo una mirada no solo productiva sino también ambiental y social.

## 2.5. La estructura social de 24 de Mayo

En esta sección se presenta un recorrido sucinto por los actores/organizaciones que conforman la estructura social de 24 Mayo, identificando en primera instancia los actores claves del territorio, y en segundo lugar se exponen las características claves del tejido organizativo campesino, el cual presenta una amplia densidad y diversidad.

### 2.5.1. Actores claves de la estructura social del cantón

La estructura de los principales actores del cantón 24 de Mayo discurre entre una fuerte presencia de Organizaciones Campesinas de Base (OCB), seguida por el grupo de entidades estatales, un limitado grupo de Organizaciones no Gubernamentales (ONGs) y de Cooperación y una marcada ausencia de actores de mercado.

Como se explicó previamente, las empresas que disponen finalmente de la producción local, se encuentran localizadas principalmente en Manta, Guayaquil e inclusive Montecristi, y su vinculación con el territorio es difusa debido a la densa cadena de intermediación.<sup>30</sup>

**Tabla 7. Actores territoriales del cantón 24 de Mayo.**

Tipo de Organización	Área de acción	Organizaciones	
Organizaciones Sociales	Vinculadas a la producción que corresponden a OSB	Asociaciones/cooperativas productivas	59
		Cajas agrarias	12
		Bancos comunales	3
		Cooperativas de Ahorro y Crédito	2
		Centro de Capacitación popular	1
	Bienestar en general que corresponden a OSB	Comunas, Comités Barriales y Comités Promejoras	61
		Fondos Mortuorios	4
		Organización del Seguro Campesino	1
		Club / Asociaciones Deportivas	22
Producción y bienestar	Organizaciones de Segundo Grado	5	
Organizaciones públicas	Proveedoras de bienes y servicios públicos	Municipio	1
		Juntas parroquiales	3
		Consejo Provincial	1
	Asistencia social	MIES/ INNFA y MCDS	2
	Asistencia técnica	MAGAP y MIDUVI	2

<sup>30</sup> Las principales organizaciones de mercado que disponen finalmente de la producción local son “El café S.A” (Presdos) y “Liotta S.A”. en la cadena del café y “PRONACA” en la del maíz.

Tipo de Organización	Área de acción	Organizaciones	
ONGs	Asistencia técnica	CEMADEC, Fundación Salome y CODIMA	3
Cooperación Internacional	Apoyo al desarrollo	Cooperación Técnica Belga	1
<b>Total</b>			<b>183</b>

Fuente: Municipio de 24 de Mayo (2011). Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2012-2020

Hoy por hoy las organizaciones sociales o campesinas como tradicionalmente han sido llamadas en el sector, disputan su accionar en una amplia diversidad de frentes, evidenciando una suerte de “atomización de la demanda social” (Guerrero 2010, 5), que más que incentivar, parecería estar coartando la coordinación.

Muestra de lo anterior es que apenas 22 de las 165 Organizaciones Campesinas de Base existentes en el cantón, están coordinadas o alineadas a alguna de las Organizaciones de Segundo Grado (OSG)<sup>31</sup> que operan en este espacio.

Actualmente la diversidad de las organizaciones sociales, en función a sus líneas de acción, se pueden estratificar en tres grupos: las vinculadas a la producción, las que buscan bienestar en general, y las que unifican los dos intereses previos, siendo OSG las más representativas del último grupo.

Las organizaciones sociales relacionadas con la producción van desde cajas de ahorro, bancos comunales, cooperativas de ahorro y crédito, hasta llegar a un significativo número de asociaciones productivas, distribuidas de la siguiente manera: 1 Asoc. agrícola; 3 Asoc. agro-artesanales; 14 Asoc. agropecuarias; 1 Asoc. de arroz; 24 Asoc. campesinas vinculadas primordialmente al café y a otros productos<sup>32</sup>; 4 Asoc. comerciales; 3 Asoc. ganaderas; 1 Asoc. de jóvenes productivos; 1 Asoc. maíz; 1 Asoc. de matarifes; 3 Asoc. montubias productivas; 1 Asoc. de productores y procesadores de yuca; 1 Asoc. transportistas livianos; y 1 Asoc. tricicleros (PDOT 2012).

Por su parte dentro de las organizaciones que buscan mejorar las condiciones de vida se encuentran los comités barriales, comunidades organizadas y comités pro-mejoras, seguidos

<sup>31</sup> Resultados de Entrevistas realizada a representantes de las cinco Organizaciones de Segundo Grado en abril 2012.

<sup>32</sup> Pero la característica flexible que ahora caracteriza a las organizaciones del sur manabita, hace que otras asociaciones no solo las campesinas trabajen con café.

por la organización del seguro campesino, y los clubs y asociaciones deportivas y culturales; estando presente en este grupo, los fondos mortuorios muy característicos en este sector, que buscan mejores condiciones para atender la muerte (Guerrero 2012). Tanto las organizaciones productivas como las que buscan bienestar en general, conforman el tejido social de base del cantón, alrededor del cual giran las OSG (Guerrero 2010).

La alta presencia de organizaciones de carácter comunal (pro-mejoras) en 24 de Mayo, que inclusive superan en número a las asociaciones productivas, demuestra que la demanda por obras y servicios, es el principal incentivo de la movilización social en el cantón; lo que no es un tema nuevo ya que las organizaciones campesinas bajo la figura comunal datan desde los primeros años del siglo XX, lo que según Guerrero (2012) ha establecido puntos de inflexión en las relaciones del campesinado con el Estado.

En lo que compete a las ONGs, como se indicó previamente, opera un limitado grupo, constituyéndose en uno de los conglomerados con menor peso dentro de la estructura social. Los cambios normativos de la última década, sumados a la reducción de los flujos de cooperación, han limitado el accionar diverso que solían tener las ONGs en este territorio y en general en el país, orientándoles actualmente hacia la provisión de servicios técnicos vía consultorías o la gestión proyectos con subvenciones o recursos no reembolsables muy parciales.

Anteriormente las ONGs se especializaban en receptor fondos de cooperación y desarrollar proyectos en una variedad de temáticas, inclusive a veces intentando cubrir la opacidad de los Gobiernos Locales (Martínez 1997). Sin embargo, actualmente conforme al COOTAD es el Gobierno en sus diferentes niveles, el llamado a liderar la búsqueda de recursos de cooperación y su implementación.

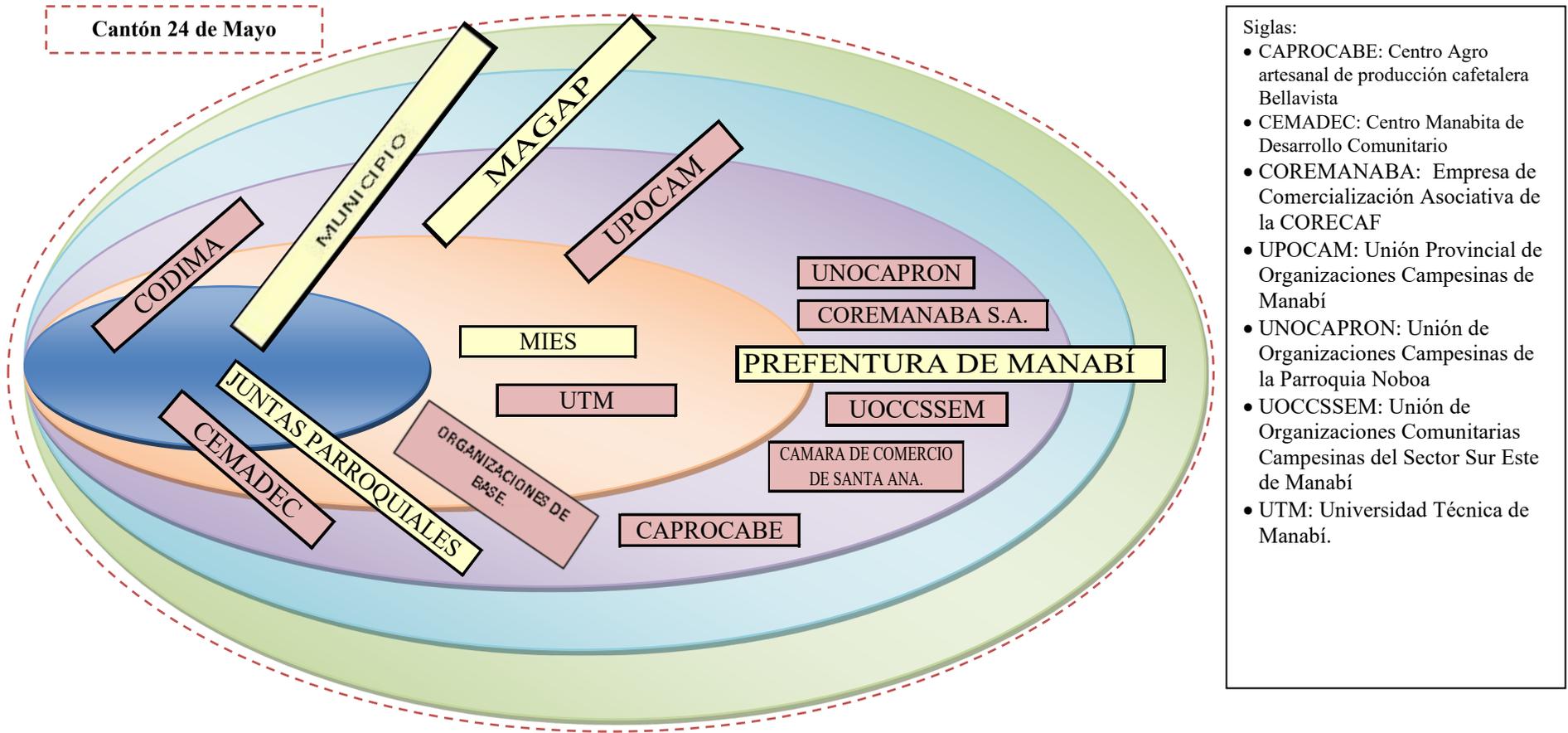
Al respecto, la Cooperación Técnica Belga (CTB) es el único actor presente en el territorio, lo cual definitivamente muestra un cambio radical frente a etapas previas donde el conglomerado de cooperantes tenía una densidad importante.

La CTB trabaja su intervención con el Gobierno Provincial de Manabí, alineado a las competencias asignadas por el COOTAD, a través del cual se promueve la implementación de proyectos, dentro de las principales cadenas productivas de la provincia.

Por su parte, el Municipio, las Juntas Parroquiales y el Consejo Provincial, sumados al Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAGAP) y el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), conforman las organizaciones más representativas del conglomerado estatal, y donde las organizaciones del frente productivo como el Ministerio de la Producción (MIPRO) o el BANECUADOR, son los actores públicos menos visibilizados en el cantón.

A continuación, se presenta un mapa de los principales actores del cantón, tanto respecto a su ámbito de acción, como por la escala geográfica a la que pertenecen. Estos actores han sido identificados en función al análisis de los Planes de Desarrollo Cantonal de los periodos 2004-2013 y 2012-2020; así como en base al levantamiento de información primaria con técnicos rurales, pobladores, funcionarios públicos e investigadores que conocen del cantón.

Gráfico 8. Mapa de los principales actores territoriales según los ámbitos de acción.



- Siglas:
- CAPROCABE: Centro Agro artesanal de producción cafetalera Bellavista
  - CEMADEC: Centro Manabita de Desarrollo Comunitario
  - COREMANABA: Empresa de Comercialización Asociativa de la CORECAF
  - UPOCAM: Unión Provincial de Organizaciones Campesinas de Manabí
  - UNOCAPRON: Unión de Organizaciones Campesinas de la Parroquia Noboa
  - UOCCSSEM: Unión de Organizaciones Comunitarias Campesinas del Sector Sur Este de Manabí
  - UTM: Universidad Técnica de Manabí.

Leyenda:	Ámbito de Medio Ambiente y Riesgos
Ámbito Social – Cultural	Ámbito de Territorial (Infraestructura para la competitividad)
Fortalecimiento Institucional	Actor del Estado
Ámbito Económico - Productivo	Actor de la Sociedad Civil

Fuente: Plan de Desarrollo Estratégico Cantonal 2012-2020

### **2.5.2. El rol de las organizaciones campesinas en el sur manabita<sup>33</sup>**

A lo largo de la historia, la organización social en el sur manabita ha cumplido diferentes roles, destacándose el hecho que éstas no solo han fungido como medios de representación sino también como instrumentos de mediación, entre las entidades de desarrollo (públicas y privadas) y el campesinado (Guerrero 2012).

La búsqueda por: mejores condiciones de vida, reivindicaciones agraristas y/o campesinas, mejores condiciones de producción y comercialización de la oferta local, acceso a recursos y asistencia técnica, forman parte de los principales incentivos para la activación de la organización campesina en el sur manabita, sin que a la fecha se observen tendencias marcadamente diferentes.

Las organizaciones de carácter comunitario, junto con las cooperativas cafetaleras, han sido las formas de organización social tradicionales en este espacio. No obstante, debido a causas tanto internas como externas, han presentado un comportamiento fluctuante, con acentuados periodos de auge y declive, siendo las más volátiles e incluso las más controversiales las organizaciones vinculadas a la producción cafetera. Situación que ha provocado, especialmente a partir de los años 90, el aparecimiento de una nueva clase de asociaciones, caracterizadas por su diversidad y flexibilidad, siendo actualmente el tipo de organización en auge dentro del tejido social del sur manabita (Guerrero 2010 y 2012).

De acuerdo a lo señalado por Guerrero en el sur de Manabí, han existido tres periodos muy marcados dentro del proceso organizativo del campesinado.

El primero relacionado con el auge de las organizaciones comunitarias, ocurrido desde principios del siglo XX hasta los inicios de la década de los años 60. En esta zona, las organizaciones comunitarias se han caracterizado por ser dispositivos para mediar con el Estado, demandas generalmente relacionadas a: acceso a tierras ancestrales, obras, servicios básicos y protección social (Guerrero 2007 y 2010).

---

<sup>33</sup> El proceso organizativo del campesinado en el sur manabita, es un tema poco estudiado, sin embargo, se han realizado algunos acercamientos, destacándose los trabajos de investigación de Fernando Guerrero en los años 2007, 2010 y 2012.

Cabe señalar, que la lucha por el acceso a la tierra en esta zona, al contrario de lo ocurrido en la sierra ecuatoriana, no ha sido en contra del gran hacendado, ya que éste no es muy común en esta zona<sup>34</sup>; más bien ha sido en contra del Estado, para recuperar y reivindicar tierras ancestralmente ocupadas por la cultura Manteña-Huancavilca, especialmente en espacios como Pedro Pablo Gómez, Jipijapa y Puerto López (Guerrero 2012).

Los comités pro-mejoras, las comunidades organizadas, los fondos mortuorios y la asociación del seguro campesino, constituyen las formas asociativas más representativas del conjunto de organizaciones comunitarias, destacándose las dos últimas como las más estables, menos conflictivas y las más resistentes a las influencias de agentes externos (Guerrero, 2012); condiciones que no es muy común dentro del tejido organizativo del sector.

De acuerdo a Guerrero (2012) la estabilidad de los fondos mortuorios y de la asociación del seguro campesino, está muy ligado al hecho que, estas organizaciones fundamentan su accionar sobre la base de principios de la gestión de vida o muerte, temas muy valorados en el campesino, antes que la disputa de recursos o intereses traídos desde afuera, prácticas presentes a otro tipo de asociaciones.

El segundo periodo de la organización campesina se ubica en el auge de las cooperativas cafetaleras, ocurrido desde la segunda mitad de los años 60 hasta mediados de los años 80. Vale la pena señalar que, si bien la presencia de las cooperativas cafetaleras data de las primeras décadas del siglo XX; no sería hasta la expedición de la Ley de Reforma Agraria de 1964 y ante la presencia de un contexto económico internacional favorable para la producción y exportación del café, cuando despegó el boom de las cooperativas cafetaleras en esta zona (Guerrero 2012).

La vigencia del sistema internacional de cuotas de exportación de café<sup>35</sup>, sumado a la presencia de programas de desarrollo rural, incidieron fuertemente en la proliferación de las cooperativas cafetaleras de esta zona, siendo la década de los 80 la más boyante (Guerrero, 2012), tal así que al año 1985 las cooperativas cafetaleras del sur manabita representaban el

---

<sup>34</sup> El sur manabita al contrario del norte manabita o la sierra, desde las primeras décadas del siglo XX se caracterizó por la conformación de pequeñas y medianas propiedades con una muy limitada presencia de latifundios (Guerrero, 2012).

<sup>35</sup> Este sistema estuvo en vigencia de 1959 a 1971, y de 1980 a 1989 (Guerrero, 2012).

56% del total de firmas vinculadas a la exportación de café de la provincia. Aunque esta importancia numérica no necesariamente les permitió contar con capacidad para controlar los volúmenes de exportación, pues apenas éstas manejaban el 25% del total exportable (Ferrín 1986 en Guerrero 2012).

Mejorar las condiciones de producción y exportación del café, con especial énfasis en atacar la intermediación, han sido los principales propósitos para la activación de las asociaciones productivas. Sin embargo, en las cooperativas cafetaleras no siempre tuvieron protagonismo los productores locales, agentes foráneos como el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAGAP), representantes de los programas de desarrollo rural e inclusive actores que comercializaban la producción, ejercieron control sobre estas organizaciones (Guerrero 2010 y 2012).

Al amparo de programas como el Fondo de Desarrollo Rural Marginal (FODERUMA), el Programa de Desarrollo Rural Integral de Manabí (DRI) y el Programa Nacional de Desarrollo Rural (PRONADER), varias organizaciones de base e inclusive de segundo grado se crearon. Sin embargo, la mayoría de estas organizaciones cerraron sus funciones junto con los programas (Guerrero 2010).

La Unión Provincial de Organizaciones Campesinas de Manabí (UPOCAM) creada en 1978, es la organización que sobresale de esta etapa; no solo porque actualmente continúa operando, sino porque su accionar se mantiene guiado por la defensa de la producción local, antes que por implementar los lineamientos de los muy variados programas implementados en el sector.

El cierre parcial (1972-1979) y total (a partir de 1989) del sistema internacional de cuotas de exportación de café, sumado a un laxo desempeño de las cooperativas de café, la presencia de negociados en el manejo de las cuotas de exportación, la desconfianza, el fraccionamiento, el desvío de recursos a actividades extra agrícolas, en particular de carácter político por parte de los dirigentes de varias organizaciones; habrían sido parte de las principales causas que contribuyeron al declive y pérdida de legitimidad de buena parte las asociaciones cafetaleras del sector (Guerrero 2007 y 2012).

El tercero y último periodo del proceso organizativo del sur manabita se ubica a partir de la segunda mitad de los años 80 hasta la presente fecha. Al contrario de los periodos previos, la diversificación de las demandas sociales, la flexibilización de las organizaciones campesinas, son los puntos que caracterizan y a la vez complejizan al presente periodo organizativo (Guerrero 2010) y donde la desconfianza, el cortoplacismo y la debilidad institucional son elementos que aún están presentes, lo cual genera un continuo debate entre la continuidad y la fragmentación.

Respecto a la diversificación de las demandas sociales, éstas se relacionan con la significativa ampliación de los frentes de acción de las organizaciones, que no necesariamente ha significado el reemplazo de los intereses tradicionales, sino más bien parecería ser la búsqueda de su complemento.

La flexibilización mientras tanto se presenta como el salto desde organizaciones generalmente enfocadas en una temática, hacia otras que combinan varios puntos de acción, como es el caso de las OSG que actualmente combinan flexiblemente reivindicaciones gremiales con actividades productivas (Guerrero 2012).

La diversidad y la flexibilidad, más que el resultado de un proceso ordenado, y con miras de largo plazo, se observan como lo que denominan Appendini y Nuijten (2002): “Prácticas organizativas”, es decir un conjunto de distintas acciones y estrategias de los individuos para sostener y desarrollar su subsistencia cotidiana y otros proyectos de vida.

## **2.6. El territorio de 24 de Mayo según la tipología del Desarrollo Territorial Rural**

Como se pudo apreciar a lo largo del segundo capítulo, el cantón 24 de Mayo se caracteriza por ser un territorio con una predominante incidencia de pobreza, lo que provoca en su población un éxodo importante, por sobre todo de su fuerza de trabajo más joven, la cual encuentra posibilidades laborales en ciudades como Guayaquil, Manta e incluso Montecristi, las cuales en muy pocos casos presentan condiciones apegadas a los derechos laborales provistos por la Ley, siendo más bien, la otra cara de la moneda, la que prevalece al momento de acceder a un empleo por parte de la población migrante de este cantón.

En el ámbito productivo-económico, es la agricultura la que sobresale del conjunto de actividades que se desarrollan en 24 de Mayo, y a pesar de su trayectoria, continúa siendo

poco tecnificada, con activos productivos que presentan importantes oportunidades para ser considerados óptimos, lo que complejiza la posibilidad de gestar un desarrollo económico dinámico y basado en capitales propios del sector; situación que ha motivado varias intervenciones lideradas por agentes externos al territorio.

Las intervenciones públicas y de cooperación que se han implementado en este espacio por más de 30 años, bajo el propósito de generar círculos virtuosos de desarrollo local, no han surtido efecto en elementos estructurales que permitan su mantenimiento y mucho menos su mejora, muy a pesar que estas iniciativas han estado a la vanguardia de la evolución de las estrategias de reducción contra la pobreza, como lo señalan investigadores como Fernando Guerrero (2007 y 2010), que ha sistematizado en tres periodos las iniciativas para el desarrollo en esta zona rural.

El primer periodo corresponde a los años 60 y 70 donde bajo el marco de la reforma agraria se desplegaron intervenciones concentradas en el ingreso agrícola, así como en la resolución de conflictos por la tierra; el segundo periodo corresponde a los años 80 y primeros años de los 90 donde empezó el boom de proyectos y programas de desarrollo para incrementar la productividad de las fincas y de otros eslabones de las cadenas productivas, principalmente mediante una agricultura química (revolución verde); y finalmente el tercer periodo se ubica desde la segunda mitad de los años 90 hasta la presente fecha, donde las intervenciones se orientaron a convertir al campesinado en eficiente, pero ahora no solo para los mercados locales sino también para el internacional, mediante programas de desarrollo económico local y territorial donde adicionalmente a los temas productivos se trabajó el fortalecimiento de organizaciones productivas campesina, y de los Gobiernos Locales (Guerrero 2007 y 2010).

Las intervenciones para el “desarrollo” desplegadas en el sur-este de Manabí, han contado con la participación del Gobierno Central de manera recurrente, siendo las más relevantes por la magnitud de recursos que han involucrado, antes del año 2000, las siguientes:

- el Programa Nacional de Café;
- el Programa de Desarrollo Rural Integral de Manabí (DRI); y,
- el Programa de Modernización de Servicios Agropecuarios (PROMSA)

Por su parte, las intervenciones más relevantes posteriores al año 2000 desplegadas en este sector han sido:

- el Proyecto de Reducción de la Pobreza y Desarrollo Rural Local (PROLOCAL);
- el Programa Nacional de Desarrollo Rural (PRONADER);
- el Proyecto Café Manabí;
- el Programa de Desarrollo Integral Rural de Manabí (PRODIR);
- el Fondo de Desarrollo Rural Marginal (FODERUMA);
- el Programa de Desarrollo Rural del Norte del Ecuador (PDRN-CTB);
- el Programa Nacional de Reactivación de la Caficultura Ecuatoriana, entre otros.

En el conjunto de intervenciones precitadas, se evidenció un fuerte protagonismo del Gobierno Central, esto derivado en primera instancia, de su rol proveedor de recursos fiscales y catalizador de financiamiento de otras fuentes, así como también, para complementar el papel del Estado en el territorio, ante la debilidad institucional y limitada gestión que han evidenciado los gobiernos locales, siendo la deuda más crítica, por decirlo de alguna manera, la de los gobiernos cantonales, que poseen las competencias para dirigir y liderar el desarrollo integral en articulación con los otros niveles de gobierno.

El limitado acceso a recursos por parte de los gobiernos municipales siempre ha sido y será un argumento puesto sobre la mesa que emplean las autoridades locales para justificar su restringido marco de acción, que en muchos casos es realmente crítico. No obstante, la relación entre disponibilidad de recursos frente al gran mar de necesidades de la población, siempre será un tema en conflicto, que amerita solución o mediación, motivo por el cual contar con una priorización pertinente y enfocada a resolver los problemas más apremiantes de las mayorías es el gran desafío y deuda que se debe concretar por parte de las municipalidades.

La trayectoria de intervenciones externas para reducir la pobreza, sumado a la tradición asociativa que posee la población de este sector, han dejado como saldo un importante número de organizaciones sociales de base en el cantón 24 de Mayo (165), lo cual configura un gran reto de coordinación y trabajo, más aún ante la aversión que evidencia este tejido a formar parte de organizaciones de segundo nivel.

A lo anterior, se debe sumar el hecho que no se evidencia una presencia fuerte de institucional por parte del Estado u otro actor interesado en el desarrollo.

Con base en los hechos previamente señalados y conforme a la Tipología de Territorios propuestos en el marco del Desarrollo Territorial Rural de Schejtman y Berdegú (2004), el cantón 24 de Mayo se constituye en un Territorio Tipo IV es decir “Estancado y en Deterioro Social”, pues presenta una economía deprimida y estancada, con fractura social y una débil institucionalidad, lo que impide generar acuerdos para mejorar su situación.

Por consiguiente, resulta necesario y urgente tomar conciencia del estado de todos los capitales movilizados de cambio como el económico, el social, el cultural y el simbólicos, de parte de todos los agentes de desarrollo presentes en el territorio, a fin de plantear marcos de trabajo articulados que permitan encausar el estancamiento persistente del territorio, siendo nuevamente el Municipio parte de los líderes naturales y formales para articular el proceso.

### **Capítulo 3**

#### **El Municipio de 24 de Mayo como gestor del desarrollo**

Como se ha señalado previamente, el Municipio junto con los otros eslabones de la estructura organizativa del Estado, tienen inherentemente la responsabilidad de contribuir con el desarrollo de sus territorios (COOTAD 2010).

En América Latina, la provisión de obras, donde se destacan la construcción de puentes, rellenos sanitarios y mercados, la dotación de agua potable y alcantarillado, la regeneración urbana, han sido las tareas tradicionalmente asignadas a los gobiernos municipales (Rosales, 2007 y Albuquerque, 2007), y el Ecuador no ha sido, ni es la excepción, como se pudo verificar de la revisión efectuada a las competencias asignadas al Municipio por el COOTAD (Ver Capítulo 1, numeral 1.4.2.).

Por muchos años, la provisión de obras y servicios básicos se consagró como la principal contribución del Municipio con el desarrollo de sus territorios. No obstante, las demandas por mayor: responsabilidad con el medio ambiente, rendición de cuentas, involucramiento del ciudadano en la gestión pública, etc., han incorporado dentro del accionar municipal más y nuevas obligaciones, las cuales, junto con las tareas tradicionales presentan grandes retos de una aplicación plena.

En este capítulo se presenta el análisis de la gestión del Municipio de 24 de Mayo para fomentar el desarrollo territorial, tomando en cuenta dos perspectivas.

La primera analiza la gestión municipal desde una perspectiva hacia afuera de la institución, específicamente en lo referente a: (i) el cumplimiento de sus responsabilidades legalmente asignadas (Competencias directas) e incluso otras aristas, que son necesarias como parte del conjunto de áreas para promover el desarrollo territorial rural.; y, (ii) el peso del Municipio de 24 Mayo frente al conjunto de actores territoriales.

La segunda perspectiva exhibe un análisis interno de la gestión municipal, es decir su capacidad operativa, en particular respecto de los recursos con los que cuenta el Municipio para desplegar su gestión, especialmente en los ámbitos: financiero y de capital humano.

### **3.1. Análisis de la gestión externa del Municipio**

#### **3.1.1. Respecto a sus competencias directas (responsabilidades legales)**

Las competencias son el conjunto de responsabilidades y funciones públicas que deben desempeñar las organizaciones del Estado de manera prioritaria para alcanzar objetivos determinados, y sobre todo garantizar el goce de los derechos constitucionales de la población a la que sirven (Constitución de la República del Ecuador 2008).

En lo que respecta a las instituciones del régimen de los Gobiernos Locales o Subnacionales, existe una distribución de competencias (responsabilidades) para cada nivel de la estructura, y en algunos casos son exclusivas y en otros concurrentes.

Desde el ámbito legal, aspecto determinante para la gestión pública, pues según la norma solo se puede hacer lo que consta en ella, la distribución de competencias determinada en la Constitución y el COOTAD, da cuenta del papel que se le ha asignado a cada nivel de gobierno para cumplir con la estrategia de desarrollo nacional. Sin embargo, cómo se ha presentado a lo largo de este documento, son ámbitos adicionales a los legalmente establecidos, sobre los cuales el Municipio debe tomar acción o coordinar, a fin de promover un desarrollo territorial integral.

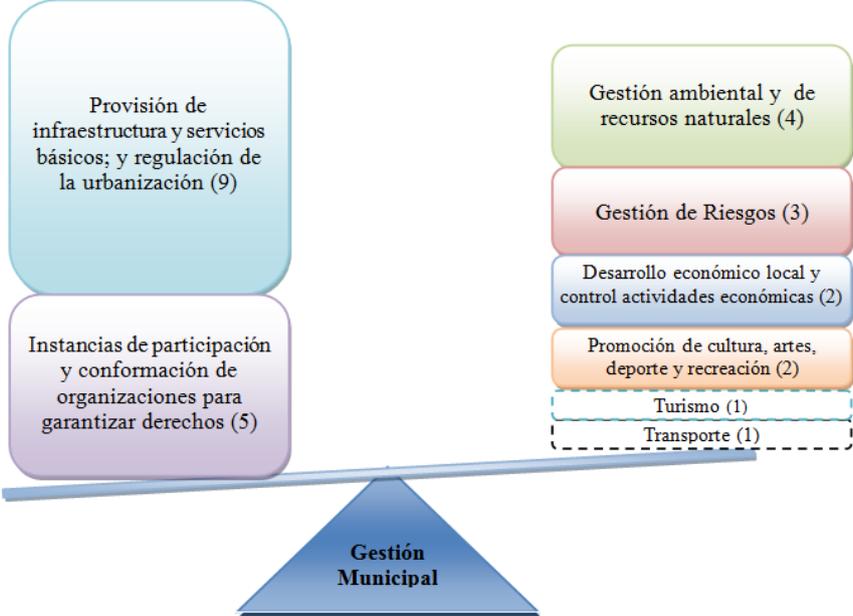
Es importante indicar que el conjunto de responsabilidades a cargo de los gobiernos locales ecuatorianos, conforma el Sistema Nacional de Competencias, siendo este último de carácter obligatorio, progresivo y bajo el cual el Estado definirá las políticas y mecanismos tendientes a compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial (Constitución y COOTAD).

Durante la última etapa de la vida institucional del Estado Ecuatoriano, las competencias de todos gobiernos subnacionales fueron revisadas y ajustadas, bajo el discurso de solventar los vacíos en el gobierno intermedio y evitar la superposición de competencias, que por mucho tiempo se evidenciaron en el país.

El cuerpo legal que actualmente contiene de manera integral las competencias para cada nivel de gobierno subnacional es el COOTAD. Ley orgánica vigente desde octubre 2010 y que reemplazó a un sustantivo grupo de normas, que de manera separada regulaban la gestión local.

En el Gráfico 9, se muestra las competencias municipales vigentes agrupadas por sectores, con lo cual es fácil identificar que el Municipio sigue configurándose por sobre todo como un proveedor de obras de infraestructura urbana y servicios básicos, aunque en segundo plano se observa un intento por asegurarle un papel en las áreas relacionadas a la participación social, y la gestión ambiental, sectores donde la articulación y el establecimiento de alianzas con actores intra y supra-cantoniales son claves para generar sostenibilidad e impacto.

**Gráfico 9. Distribución de competencias municipales por sector.**



Fuente: COOTAD (2010).

La representación gráfica previa, ratifica el análisis presentado en el Capítulo 1 sobre los límites o vacíos que configura la normativa respecto a la distribución de competencias frente a los desafíos de gestión integral que se espera de los Gobiernos Municipales respecto al DL y DRT.

Entrando propiamente en la evaluación, de la gestión del Municipio de 24 de Mayo, se debe señalar que, al igual que otros municipios pequeños, que enfrentan una realidad más rural que urbana, evidencia amplias brechas en la provisión de servicios básicos.

Al año 2010 el nivel cobertura promedio entre los servicios de agua potable, alcantarillado y recolección de desechos sólidos (competencias enteramente municipales) era del 21%,

ubicando al cantón 20 puntos porcentuales por debajo de la media provincial y 37 por debajo de la media nacional.

**Tabla 8. Coberturas de los servicios básicos en 24 de Mayo 1974, 2001 y 2010**

Año	Agua por red pública (M)	Alcantarillado red pública (M)	Recolección de basura (M)	Sistemas de eliminación de excretas	Electricidad	Promedio general	Promedio Servicios municipales
1974	0,01%	0%	0%	Sin dato	8%	4%	0,01%
2001	7%	6%	16%	55%	79%	33%	9,80%
2010	23%	11%	30%	77%	90%	46%	21,35%
Variación 2001-2010	211%	79%	90%	39%	14%		

(M) Servicios provistos por el municipio

Fuente: Luzuriaga, Carlos y Zuvekas, Clarence, Jr. (1982). Income Distribution and Poverty in Rural Ecuador 1950-1979; SIISE (2007) Censo 2001; INEC (2011) Resultados del Censo 2010 por provincia.

No obstante lo anterior, en los últimos años se evidencia avances, sobre todo si comparamos los niveles de cobertura actual frente a resultados previos al 2001 (Ver Tabla 8).

El acceso a servicios básicos, se ve agudizado en el área rural del cantón (Ver tabla 9.), y que de cierta manera explica los altos niveles de incidencia de las NBI de su población (94% al año 2010).

**Tabla 9. Coberturas de Servicios básicos municipales por área. Año 2010**

Viviendas	Área Urbana		Área Rural		Total cantonal	
Por área	1.242		6.250		7.492	
Con agua por red pública	536	43%	1.198	19%	1.734	23%
Con alcantarillado por red pública	705	57%	111	2%	816	11%
Con recolección de basura	1.147	92%	1.112	18%	2.259	30%
Promedio	<b>64%</b>		<b>13%</b>		<b>21%</b>	

Fuente: INEC Censo 2010, procesador Redatam. Elaboración: Propia

Al interior del Municipio, las limitaciones en las coberturas se explican con dos elementos muy relacionados. La primera limitante es la ruralidad, que complica y torna más costosas a las intervenciones frente a las áreas urbanas consolidadas; y la segunda limitante es la falta de

recursos, que le atribuyen a una invisibilización de lo rural dentro del sistema de asignaciones del Gobierno Central, sumado a la limitada capacidad de generar ingresos<sup>36</sup>.

Sin perjuicio de lo anterior, a criterio de funcionarios de instituciones que trabajan con gobiernos municipales como el Banco de Desarrollo del Ecuador y el Banco Interamericano de Desarrollo<sup>37</sup>, los bajos niveles de cobertura en áreas rurales responden, entre otras, a:

- (i) la falta de personal técnico;
- (ii) el restringido conocimiento sobre alternativas y estrategias para implementar tecnologías apropiadas a las realidades rurales;
- (iii) las limitaciones para diseñar, ejecutar y mantener proyectos de inversión;
- (iv) la baja prioridad política de las autoridades respecto a la provisión de servicios básicos;
- (v) el débil y poco estandarizado marco rector, tanto de parámetros técnicos como de tarifas, mecanismo de operación y mantenimiento; y,
- (vi) la resistencia de las autoridades a cobrar los servicios y recuperar las inversiones

En lo que corresponde a la provisión de obras públicas diferentes de servicios básicos, los funcionarios municipales y la población entrevistada señalan que, la mayoría de obras se concentran en la creación y rehabilitación de: parques, casas comunales, canchas deportivas, aceras y bordillos de la cabecera cantonal, obras que por cierto, generalmente: “inician o concluyen muy cerca de las elecciones”<sup>38</sup>.

A criterio de técnicos de instituciones públicas del Gobierno Central, es característico en la zona que la gestión de obras municipales se concentre en las intervenciones antes indicadas, en donde con presupuestos moderados y en corto tiempo se entregan obras visibles, aunque suntuarias<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> Calle, Evaristo: Director de Planificación del Municipio: entrevista (2010, 2011, 2012)

<sup>37</sup> Grave, Denis, Especialista Sectorial de Agua Potable y Saneamiento, Banco Interamericano de Desarrollo BID, Entrevista (2012) y Villacreces, Mauricio, Coordinador General Banco de Desarrollo del Ecuador, Entrevista (2011)

<sup>38</sup> Prias, Clever, funcionario de la Dirección Provincial del MAGAP en Manabí, ha estado involucrado en varios los Programas de Desarrollo como PROLOCAL, Café Manabí, PRONADER que atendieron a 24 de Mayo. Durante su trayectoria ha trabajado directamente con las autoridades y líderes del cantón, Entrevista 2012 .

En lo que respecta a la implementación de procesos de participación en la gestión Municipal, a partir del año 2011, mediante ordenanza se creó el Consejo Cantonal de Planificación, según el COOTAD espacio dirimente para la gestión municipal anual y plurianual. Actualmente participan en este Consejo: autoridades municipales, representantes de las parroquias y representantes de la sociedad civil como por ejemplo delegados del Consejo de la Niñez y Adolescencia, representantes de las madres beneficiarias del Bono de Desarrollo Humano y representantes de las organizaciones productivas de café.

De acuerdo a uno de los representantes de la sociedad civil, si bien el Consejo de Planificación cumple con todos los requerimientos legales, la capacidad de influencia de la sociedad civil en la gestión municipal es el principal reto a vencer. “Las sesiones del Consejo se realizan y cumplen con todos los participantes y pasos legales, pero la decisión final se mantiene en los representantes municipales”<sup>39</sup>. Situación que es comúnmente generalizada en nuestro país e incluso en distintos países de la región, deviniendo por consiguiente en disminución de la confianza, elemento sustantivo en la gestión pública y sobre el cual el Municipio debe precautelar, más aún cuando la población deja de lado actividades claves para su subsistencia a fin de asistir a estos espacios.

Una condición parecida al Consejo de Planificación se evidencia con los presupuestos participativos, actividad liderada por el Municipio desde el año 2004 y que inclusive ha sido analizada por investigadores como Fernando Guerrero (2007).

Si bien respecto a los temas de participación y coordinación, tanto la normativa como su aplicación dentro de las instituciones presenta sustantivos desafíos de una plena implementación, es importante mencionar que, la conformación la Mancomunidad Centro Sur se constituye un avance interesante en esta materia.

Bajo el liderazgo del Gobierno Provincial de Manabí los municipios de Santa Ana, Olmedo y 24 de Mayo, junto con sus respectivas parroquias, de manera coordinada se han unido para apoyar iniciativas de carácter productivo, ambiental, y de fortalecimiento organizacional<sup>40</sup> en

---

<sup>39</sup> Macias, Heriberto es el presidente del Consejo Cantonal del a Niñez y Adolescencia, espacio establecido desde el año 2004 de manera consuetudinaria, el siguiente paso para su institucionalización es alcanzar un reconocimiento mediante ordenanza municipal, Entrevista (2012).

<sup>40</sup> A la fecha en el marco de esta iniciativa se han realizado los siguientes proyectos: (i) la capacitación a mujeres para preparación de mermeladas y yogurts; el fortalecimiento de la cadena productiva del maíz; (iii) la creación y

beneficio de la población de los tres cantones señalados, actividades que si bien en todos los casos no son competencias municipales son necesarias bajo una mirada integral del desarrollo. Otras estrategias de coordinación en las cuales está inmerso el Municipio son las siguientes:

**Tabla 10. Estrategias de coordinación en las que participa el municipio de 24 de Mayo**

Estrategia de Coordinación	Objetivo	Participantes
Mancomunidad de gestión integral de desechos sólidos	Crear una empresa pública regional que se encargue de la recolección de los desechos sólidos en los cantones participantes y trabaje con organizaciones de recicladores locales.	Municipios de Santa Ana, 24 de Mayo y Olmedo.
Grupo de Acción Local del Sur (Galsur)	Trabajar en iniciativas conjuntas de desarrollo económico, transformación de materia prima, y la promoción de la Ruta del Café, reconocida por la SENPLADES.	Municipios de Santa Ana, 24 de Mayo, Olmedo, Jipijapa, Puerto López y Paján.
Mancomunidad de provisión de Agua Potable y Saneamiento	Constitución y puesta en operación de la empresa regional de agua potable y alcantarillado	Municipios de Santa Ana, 24 de Mayo y Olmedo; el MIDUVI y SENAGUA.

Fuente: Calle, Evaristo (2012). Director de Planificación del Municipio de 24 de Mayo

En lo referente a la gestión ambiental, desde el año 2004 el Municipio ha liderado proyectos de reforestación, los cuales incluso han sido financiados con fondos de cooperación internacional, a fin atacar frontalmente los altos índices de deforestación, que como se señaló previamente en el Capítulo 2, se constituye en uno de los principales problemas del cantón.

Sin embargo, la falta de una estrategia articulada y de largo plazo que incorpore a otros sectores que tienen incidencia en la problemática de la deforestación (sector ganadero u otros), así como actores que podrían apalancar la iniciativa, han limitado los resultados y la sostenibilidad de esta y otras iniciativas.

En cuanto a los temas de: (i) gestión de riesgos; (ii) desarrollo económico local y control de actividades económicas; (iii) promoción de cultura, artes deportes recreación; (iv) turismo; y,

---

fortalecimiento de cajas rurales de ahorro y crédito, y muy pronto se desarrollará un proyecto de renovación de 800ha de café (Molina, José, 2012: entrevista).

(v) control del transporte; estas actividades en primera instancia tomaron su tiempo de institucionalización dentro del Municipio, siendo los resultados a la fecha limitados.

De todas estas las actividades antes indicadas, se destacan los esfuerzos del Municipio en el sector turístico, en particular en las siguientes iniciativas: (i) la promoción del cantón como destino turístico al formar parte de la “Ruta del café” (destino avalado por el Ministerio de Turismo desde el año 2004), (ii) la socialización del cerro “La Silla” como espacio apto para el parapente y; (iii) la conformación del Programa “24 de Mayo ruta de las cascadas y las montañas”, iniciativa que forma parte del Plan de Desarrollo 2012-2020 y donde la coordinación con el Gobierno Provincial es clave para la provisión de vías de acceso a los puntos turísticos.

En atención a lo anterior, se puede decir que el Municipio de 24 de Mayo en los últimos años ha demostrado esfuerzos, sobre todo en su misión primaria como proveedor de infraestructura y servicios básicos, no obstante su desempeño presenta sustantivos retos para considerarlo un cumplimiento razonable, situación que en definitiva afecta a su población, en donde efectivamente no se pueden desconocer las limitantes que por normativa se generan tanto en las líneas de acción que el municipio puede realizar así como en los recursos a los que puede acceder mediante transferencias, la complejidad estructural de pobreza que caracteriza al territorio y que amerita definitivamente la participación de muchos más actores, que solamente el municipio para resolverlo.

### **3.1.2. Peso del Municipio de 24 Mayo frente al conjunto de actores territoriales**

En la sección anterior se presentaron datos concretos del desempeño del Municipio frente al cumplimiento de sus competencias y sus vacíos o límites, lo cual como es natural es observado, analizado y valorado por el resto de actores que intervienen en el territorio. Ahora bien, en este acápite se presenta las reflexiones de 20 representantes de los actores territoriales, respecto a cómo califican el desempeño de la gestión del Municipio de 24 de Mayo, y su papel dentro de la estructura de actores territoriales.

La distribución de los entrevistados de acuerdo a la entidad a la que pertenecen se presenta en la Tabla 11.

Vale la pena recordar que, la estructura de los principales actores del cantón 24 de Mayo discurre entre una marcada presencia de Organizaciones Campesinas de Base (165) que se encuentran poco alineadas entre sí, seguida por un grupo de entidades estatales, de las que forma parte el Municipio, un limitado grupo de Organizaciones no Gubernamentales y de Cooperación y una sostenida ausencia de actores de mercado.

**Tabla 11. Actores territoriales entrevistados según la institución u organización a la que pertenecen**

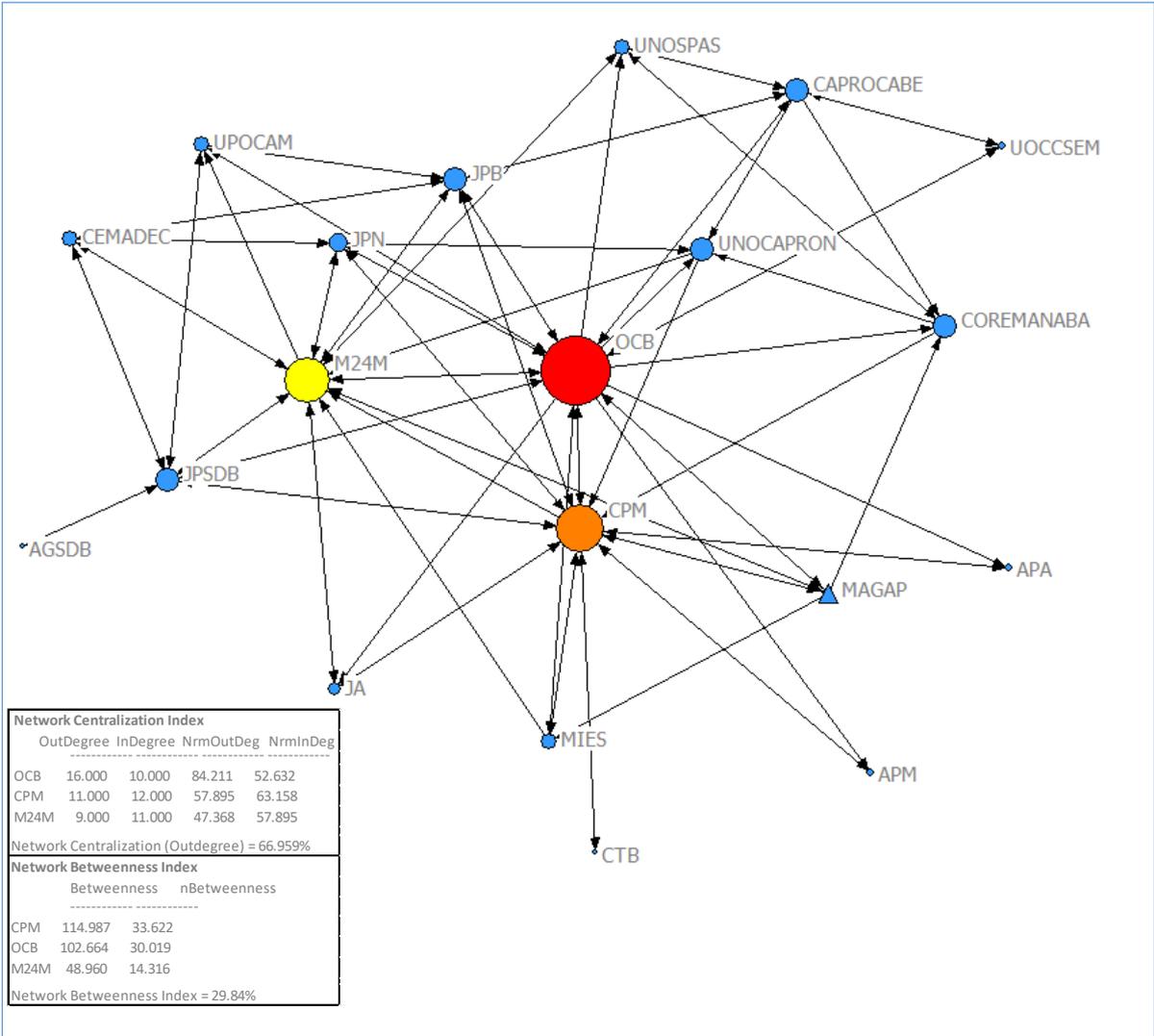
Tipo de Organización		Organizaciones	Siglas	Entrevistados
Sociedad Civil	Organizaciones de Primer Grado	Asociación de Ganaderos del Sixto Durán Ballén	AGSDB	1
		Asociación de Productores de Arroz	APA	1
		Asociación de Productores de Maíz	APM	1
		Centro Agroartesanal de Producción Cafetera de Bellavista	CAPROCABE	1
		Comercializadora Asociativa e Cafetaleros y Cafetaleras de Manabí	COREMANAB A	1
		Juntas de Agua	JA	1
		Organizaciones Campesinas de Base	OCB	1
	Organizaciones de Segundo Grado	Unión de Organizaciones Campesinas de la Parroquia de Noboa	UNOCAPRON	1
		Unión de Organizaciones Comunitarias Campesinas del Sector Sureste de Manabí	UOCCSEM	1
		Unión de Organizaciones del Sur de la Parroquia Sucre	UNOSPAS	1
		Unión Provincial de Organizaciones Campesinas de Manabí	UPOCAM	1
	Organizaciones públicas	Gobierno Provincial de Manabí	CPM	1
		Junta Parroquial de Bellavista	JPB	1
		Junta Parroquial de Noboa	JPN	1
Junta Parroquial de Sixto Duran Ballén		JPSDB	1	
Ministerio de Agricultura		MAGAP	1	
Ministerio de Inclusión Económica y Social		MIES	1	
Municipio de 24 de Mayo		M24M	1	
ONGs	Centro Manabita de Desarrollo Comunitario	CEMADEC	1	
Coop. Internacional	Cooperación Técnica Belga	CTB	1	
<b>Total</b>				<b>20</b>

Fuente: Municipio de 24 de Mayo (2011). Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2012-2020.

Para identificar el papel del Municipio dentro de la estructura de actores territoriales del cantón, se preguntó a los entrevistados sobre las principales organizaciones/instituciones con las que el actor territorial trabaja, esto con el objetivo de evitar respuestas forzadas que pudieran generar desvíos del objeto de consulta.

Los resultados obtenidos fueron examinados se procesaron bajo los lineamientos del Análisis de Redes Sociales (*Social Network Analysis-SNA*), que a su vez hace uso de la teoría de grafos, donde los participantes de la red social son identificados como "nodos" o "vértices" y sus relaciones como "enlaces", ya que una red social no es más que un mapa de todos los lazos relevantes entre todos los nodos estudiados, llegándose a tener los siguientes resultados:

**Gráfico 10. Mapa de relaciones de los actores territoriales del cantón 24 de Mayo**



Fuente: Entrevistas representantes (Tabla 11). Elaboración: Propia aplicando el Sistema UCINET <sup>6</sup>

El Gráfico 10, muestra claramente que son las Organizaciones Campesinas de Base (OCB) las que concentran la interacción con los actores territoriales al contar con 16 de 19 conexiones posibles, seguidas por el Gobierno Provincial de Manabí con 11 de 19 conexiones y por el Municipio de 24 de Mayo le sigue en un tercer lugar con 9 de 19 conexiones.

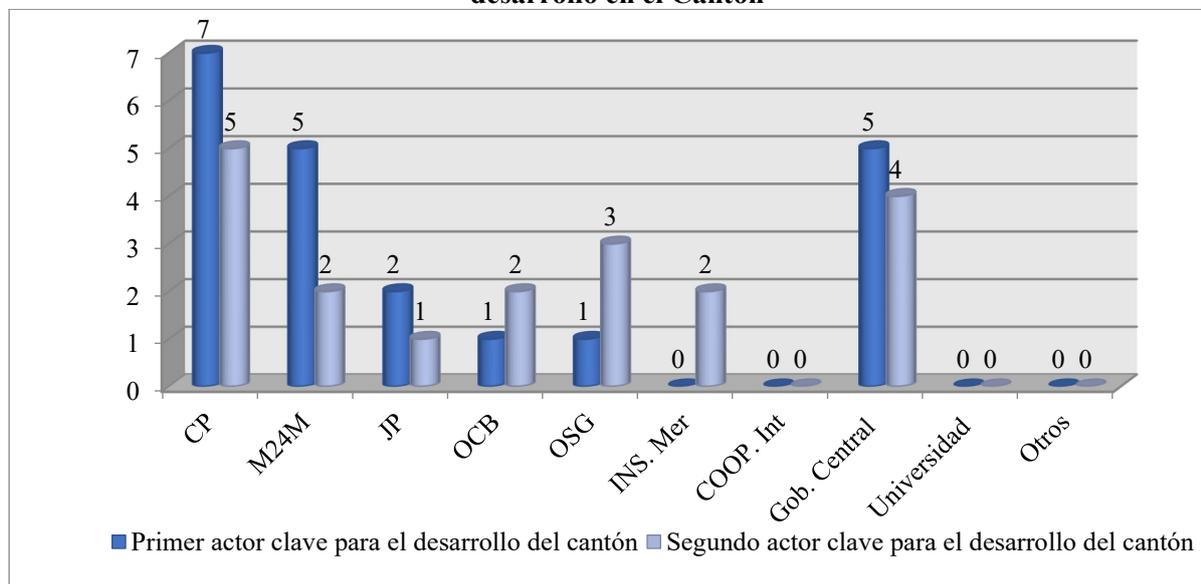
Los resultados analizados con mayor profundidad dan cuenta de lo siguiente:

- Si bien las OCB concentran las mayores interacciones de la red, sus relaciones más fuertes se ubican primordialmente en dos conglomerados: los actores públicos y las Organizaciones de Segundo Grado (OSG), y al contrario de lo ocurrido en años anteriores, actualmente presente dificultades para interactuar con ONGs y de Cooperación. Situación que, de acuerdo a los entrevistados, se debe a los cambios implementados en los últimos años en materia de cooperación, donde ahora es el Gobierno Central y los Gobiernos Locales los principales actores para conseguir y encaminar la Cooperación, dejando de lado las prácticas tradicionales donde la Cooperación y las ONGs trabajaban directamente con las organizaciones de base, sin coordinar con los actores estatales.
- Cabe señalar que, la aparente alineación de las OCB con las instituciones públicas debe ser tomada con cautela. La amplia diversidad y la limitada vida operativa que presentan las organizaciones de base del sector (actualmente 165), complejizan la identificación efectiva de la alineación antes indica.
- Por otra parte, la colaboración de las OCB con las OSG es otro tema que debe asimilarse con precaución, pues apenas 22 de las 165 organizaciones de base del territorio se encuentran alineadas a una OSG. Una trayectoria de desconfianza y falta de efectividad entre estos dos conglomerados de actores territoriales, ha devenido en alianzas meramente mecánicas, que surgen como por ejemplo por necesidades puntuales como la implementación de proyectos antes que la puesta en marcha de estrategias de largo plazo y con objetivos de inclusión sostenidos, lo cual como ya mencionamos previamente forma parte de un conjunto Prácticas Organizativas enfocadas en la subsistencia, y que dadas las condiciones del territorio en donde se desenvuelven no deben ser estigmatizadas.
- En cuanto al Gobierno Provincial de Manabí, éste evidencia colaboración con actores públicos, la Cooperación, organizaciones sociales y asociaciones productivas, posicionándole como un actor clave para intermediar entre los diferentes los conglomerados del territorio.

- De acuerdo al índice de intermediación en la red de actores (*Betweenness*), que viene a ser la posibilidad de un actor para “controlar las comunicaciones” entre pares de actores, el Consejo Provincial de Manabí presenta el mayor porcentaje capacidad de intermediación 33.62%, situación que por supuesto no debe ser desaprovechada por el Municipio a fin de generar más alianzas.
- La anterior situación como ya habíamos vislumbrado en el primer capítulo, responde a que en el cantón 24 Mayo por ser primordialmente rural, en particular las competencias vinculadas al eje económico del Gobierno Provincial, respecto a temas productivos, agrarios, vialidad rural, riego, entre otros, son de especial interés para la mayoría de la población de este territorio.
- Por su parte, el Municipio de 24 de Mayo, si bien ocupa el tercer lugar dentro del grupo de actores con mayores interacciones, su accionar está concentrado principalmente con actores públicos y en un segundo plano con las OCB, OSG y ONGs, siendo necesario tomar las interacciones con las organizaciones sociales con cautela, por las implicaciones de alta fragmentación, limitada sostenibilidad y un halo de desconfianza que aún se cierte entre sus relaciones.
- Cabe señalar que la concentración de vínculos entre el Municipio y el resto de organizaciones públicas con presencia en el territorio, resulta un comportamiento que no genera mayores sorpresas, pues se circunscribe plenamente al cumplimiento del marco legal.
- El índice de intermediación (*Betweenness*) el Municipio es del 14.31%, posicionándole como un actor con una capacidad de comunicación media baja sobre todo frente a los resultados del Consejo Provincial de Manabí, situación que ratifica lo señalado previamente respecto a la importancia de este último en el marco de un territorio eminentemente rural, y con una normativa competencial que lo enfoca hacia servir a este tipo de espacios.
- A nivel general el índice de centralidad de la red, que mide la capacidad de un actor para ejercer un papel claramente central por sus conexiones con el resto de participantes en la misma, es de 66.95% lo que significa que la red no está enteramente centralizada hacia un actor.
- Si bien el Consejo Provincial de Manabí evidencia un peso relevante en la red, el resultado previo deja en claro que, existen otros actores que las capacidades de coordinación, siendo

el fortalecimiento de la gestión municipal de manera más articulada con el resto de actores, un medio para ir equilibrando los presentes resultados.

**Gráfico 11. Percepción sobre la Institución u Organización que debe liderar los procesos de desarrollo en el Cantón**



Fuente: Entrevistas representantes (Tabla 11).

Continuando con los resultados de las entrevistas realizadas, se solicitó a los diferentes actores territoriales, su criterio respecto a ¿cuáles serían las dos primeras instituciones u organizaciones llamadas a liderar los procesos de desarrollo en el cantón considerando sus capacidades?, ratificándose nuevamente en esta medición el Consejo Provincial (CP) como el principal seguido del Municipio y el Gobierno Central (Ver Gráfico 11).

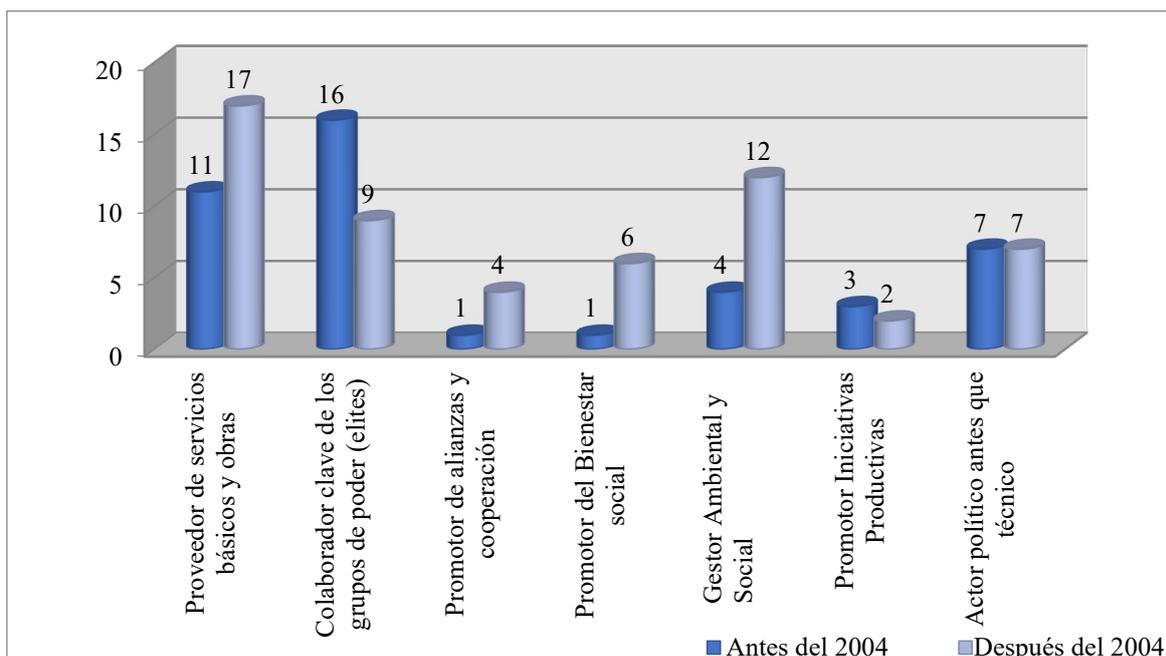
A continuación, una sistematización de algunos puntos a considerar, respecto a los resultados obtenidos respecto al peso del Municipio de 24 de Mayo en la red de actores territoriales:

- La “ruralidad profunda” que presenta el cantón 24 de Mayo es uno de los puntos dirimientes para los resultados, pues por un lado complejiza e incluso encarece de manera significativa la gestión del municipio, por otro lado, demanda acciones sustantivas de otra instancia de Gobierno, como es el Provincial, quien posee las competencias para atenderlas.
- El Municipio normativamente se configura como un actor que puede potenciar su gestión en ámbitos urbanos y con densidad poblacional, pues de esto último dependen para este tipo de municipios la principal fuente de ingreso para su accionar.

- El actual contexto normativo configura al Gobierno Provincial como el actor encargado de temas claves para las áreas rurales, como es la provisión de infraestructura productiva , entre ella la provisión de caminos y riego; y por sobre todo, la potestad de liderar y promover actividades productivas y agropecuarias, que, aunque no nos guste por resultar una posición incompleta para promover un desarrollo integral, es la principal estrategia vigente para la generación de ingresos en buena parte de los sectores rurales del país.
- Lo anterior por consiguiente, nos evidencia la necesidad y la tarea pendiente de repensar las prioridades y formas de trabajo entre instituciones, a fin de encaminar su gestión hacia algo más integral, es decir: socialmente responsable, ambientalmente sostenible y económicamente provechoso.
- Los niveles de confianza sería otro punto dirimente que explica la reacción de los encuestados. Considerando que buena parte de la confianza en una institución se sustenta los resultados que ofrece a quienes sirve, el contar con un desempeño de la gestión municipal con importantes brechas, abre la puerta para que otros actores, aunque más lejanos geográficamente, con su trabajo ganen espacios en detrimento del espacio municipal.
- Los elementos previos deben ser concientizados por el Municipio, pues si bien no interviene directamente en varios temas del mundo rural profundo, forma parte de sus deberes el de liderar la estratégica del desarrollo del territorio mediante espacios de coordinación y planificación que deben ser adecuadamente aprovechados para servir de la mejor manera posible a los pobladores, en lugar de un mero mecanismo de cumplir las exigencias legales.

En lo que corresponde a la percepción de los actores territoriales sobre la gestión municipal, se optó por consultar ¿cual consideran que es el papel que desempeña el Municipio en el territorio?, para lo cual se tomó en cuenta dos etapas institucionales del Municipio, que cronologicamente se ubican antes de 2004 y después del año indicado, ya que a partir del año 2004 se institucionalizó en el Municipio una metodología de gestión más comunicativa, lo que inclusive derivó en una sustantiva rentabilidad política para el Alcalde que tomó la citada decisión y que incluso le aseguró su ascenso político como asambleísta provincial.

**Gráfico 12. Enfoque en la gestión Municipal antes y después del 2004**



Fuente: Entrevistas representantes (Tabla 11).

Antes del año 2004 los entrevistados de manera contundente señalaron que el Municipio se caracterizaba por ser un colaborador clave de los grupos de poder (Elites), dejando a la vista una posición municipal que por sobre todo se preocupaba de atender las necesidades de grupos minoritarios en detrimento de la mayoría de la población, la cual como ya se mencionó, de manera sostenida evidencia carencias, que se originan desde la constitución del cantón en los años 70, sin que a la fecha se muestren cambios razonables.

El papel de proveedor de servicios básicos y obras, ocupa el segundo dentro los posibles roles que se han identificado para el Municipio antes del 2004. Empero de acuerdo a lo señalado por varios entrevistados, esta calificación se otorgó no por su efectividad sino por su falta de acción, situación que difícilmente tendría cambios en un marco de gestión prioritariamente al servicio de las élites, que era la percepción del municipio antes del 2004.

Así también, antes del 2004, en tercer lugar, el Municipio era percibido como una entidad por sobre todo política antes que técnica, lo cual no debe sorprendernos, considerando los anteriores conceptos asignados a la entidad en el citado periodo, siendo importante señalar que, esta percepción no sería un tema aislado para este cantón, sino más bien sería una tónica diseminada en muchos otros territorios a nivel nacional y de países de la región.

Ahora bien, para el periodo posterior al año 2004, se observan un cambio en el primer lugar, siendo el papel de proveedor de servicios básicos y obras el que reemplaza en este puesto a la noción de colaborador clave de los grupos de poder, que para este periodo se posiciona en el tercer lugar.

Para este nuevo periodo que parte del 2004 en adelante, se posiciona de manera positiva en un segundo lugar papel del Municipio como gestor social y ambiental, lo cual respondería a los esfuerzos que el Municipio habría emprendido para promover y mantener los grupos de madres beneficiarias del Bono de Desarrollo Humano y Maternidad Gratuita, así como la instauración del Consejo Cantonal de la Niñez y Adolescencia, el Proyecto de Reforestación con plantas nativas, lo que ha motivado saltos positivos en su percepción.

Del recorrido realizado se puede concluir que, el Municipio actualmente es percibido como un proveedor de servicios básicos y obras, en donde se ubican grandes deudas para alcanzar un desempeño razonable en esta instancia; ha ganado en los últimos años una mejora de su percepción gracias a su gestión en temas de índole social y ambiental, no obstante su trabajo mantiene rasgos, aunque parecería que en menor medida frente al periodo previo, de continuar privilegiando su accionar hacia los intereses de los grupos de poder, en detrimento de la atención a las necesidades de la gran población pobre que habita este territorio.

Lo anterior por consiguiente nos lleva a retomar los elementos tratados en el primer capítulo sobre el poder, o los poderes que se entretienen al interior de la gestión municipal para hacer o dejar de hacer, dependiendo de donde parten las prioridades, es decir, sea de las disposiciones unilaterales de la autoridad de turno y/o el grupo directivo municipal o si provienen de procesos consensuados con los demás actores territoriales, que consiguen posicionar y materializar en la agenda de gestión, temas de verdadero interés público.

La capacidad de autodeterminación de su estrategia de desarrollo y por ende el uso de los recursos que se les asigna a los Municipios, bajo el marco normativo de Gobierno Autónomos, definitivamente viabiliza en la práctica la posibilidad de que las autoridades ejecuten los recursos conforme sus prioridades, no obstante, son los mecanismos y exigencias normativas vinculadas en la necesidad de establecer una estrategia de desarrollo consensuada con el resto de actores, las que se deben implementar de manera efectiva, dando paso así a

ejercer plenamente la capacidad de veedurías, de exigir rendición de cuentas e incluso de promover procesos de revocatoria del mandato.

Los contrapesos por parte de otros actores territoriales para hacer frente a una gestión autoritaria, también a su vez dependerá del poder o capitales que puedan concentrar estos actores, en donde no solamente lo económico resulta clave, sino también otros capitales como por ejemplo los mencionados por Bourdieu (1997) como son: el capital cultural, el capital social y capital simbólico.

Para finalizar y considerando los tres pilares que sustenta el Desarrollo Territorial Rural como son la inclusión social, el crecimiento económico y la sostenibilidad ambiental, del recorrido de información presentados en los acápite previos, podemos concluir que, en todas las aristas el Municipio presente oportunidades sustantivas de mejora y si bien por limitaciones normativas no puede obrar como responsable principal, si cuenta tiene la posibilidad de coordinar y promover articulación de acciones con el resto de actores, siendo clave trabajar al menos bajo una visión de mediano plazo.

## **3.2. Análisis interno – capacidad operativa del Municipio**

### **3.2.1. De los recursos financieros para la gestión municipal**

Los recursos<sup>41</sup> junto con el marco normativo, en particular las competencias, forman parte de los medios que poseen las organizaciones públicas para cumplir con su misión institucional. En el caso de la gestión de recursos públicos, ésta debe regirse por una serie de principios como: la legalidad, la universalidad, la unidad, la integralidad, la oportunidad, la efectividad, la sostenibilidad, la centralización normativa, la desconcentración, y descentralización operativa, la flexibilidad, la participación, la transparencia y la plurianualidad conforme se señala en el artículo 73 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP).

De acuerdo al COOTAD, los presupuestos de los GADs disponen de manera general de los siguientes ingresos para ejercer sus competencias: (i) ingresos propios de gestión; (ii) transferencias del presupuesto general del Estado; (iii) otro tipo de transferencias, legados y donaciones; (iv) recursos provenientes de financiamiento; y para los GADs asentados en áreas

---

<sup>41</sup> Se hace referencia a recursos organizacionales como: físicos y tecnológicos, financieros y talento humano.

de explotación o industrialización de recursos naturales no renovables, también tienen derecho a la participación de las rentas de estas actividades (COOTAD, Art. 171).

En el Ecuador, así como en buena parte de los países de América Latina, las transferencias del Gobierno Central constituyen el principal rubro de los ingresos del presupuesto de los Gobierno Locales, por ejemplo, en Brasil en promedio representa el 65%, mientras que en Argentina, Guatemala y Perú representan el 57% (Cetrángolo, 2007) y para el caso del Ecuador la situación es más aguda.

Al año 2009 datos del Banco del Estado revelan que el 81% de los ingresos de los presupuestos municipales dependen de las transferencias del Gobierno Central, situación que se agudiza en los Municipios rurales donde la dependencia alcanza el aproximadamente el 90%, evidenciando un mínimo esfuerzo fiscal (generación de recursos propios).

El limitado esfuerzo fiscal en los gobiernos locales de Ecuador, no es ajeno a la realidad que se presenta a lo largo de los países de la región; en promedio en América Latina el 14% de los ingresos de los Gobierno Locales provienen de tributos, en Brasil representan el 21%, en Guatemala y México el 10%, y en Perú el 13% (Cetrángolo, 2007). Mientras tanto el Ecuador al año 2009 reporta un 14% a nivel nacional y un 7% en los municipios rurales (Banco del Estado).

La alta dependencia de las transferencias del Gobierno Central en la estructura de los ingresos municipales, deriva por el lado del gasto, en el establecimiento de techos, dentro de los cuales cobra vital importancia la priorización.

Las crisis cada vez más agudas en las arcas fiscales, complejizan aún más el panorama antes señalando, de tal manera que las transferencias del Gobierno Central tienden a dilatarse, e incluso en algunos casos se han promovido reformas legales para “innovar” en los mecanismos de asignación, todo con el fin de reducir su peso.

En la línea con lo anterior, mediante la promulgación del COOTAD en el año 2010 el modelo de transferencias en el Ecuador se ajustó, intentando incentivar a los Gobiernos Locales hacia una gestión por resultados.

La estrategia de asignación vigente, que se denomina “Modelo de equidad territorial en la provisión de servicios”, el cual por norma rige desde el año 2011 (COOTAD, Art. 192), a nivel macro se fondea del 21% de los ingresos permanentes y del 10% de los ingresos no permanente del Presupuesto General Estado, configurando así, el universo de recursos que se distribuyen mediante transferencias a los GADs.

La distribución según niveles de gobierno es del 27% para los consejos provinciales, 67% para los municipios y distritos metropolitanos y el 6% para las juntas parroquiales. Las variables y pesos que operan en Modelo de Equidad Territorial son las siguientes:

**Tabla 12. Variables y pesos en el Modelo de equidad territorial**

<b>Nivel de Gobierno</b>	<b>Provincia</b>	<b>Cantón</b>	<b>Parroquia</b>
Población	10%	10%	15%
Densidad de la población	14%	13%	15%
<b>Necesidades básicas insatisfechas jerarquizadas en función a la población residente en cada GAD</b>	<b>53%</b>	<b>50%</b>	<b>50%</b>
Logros en el mejoramiento de los niveles de vida (NBI)	5%	5%	5%
Esfuerzo fiscal	2%	6%	0%
Esfuerzo administrativo	6%	6%	5%
Cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan local	10%	10%	10%

Fuente: COOTAD (2010) Artículos: 192 y Disposición Transitoria Octava

Es importante indicar que, previo a la implementación del Modelo de equidad territorial, las transferencias del Gobierno Central únicamente tomaban en cuenta el número de habitantes y el índice de NBI, con la nueva estrategia vigente por su parte, el 50% de la asignación se sustenta en la variable “Necesidades básicas insatisfechas jerarquizadas en función a la población residente en cada GAD”, seguida en un 14% por la variable Densidad población y 10% Población.

Por consiguiente, el modelo de asignación anterior e incluso el vigente, no han corregido del todo la distribución desigual entre los tres municipios que concentran la mayor población del país, frente al resto de cantones cuyas características demográficas son muy distintas.

**Tabla 13. Indicadores financieros a nivel municipal**

Indicadores	24 De Mayo	Prom. Cantones Rurales (*)	Prom. Cantones Urbanos	Prom. Nacional
1.1.1-Autosuficiencia Mínima: Ingresos propios/Remuneraciones	19,39%	69,86%	91,56%	80,71%
1.1.2-Autosuficiencia Operativa: Ingresos Propios/Gastos Corrientes	14,24%	47,79%	59,40%	53,59%
1.1.4-Dependencia: (Trans. Corriente+Trans. Capital)/(Ingreso Total - Fuentes Financiamiento)	97,88%	90,38%	85,03%	87,71%
1.1.7-Eficiencia del Ingreso de Capital: Gastos de Capital e Inversión/Ingresos de Capital	99,74%	96,81%	96,06%	96,43%
1.1.8-Límite de Servicio de Deuda: (Servicio de la Deuda + Deuda Flotante)/(Ingreso Total - Fuente Financiamiento)	0,88%	5,81%	6,72%	6,27%
1.1.9-Stock de Deuda: Pasivo Total / (Ingreso Total - Fuente Financiamiento)	93,90%	23,24%	25,50%	24,37%
1.2.1-Eficiencia en la Recaudación: Recaudación/Emisión	59,70%	61,75%	64,57%	63,16%
1.2.2-Incidencia en la Cartera Vencida de Servicios: Cartera vencida/ingresos propios	127,20%	63,41%	70,80%	67,10%

Fuente: Pagina web Banco del Estado. Evaluación Básica Municipal al 2009.

(\*) Se han considerado como cantones rurales todos aquellos territorios con una población rural superior al 75%. Según datos censales al 2001 estos cantones eran 91. El promedio presentado corresponde a 87 de estos cantones sobre los cuales el Banco del Estado posee información. Para ciertos indicadores el promedio se ha ajustado para evitar la influencia excesiva de los extremos.

Entrando de lleno en la situación financiera del Municipio de 24 de Mayo, los indicadores de la Tabla 12 dan cuenta de la situación desventajosa de la citada entidad frente al promedio de los cantones rurales y mucho más frente a los resultados de los cantones urbanos.

El Municipio presenta una dependencia de las transferencias del Gobierno Central del 98%, condición sumada al retraso en la entrega de las asignaciones, promueven un entorno de entolecimiento y hasta en algunos casos, paralización de su operación, ya que sus recursos propios no alcanzan para mantener la operación del municipio en sus niveles mínimos, tal

como lo refleja el índice de autosuficiencia que alcanza apenas el 19%, dato distante de la media de los municipios rurales (70%) y más aun de los urbanos (92%).

El alto stock de deuda es otro indicador que preocupa en el Municipio (94%), el cual supera en aproximadamente cuatro veces los niveles de deuda promedio de los cantones rurales y urbanos, restringiendo en el corto y mediano plazo el incremento del techo para enfrentar gasto público vía financiamiento.

Los bajos niveles de generación de recursos propios es otro tema que merece atención dentro de las finanzas municipales, lo que sumado a las limitaciones en el acceso a financiamiento externo y las transferencias del central, menoscaba sustancialmente las posibilidades de ampliar la inversión municipal, así como pone en riesgo la sostenibilidad de los actuales servicios.

En el año 2007, el Municipio de 24 de Mayo contó con ingresos de hasta US\$4,552,900; y por decirlo de alguna manera divido este monto para sus habitantes, aproximadamente cada uno dispuso de \$162 dólares al año en servicios municipales. Mientras tanto para el 2010 los ingresos municipales fueron de US\$4,003,602. La reducción entre los ingresos de los años indicados se explica por la caída en el acceso a créditos externos, situación que seguirá trascendiendo varios años más.

Por su parte, en 2010 en promedio cada habitante contó con \$135 dólares al año en servicios municipales. Situación que por un lado demuestra una sustancial escasez de recursos, por otro lado, resalta la importancia de utilizar los mismos de la manera más efectiva posible.

**Tabla 14. Distribución del gasto municipal al 2007 y 2010**

Tipo de Gasto	Año 2007		Año 2010		Variación 2	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Personal	\$ 794.050,00	17%	\$ 967.893	24%	\$ 173.843	22%
Obra Pública y Bienes y Servicios	\$ 3.449.030,00	76%	\$ 2.650.531	66%	\$ (798.499)	-23%
Pagos de la deuda	\$ 309.830,00	7%	\$ 385.178	10%	\$ 75.348	24%
<b>Total</b>	<b>\$ 4.552.910</b>	<b>100%</b>	<b>\$ 4.003.602</b>	<b>100%</b>	<b>\$ 549.308</b>	

Fuente: Pagina web Banco del Estado. Evaluación Básica Municipal al 2009.

### **3.2.2. De los recursos humanos para la gestión municipal**

Se dice que las organizaciones son el reflejo de su capital humano. En este sentido para comprender mejor la capacidad del Municipio, resulta importante indagar por las características de los funcionarios que lo conforman.

Al año 2011 el Municipio de 24 de Mayo contaba con una planta efectiva de 90 funcionarios, para atender a un total de 28.846 habitantes. Los funcionarios municipales estaban distribuidos en 57% como trabajadores permanentes, en 38% como funcionarios administrativos con nombramiento, en 3% como funcionarios administrativos ocasionales y en 2% como trabajadores ocasionales.

Positivamente, se observa bajos niveles de contratos ocasionales en el Municipio, lo cual difiere de la estructura de contratación que suelen tener las entidades públicas, en donde está muy generalizada una alta incidencia de contratación ocasional, inclusive en muchos casos superando los límites establecidos conforme la normativa, que es del 20% del total de la planta efectiva.

De acuerdo a la distribución del personal por área de trabajo el 57% del personal trabaja para Obras Públicas y Servicios Básicos, el 18% trabaja para la Comisaría y Policía; el 16% realiza tareas administrativas generales y el 10% gestiona las finanzas municipales.

En cuanto al nivel de antigüedad del personal, el 37% del personal se ubica entre el rango de 0 a 10 años de servicio, el 27% en el rango de 11 a 20 años, el 21% corresponden al rango de 21 a 30 años y el 15% restantes se ubica entre los 31 y 40 años de servicio, lo que evidencia una importante concentración de personal con una trayectoria dentro la última etapa institucional del municipal.

En lo que respecta a niveles de instrucción educativa el 38% del personal cuenta con instrucción primaria, otro 38% cuenta con instrucción secundaria y únicamente un 24% cuenta con instrucción superior.

Si bien los niveles de instrucción educativa no deberían causar sorpresa dentro del grupo de trabajadores, el hecho es que apenas el 24% de personal administrativo - gerencial tiene instrucción superior, siendo este un punto de atención.

Otro punto relevante a mencionar es que dentro del departamento de obras públicas se encuentra la responsabilidad de la provisión servicios básicos, para lo cual apenas se encuentran asignados 4 técnicos y 24 trabajadores operativos, dejando ver un déficit de profesionales para atender esta sustancial tarea municipal.

El recorrido realizado por el perfil de los funcionarios municipales demuestra una latente brecha numérica y técnica (de capacidades), situación que si bien no justifica enteramente el cumulo de dificultades que el Municipio evidencia en su gestión, si refuerza la necesidad de fortalecer sus capacidades internas.

Del análisis interno al Municipio de 24 de Mayo se puede concluir que existen brechas importantes por cubrir en los ámbitos financieros y de talento humano, frente a lo cual las estrategias de intervención son variadas y por sobre todo requieren el interés y la decisión para mejorar la situación.

### **3.3. Análisis sobre la posición de poder local del Municipio**

Haciendo referencia al concepto de poder, que fue previamente repasado en el primer capítulo, podemos señalar que, el poder está directamente vinculado con la capacidad actual o potencial de un actor, en este caso de la institución Municipio, para imponer su voluntad con base a sus recursos o capitales, siendo una tipología posible para éstos últimos, lo señalado por Bourdieu (1997): el capital económico; el capital cultural, el capital social, y el capital simbólico.

En función a los resultados presentados por el Municipio en los acápites 3.1 y 3.2, se puede señalar con razón de causa que, el Municipio posee un poder actual primordialmente económico, aunque limitado frente a las múltiples y agudas necesidades que enfrenta su población.

Efectivamente, a pesar de sus restricciones para generar recursos propios, son las transferencias del gobierno central el principal activo o capital que posee el Municipio en el ejercicio de su poder, estando estos recursos como pudimos observar en estos últimos años, en un promedio del 71% destinados a la provisión de servicios y obras, resultado que necesariamente requiere ser analizado con mayor profundidad el uso y posibilidades de empleo a fin de efectivizar su papel de promotor del desarrollo.

En lo que compete al capital social, el Municipio presenta una brecha importante para considerarse actualmente un acreedor razonable de ese capital, tal como se puede constatar en los resultados presentados en el acápite 3.1.2; no obstante, este capital presenta un gran potencial para este actor, al amparo de la normativa nacional o su poder formal, que a su vez, coincide con ciertas teorías que proponen al Municipio como ese mediador, catalizador de intereses.

Es decir, si bien actualmente no se puede considerar al Municipio como poseedor de un capital social relevante, que le permita apuntalar su poder en el territorio, cuenta con un entorno facultativo para explotar el mismo. Por lo tanto, dependerá de su decisión y una fuerte gestión, pasar de un capital meramente potencial a uno efectivo, en el marco de lo cual la estrategia de desarrollo en base a la cual guiará su gestión, marcará un punto de inflexión determinante.

En lo que compete a los capitales cultural y simbólico, se observa una ausencia de estos capitales en el balance a favor del Municipio. El trabajo de estos capitales, igualmente ameritan análisis profundo para su posible explotación, siendo en particular para el capital simbólico, en base al cual se puede potenciar el capital social y su vez la identidad territorial, a la cual, la teoría del desarrollo local le atribuye ese efecto movilizador y aglutinador de esfuerzos.

En los párrafos anteriores se ha hecho referencia a la capacidad del Municipio para poseer actual o potencialmente capitales para ejercer “poder”, ahora bien, resulta también necesario, identificar cómo se emplean estos capitales. En este sentido el Municipio 24 de Mayo, a partir del 2004 proyecta una gestión enfocada principalmente en la provisión de servicios básicos, con muy sustantivas brechas evidentemente, en la cual la presencia de acciones clientelares y

al servicio de los grupos de poder local (Ver Gráfico 11) se proyectan como parte de su gestión, lo cual no es una novedad, ni la excepción tanto en el país, en la región o el mundo, y por ello es significativo visibilizarlo y más bien promover su enfrentamiento.

Efectivamente como se pudo apreciar en el acápite 3.1.2., los actores del territorio entrevistados concuerdan en que dentro de las acciones del municipio aún persiste, aunque en menor medida, como una de sus características de gestión, el servicio a grupos de poder, lo cual demuestra de manera latente el gran reto que aún existe en la normativa y en la práctica por asegurar una gestión más consciente y efectiva hacia las mayorías, siendo la participación ciudadana un elemento clave de analizar, generar contrapesos y veedurías efectivas que reencausen la gestión.

## Capítulo 4

### Conclusiones y reflexiones futuras

#### 4.1. Conclusiones

El presente trabajo buscó dar respuesta a varias preguntas respecto al Municipio del cantón 24 de Mayo, esto con el fin de establecer un entendimiento concreto que motive la reflexión sobre los desafíos que enfrentan los cantones rurales del Ecuador, los cuales representan del 71% del total nacional y albergan a más del 30% de la población del país.

Respecto a la pregunta: ¿Cuáles son las características territoriales que determinan el contexto de la acción municipal?, de manera agregada, empleando la tipología de territorios propuesta por Schejtman y Berdegú (2004), se puede concluir que el cantón 24 de Mayo, se configura como un territorio “Estancado y en Deterioro Social”, es decir presenta una economía deprimida e inmóvil, con fractura social y una débil institucionalidad, lo que impide generar acuerdos para mejorar su situación.

La conclusión antes señalada se desprende de los siguientes elementos:

- 24 de Mayo evidencia una economía concentrada en la producción agropecuaria, que se caracteriza por generar rendimientos principalmente para la subsistencia, en la mayor parte de sus unidades productivas; situación que se deriva, entre otras, de su limitada tecnificación tanto a nivel de procesos, insumos y personal, restricción en el acceso y disponibilidad a activos productivos, presencia de densas cadenas de intermediación, y la ausencia de una conciencia ambiental en su gestión.
- La afectación a la sostenibilidad ambiental del cantón, es un problema relevante, que pone en riesgo el desarrollo territorial, y es producto principalmente de las siguientes causas: (i) altos niveles de deforestación; (ii) contaminación del agua y los suelos debido a la utilización sostenida de agroquímicos de etiqueta roja, que si bien son accesibles económicamente, están causando cuantiosos daños ambientales; (iii) desequilibrio de los ciclos hidrológicos, que a su vez son resultado de la deforestación; y; (iv) la pobre aplicación y limitado control de leyes de gestión ambiental.

- Al igual que en muchos otros espacios rurales del Ecuador, en 24 de Mayo la actividad agropecuaria representa la principal rama de ocupación, de la cual depende más de la mitad del ingreso familiar, aunque la artesanía, el trabajo asalariado no agrícola, la pluriactividad y la migración, son estrategias cada vez más comunes que su población aplica para complementar el ingreso familiar, mismas que no se reflejen necesariamente en las estadísticas.
- La pobreza generalizada en 24 de Mayo, en donde el 94% de sus habitantes padecen NBI, es una condición que no ha cambiado de manera sustantiva desde la constitución del cantón en los años 70, en consecuencia el territorio expulsa progresivamente a su población.
- Entre el periodo de 1974 a 2010, más del 30% de sus habitantes han abandonado definitivamente este territorio, y actualmente la mayoría de su PEA, presenta características flotantes, siendo la migración hacia las ciudades de Guayaquil, Manta y Montecristi, la estrategia para acceder a plazas de empleo, en su mayoría bajo condiciones laborales precarias, que son las plazas disponibles considerando sus bajos niveles de escolaridad (6.7 años de escolaridad en promedio).
- Al contrario de lo que se podría creer, este espacio presenta una trayectoria diversa de intervenciones externas para reducir la pobreza (Ver numeral 2.6), las cuales evidentemente por los datos antes presentados han demostrado tener poca efectividad, sin embargo, han dejado como saldo, un importante número de organizaciones de carácter productivo, que se caracterizan por presentar periodos fluctuantes de actuación, estando sus picos de acción, vinculados directamente con la ejecución de las intervenciones antes señaladas.
- El proceso organizativo en 24 de Mayo a nivel productivo, no se ha caracterizado por ser ordenado o con miras de largo plazo, más bien como lo señalan Appendini y Nuijten, (2002) representan “Prácticas organizativas”, es decir un conjunto de distintas acciones y estrategias de los individuos para sostener y desarrollar su subsistencia cotidiana y otros proyectos de vida.

- A las asociaciones productivas presentes en el cantón, se deben sumar un conjunto de organizaciones que se sustentan en la tradición asociativa propia del sector, vinculadas a buscar mejoras en las condiciones de vida, vía comités barriales, comunidades organizadas, comités pro-mejoras, organización del seguro campesino, clubs y asociaciones deportivas-culturales, así como fondos mortuorios.
- El conjunto de organizaciones sociales de base (tanto en el ámbito productivo como de mejoras de las condiciones de vida) ascienden a 165, lo cual vislumbra un gran reto de articulación en el cantón, más aún ante la aversión que ha demostrado este tejido para formar parte de organizaciones de segundo grado, pues apenas el 13% (22 de las 165 organizaciones) están agremiadas.
- En lo que se refiera al marco institucional se observa un conjunto de actores desarticulados, en donde las entidades gubernamentales con presencia en el cantón, dentro de las cuales se incluye al Municipio, proyectan en el conglomerado de actores una gestión mecánica, sectorizada, en lugar de promover una gestión más orgánica, es decir sistémica y complementaria, que reconoce y trabaja articuladamente con el resto de actores territoriales.
- En el accionar de las entidades gubernamentales no se observa innovación o la búsqueda de acciones complementarias para potenciar esfuerzos y lograr cambios coordinados, con una visión de largo plazo. Al contrario, a nivel de las entidades del gobierno central, se evidencia una importante presencia de ministerios del frente social que trabajan sin articulación al resto de actores sociales, lo que parecería confirmar que los territorios rurales, siguen siendo vistos por parte de la centralidad, como objeto de asistencia social.

Con base en los elementos precitados podemos concluir que el territorio al cual pertenece el cantón 24 de Mayo, evidencia desventajas estructurales a nivel económico, social y ambiental, que deben ser reconocidas y analizadas con detenimiento, a fin de incidir en la práctica y de manera sostenida en el desarrollo de este territorio.

En cuanto a la pregunta sobre ¿Cuál es la capacidad de gestión que posee el Municipio para cumplir con su misión institucional?, se puede concluir que, es limitada, y se explica

principalmente por las restricciones en el acceso a recursos económicos, así como en una limitada disponibilidad de capitales como el social y simbólico, y la presencia de sesgos, no muy marcados pero sesgos al fin, en las prioridades de uso de los recursos, privilegiando intereses de los poderes locales antes que el de las mayorías, lo que ratifica lo expresado por Martínez (2001), respecto a que los cantones creados artificialmente para servir a una lógica urbana a pesar de ser primordialmente rurales como lo es 24 de Mayo, cuentan con unidades administrativas con reducida viabilidad, que desempeñan una precaria actividad urbana en medio de un mar de ruralidad.

A continuación, se desagregan algunos puntos que sustentan la conclusión antes presentada:

- La estrategia de desarrollo territorial (PDOT), que, si bien debió cumplir con el carácter formal de la normativa respecto a promover definiciones participativas con la sociedad civil y otros agentes del territorio, en la práctica no articula, ni efectiviza una gestión coordinada y orgánica del conjunto de agentes territoriales. Además, en su construcción, se observa la ausencia de un diagnóstico analítico que vincule las relaciones conexas de la problemática social, económica y ambiental del cantón, pues al visibilizar estas interdependencias se apuntan a promover ejercicios de acción pública más efectivos e integrales.
- La Municipalidad desde su creación hasta la fecha, cuenta con recursos financieros restringidos frente a las ingentes necesidades de su población. La alta dependencia de sus ingresos con las asignaciones del Gobierno Central (98%), limita autonomía, tanto desde el ámbito de su capacidad de operación, pues enlentece e incluso paraliza en algunos casos la acción municipal por las demoras en la liberación de los recursos por parte de la centralidad; y coarta parcialmente esa capacidad política justamente por la falta de recursos.
- Y esta realidad de dependencia financiera que restringe la autonomía de gestión local (operativa y política), se extiende de manera generalizada en el resto de municipios del país, pues en promedio en los cantones rurales el resultado es del 90%, y en los Cantones Urbanos del 85%, teniéndose un resultado a nivel del país del 88%, cifras a su vez no sorprenden si las comparamos con otras realidades de países de la región.

- La pobreza de su población evidentemente limita su capacidad contributiva, lo que, sumado a la falta de invocación o búsqueda de opciones para generar ingresos propios de parte de la Municipalidad, perpetúa la dependencia antes señalada.
- El Municipio cuenta con recursos humanos con importantes oportunidades de fortalecimiento en sus conocimientos y capacidades, y normativamente presenta vacíos o límites para actuar de manera directa y razonable en los tres ejes del desarrollo local y territorial a saber: el económico, el social y el ambiental.
- En particular en el eje económico, las competencias de fomento de las actividades productivas y agropecuarias, dotación de inversión pública productiva como riego y caminos rurales, y el establecimiento de políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías, le corresponden al Consejo Provincial, limitando así la actuación directa del Municipio sobre puntos claves identificados en los postulados del desarrollo territorial rural como: (i) promover estrategias productivas sustentables ambientalmente; (ii) dotar de infraestructura productiva suficiente; (iii) tomar acción sobre fallas de mercado o la ausencia de éste; (iv) motivar la diversificación productiva por fuera o complemento de la agricultura, entre otros (Schejtman y Berdegué 2004).
- La sectorialidad que a veces cae en el sectoricismo, así como los encasillamientos bajo los cuales opera la gestión pública nacional y local, atentan contra una gestión integral de la problemática rural. No obstante, bajo los principios de complementariedad, coordinación, unidad y cooperación, normativamente en cancha del Municipio, se posibilita la opción de promover una acción coordinada de desarrollo integral a nivel local y territorial rural; siempre y cuando haya decisión para materializar la articulación requerida.
- En lo que corresponde a la decisión del Municipio para actuar o dejar de actuar, se pudo identificar en base a las encuestas realizadas que, dentro de las acciones del municipio aún persiste, aunque en menor medida, la presencia de una gestión al servicio de grupos de poder. En este sentido, la realidad que expone el municipio de 24 de Mayo, se alinea con lo señalado por Torres (1991) respecto a que, en los gobiernos locales aún persiste en mayor

o menor medida “una cultura política autoritaria que es co-responsable de la debilidad municipal” (Torres 1991, 16).

- Lo anterior, por consiguiente, demuestra de manera latente, el gran reto que existe en la normativa y en la práctica, para asegurar una gestión más consciente y efectiva hacia los intereses colectivos por sobre los particulares; siendo la participación ciudadana un elemento clave de analizar, para generar contrapesos y veedurías efectivas que reencausen la gestión.

Ahora bien, respecto a la pregunta: ¿Cuál es el peso o poder de acción del municipio frente a los otros actores relevantes del territorio?, los resultados de las entrevistas procesadas mediante el Análisis de Redes Sociales (*Social Network Analysis-SNA*) dan cuenta que, el Gobierno Municipal, ocupa el tercer lugar dentro de los actores más influyentes en la red que se circunscribe al cantón 24 de Mayo, después del Consejo Provincial de Manabí y las Organizaciones Sociales de Base.

A continuación, algunos elementos necesarios a considerar:

- Como se explicó con anterioridad, el contexto rural del cantón 24 de Mayo y la disponibilidad de competencias en los ámbitos productivos y de dotación de infraestructura como riesgo y vías de acceso rural, contribuyen directamente a los resultados alcanzados por el Gobierno Provincial de Manabí, pues las competencias que esta institución ostenta y trabaja en el sector, son temáticas altamente valoradas por los agentes territoriales, abonando positivamente el hecho que su gestión se lleva en colaboración con actores públicos, la Cooperación, organizaciones sociales y asociaciones productivas.
- De acuerdo al índice de intermediación en la red de actores (*Betweenness*), que viene a ser la posibilidad de un actor para “controlar las comunicaciones” entre pares de actores, el Consejo Provincial de Manabí presenta el mayor porcentaje con 33.62%, situación que por consiguiente no debe ser desaprovechada por el Municipio a fin de generar alianzas con este actor.
- En lo que respecta a las Organizaciones Sociales de Base que se posicionan como el segundo actor de relevancia dentro de la red, estos resultados deben ser tomados con

cautela, pues la amplia diversidad (actualmente 165) y la limitada y/o fluctuante vida operativa que presentan, ameritan estudios más profundos para verificar si en la práctica tienen la capacidad de efectivizar esa aparente capacidad de acción, sumado a la existencia de un velo de desconfianza y falta de cumplimiento que han presentado varias de las organizaciones.

- El Municipio de 24 de Mayo, ocupa el tercer lugar dentro del grupo de actores con mayores interacciones en el territorio y concentra su acción principalmente con actores públicos y en un segundo plano, con el grupo organizativo de base y las organizaciones de segundo grado, siendo nuevamente necesario tratar esto último con cautela, por las implicaciones de alta fragmentación, limitada sostenibilidad y desconfianza que aún se tiene entre sus relaciones.
- El índice de intermediación (*Betweenness*) del Municipio es del 14.31%, posicionándole como un actor con una capacidad de acción media baja.
- A nivel general el índice de centralidad de la red, que mide la capacidad de un actor para ejercer un papel claramente central o rector, por sus conexiones con el resto de participantes en la misma, es de 66.95%, lo que significa que la red no está enteramente centralizada hacia un actor.
- Si bien el Consejo Provincial de Manabí evidencia un peso relevante en la red, el resultado previo deja en claro que, existen otros actores con capacidades de coordinación, tema que debe ser analizado y trabajado para potenciar la gestión municipal.

Finalmente, respecto a la pregunta central sobre: ¿cuál es la capacidad de gestión del municipio 24 de Mayo para cumplir su misión como gestor del desarrollo local? con base en el conjunto de información y análisis presentado a lo largo de este documento, se puede concluir que, el Municipio de 24 de Mayo posee una capacidad limitada para cumplir un papel de gestor relevante del desarrollo local en este territorio; resultado que si bien no sorprende o a priori pudiera ser intuido, gracias a este trabajo, ahora se cuenta con un sustento amplio, que da cuenta de los elementos en los ámbitos social, económico y ambiental, que se deben atacar de manera más integral, específica y aterrizada a su realidad fin de contribuir con un desarrollo local y territorial rural en este espacio.

La cantonización de 24 de Mayo espacio eminente rural, permitió, entre otros, instrumentalizar una institución mediadora entre el Gobierno Central y su población, acceder a recursos financieros de manera permanente<sup>42</sup>; acceder a activos normativos y otros medios de gestión. No obstante, en la práctica, la promesa de mejores días para este territorio, no se han concretado, siendo necesario recordar que desde 1970 (cantonización) a la fecha, este espacio sigue formando parte de los quince cantones más pobres del país, sin presentar saltos significativos en sus indicadores.

La pobreza es un problema muy complejo y multicausal, cuyo tratamiento y disminución, no puede ser responsabilidad de un solo actor. Sin embargo, no se puede desconocer que el Municipio dentro del marco jurídico, tiene como misión institucional: “promover el desarrollo equitativo, solidario y sustentable del territorio” (COOTAD, 2010), por tanto, es su mandato cumplir con el señalado propósito, sorteando los desafíos internos y externos que enfrenta, para lo cual el valor de los datos e información es clave, sumado a la voluntad política.

#### **4.2. Reflexiones para el futuro**

- Las desventajas estructurales que evidencia el cantón rural 24 de Mayo, ameritan definitivamente marcos de acción adecuadamente planificados, con visión de largo plazo, con disponibilidad de recursos y capacidad para movilizar/activar capitales como el social y el simbólico; y deben ser debidamente coordinados con varios actores con presencia en el cantón y fuera del él.
- En línea con lo anterior, es muy necesario el diseño de políticas nacionales aterrizadas a las realidades variadas del país, en donde se puedan explorar por ejemplo desde el rector del sector agua subsidios cruzados, que surjan desde los polos con más capacidad contributiva y se destinen a los que espacios más desfavorecidos, a fin de implementar, mantener y mejorar la infraestructura de servicios básicos e infraestructura productiva, pues definitivamente la ruralidad presenta características, demandas y costos muy diferentes frente a lo urbano.
- Cualquier nueva intervención o proyecto para el desarrollo a ser trabajado en 24 de Mayo, conforme los lineamientos del DL y el DTR, necesariamente deben partir de un entendimiento del territorio al cual se circunscribe este cantón, es decir el sureste

---

<sup>42</sup> Independientemente de si son o no suficientes.

manabita (Paján, Olmedo, Santa Ana, Jipijapa, 24 de Mayo) con sus vínculos urbano-rurales, donde se destacan las ciudades de Guayaquil, Manta y Montecristi.

- Si existe interés/decisión de parte de las autoridades Municipales, es indispensable trabajar en procesos de innovación y articulación de acciones conjuntas con los diferentes niveles de gobierno, a fin de promover acciones más efectivas, integrales y estructurales en los ámbitos social, económico y ambiental.
- Y nos referimos a innovación, no al hecho de aplicar rumbos de acción por fuera de la norma, más bien al contrario, con base en el marco legal, ubicar puntos de conexión y oportunidades para servir mejor con los otros niveles de gobierno, a fin de superar esas acciones mecánicas de cumplimiento sesgado de las competencias, cuyos resultados definitivamente siguen siendo muy magros y poco sostenibles.

## Lista de referencias

- Albuquerque, Francisco. 2007. Teoría y Práctica del Enfoque del Desarrollo Local. En Revista Académica del Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y La Economía Social, Año 1. Número 0, Abril-Junio 2007: 39 – 61.
- Asociación de Municipalidades del Ecuador 2003. Manual de Estándares para un Proceso de Desarrollo Local.
- Appendini, Kirsten y Nuijten, Monique. 2002. El Papel de las Instituciones en Contextos Locales. Revista CEPAL No 76, Abril 2002: 71-88
- Banco del Estado. 2009. Las finanzas subnacionales en el Ecuador 1993-2008. Quito: Imprenta Noción Primera Edición.
- Barrera, Augusto. 2007. Agotamiento de la descentralización y oportunidades de cambio en el Ecuador, en Carrión, Fernando. 2007. La Descentralización en el Ecuador: opciones comparadas, FLACSO, Quito.
- Bengoa, José. 2003. 25 años de estudios rurales. Revista Sociología. Año 5. Número 10, Julio-Diciembre 2003: 36-98
- Bourdieu, Pierre y Wacquant, Loic. 1995. Primera Parte. Las Finalidades de la Sociología Reflexiva: La Lógica de los Campos. Respuestas para una antropología reflexiva. México, Grijalvo.
- Bourdieu, Pierre. 1997. Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción. Barcelona, Anagrama.
- Boisier, Sergio. 2000. Desarrollo Local ¿De qué estamos hablando? Corporación de Promoción Universitaria, Santiago. Disponible en: [https://flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1245948918.Desarrollo\\_Local\\_De\\_que\\_estamos\\_hablando\\_2\\_.pdf](https://flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1245948918.Desarrollo_Local_De_que_estamos_hablando_2_.pdf)
- Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización -COOTAD. 2010.
- Castellanos Domínguez, Alex. 2007. Los tatuajes de la tierra. Territorio, identidad y cultura en el sur del Distrito Federal. El cambio en la sociedad rural mexicana. UAM. AMER. JP Editores. México
- Chauveau, Christophe. 1999. La crisis de la caficultura del Cantón Jipijapa. Diagnostico agro-económico de una vieja región cafetalera de la costa ecuatoriana. VECO, Ecuador

- Chiriboga, Manuel. 2013. Dinámicas Territoriales Rurales en América Latina. Eutopía. Revista de Desarrollo Económico Territorial No.1. Octubre. FLACSO Sede Ecuador:51-68
- Coraggio, José Luis. 2006. Sobre la sostenibilidad de los emprendimientos mercantiles de la economía social y Solidaria. Revista Cuadernos del CENDES Año 23 No. 61. Universidad Central de Venezuela. Caracas: 39-67
- De Grammont, Humbert. 1992. El concepto de la nueva ruralidad. En “La nueva ruralidad en América Latina: avances teóricos y evidencias empíricas”. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. CLACSO: 23-44
- Di Pietro, Paolo. 2001. Hacia un desarrollo integrador y equitativo: una introducción al desarrollo local. CICCUS-La Crujía, Buenos Aires.
- Durston, John. 2000. ¿Qué es el capital social comunitario?. En serie de políticas sociales No 38. CEPAL. Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Echeverri, Rafael y Ribero, Maria del Pilar. 2002. Nueva Ruralidad. Visión del territorio en América Latina y el Caribe. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA. Panamá
- Figueroa Reyes, Adela. 2008. La nueva gestión pública como marco de la gestión para resultados en la gestión del conocimiento y el desarrollo institucional, CLAD, Buenos Aires.
- Fundación para la Superación de la Pobreza. 2009. Los desafíos de los gobiernos locales y su aporte a la superación de la pobreza. Revista Voces Número 10. Santiago de Chile.
- Gómez, Sergio. 2002. La “Nueva Ruralidad”. ¿Qué tan nueva? Santiago: LOM Ediciones Ltda.
- Guerrero, Fernando. 2007. Los desafíos del desarrollo local en las microrregiones del Sur de Manabí y la Cuenca Alta del Río Jubones. Revista Ecuador Debate. Número 71. Quito: Centro Andino de Acción Popular: 125-154
- Guerrero, Rafael. 2012. Guayaquil y la región: desarrollo territorial e inclusión social. Eutopía. Revista de Desarrollo Económico Territorial No.2. Octubre. FLACSO Sede Ecuador: 55-77
- Hodgson, Geoffrey. 2011. ¿Qué Son Las Instituciones?. Revista CS, N.º 8. Julio: 17-53. Disponible en dirección:  
[https://www.icesi.edu.co/revistas/index.php/revista\\_cs/article/view/1128](https://www.icesi.edu.co/revistas/index.php/revista_cs/article/view/1128)

- Hollenstein, Patric y Carrión, Diego. 2011. Las prioridades de política pública para la reducción de la pobreza rural en Ecuador. RIMISP. Disponible en dirección: [https://www.rimisp.org/wp-content/files\\_mf/1366387354EcuadorPrioridadespoliticapublicareduccionpobrezaruralHollensteinCarrion2011.pdf](https://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1366387354EcuadorPrioridadespoliticapublicareduccionpobrezaruralHollensteinCarrion2011.pdf)
- Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos. 2011. Resultados del Censo de Población y Vivienda 2010.
- Ibarra, Hernán. 2001. Descentralización del Estado y poder local. Revista Síntesis. Número 33-34. Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Ibero-Americanos (AIETI). Madrid: 61-84
- Kay, Christopher. 2009. Estudios rurales en América Latina en el periodo de globalización neoliberal: ¿una nueva ruralidad? . Revista Mexicana de Sociología. Volumen 71, Número 4. Diciembre: 607-645. Disponible en dirección: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-25032009000400001&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032009000400001&lng=es&nrm=iso)
- Klein, Juan Luís. 2005. Iniciativa local y desarrollo: respuesta social a la globalización neoliberal. EURE. Revista de Estudios Regionales y Urbanos. Pontificia Universidad Católica de Chile. Número 94: 25-39. Disponible en dirección: [https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0250-71612005009400002](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612005009400002)
- Larrea, Carlos, Landín, Renato, Larrea, Ana, Wrborich, Wladymir y Fraga, Rosario. 2008. Mapas de Pobreza, Consumo por Habitante y Desigualdad Social en el Ecuador: 1995 – 2006. Metodología y Resultados. Documento de Trabajo N° 13. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. RIMISP, Santiago, Chile. Disponible en dirección: [https://www.rimisp.org/wp-content/files\\_mf/1366381843Doc\\_13.pdf](https://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1366381843Doc_13.pdf)
- López Bárcenas, Francisco. 2007. Legislación para el desarrollo rural; una visión de conjunto. Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable. México. Disponible en dirección: <http://www.cedrssa.gob.mx/files/b/8/31Legislacion%20y%20desarrollo%20rural%20Una%20visi%C3%B3n%20de%20conjunto%20libro%20rd.pdf>
- Martínez Valle, Luciano. 2001. La Descentralización en el Medio Rural: ¿Algo más que participación ciudadana?, en Breton, Víctor y García, Francisco, 2003. Estado, Etnicidad y movimientos Sociales en América Latina, 200 Barcelona: Romanya: 159-193.

- Martínez, Luciano. 1997. Hacia una visión multidimensional del desarrollo sostenible en el medio rural: aproximación al caso de comunidades indígenas de la sierra central. En El desarrollo sostenible en el medio rural. Quito: FLACSO-Sede Ecuador: 41-59
- Municipio del Cantón 24 de Mayo. 2009. Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Periodo 2009-2017
- Municipio del Cantón 24 de Mayo. 2012. Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Periodo 2012-2020
- Naranjo, Soledad. 2010. Análisis del Rol de las Juntas Parroquiales Rurales del Cantón Pelileo en los procesos de desarrollo local. FLACSO Sede Ecuador. Tesis de Maestría.
- Navarro, Clemente y Ramírez, Marco Antonio. 2005. Una propuesta para el análisis de la acción de los gobiernos locales. Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) Número 128. Madrid: 161-177.
- North, Douglass. 1998. *Understanding the process of economic change*. Princeton University Press.
- RIMISP- Centro Latinoamericano de Desarrollo Rural. 2011. Territorios para el Buen Vivir Rural. Documento de Trabajo No. 2. Disponible en: [https://www.rimisp.org/wp-content/files\\_mf/1366387594TerritoriosparabuenvivirSecretariaTecnicaEcuadormarzo2011.pdf](https://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1366387594TerritoriosparabuenvivirSecretariaTecnicaEcuadormarzo2011.pdf)
- RIMISP- Centro Latinoamericano de Desarrollo Rural. 2012. Vinculación de territorios rurales a mercados dinámicos / Crecimiento con mayor inclusión. Disponible en dirección: <https://www.rimisp.org/noticia/vinculacion-de-territorios-con-mercados-activos-es-clave-para-dinamicas-territoriales-exitosas/>
- SIISE 4.5. 2007. Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador. Quito. Secretaría del Frente Social.
- Schejtman Alexander y Berdegú Julio. 2004. Desarrollo Territorial Rural. Documento de Debates y Termas Rurales No 1. RIMISP- Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Santiago de Chile. Disponible en dirección: [https://www.rimisp.org/wp-content/files\\_mf/1363093392schejtman\\_y\\_berdegue2004\\_desarrollo\\_territorial\\_rural\\_5\\_rimisp\\_CARdumen.pdf](https://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1363093392schejtman_y_berdegue2004_desarrollo_territorial_rural_5_rimisp_CARdumen.pdf)
- Silva Lira, Iván. 2005. Desarrollo Económico Local y competitividad territorial en América Latina. Revista de la CEPAL No. 85: 81-99
- Torres, Víctor Hugo. 1991. Municipio y poder local, reiteraciones y vacíos en el discurso andino. Quito: FLACSO - Sede Ecuador. Tesis de Maestría.

- Torres, Víctor Hugo. 2007. El Desarrollo Económico Local en el Ecuador. Desafíos de la Política Pública. Cuadernos para el diálogo N°2. Quito, Secretaría Técnica de Ecuador Dialoga. Quito.
- Torres Víctor Hugo. 2001. ¿Los Municipios son Agentes del Cambio Social? Reflexiones en torno al capital social y el desarrollo local en Ecuador. En Capital Social en los Andes. Quito: Abya Yala: 141-172.