

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

SEDE ECUADOR

PROGRAMA: POLÍTICAS PÚBLICAS Y GESTIÓN

CONVOCATORIA 2003-2005

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN POLÍTICAS
PÚBLICAS CON MENCIÓN EN POLÍTICAS SOCIALES**

**LOS LÍMITES DE LA DIVISIÓN POLÍTICA ADMINISTRATIVA Y SU
INCIDENCIA EN EL DESARROLLO SOCIOECONÓMICO LOCAL - CASO
EL CARMEN**

ANNY MARLLELY VÁSCONEZ ARTEAGA

FEBRERO 2010

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR**

**PROGRAMA: POLÍTICAS PÚBLICAS Y GESTIÓN
CONVOCATORIA 2003-2005**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN POLÍTICAS
PÚBLICAS CON MENCIÓN EN POLÍTICAS SOCIALES**

**LOS LÍMITES DE LA DIVISIÓN POLÍTICA ADMINISTRATIVA Y SU
INCIDENCIA EN EL DESARROLLO SOCIOECONÓMICO LOCAL - CASO
EL CARMEN**

ANNY MARLLELY VÁSCONEZ ARTEAGA

ASESOR DE TESIS: VÍCTOR HUGO TORRES DÁVILA

EL CARMEN 2007-2010

DEDICATORIA

A los habitantes del cantón El Carmen, con la finalidad de que el presente trabajo de investigación sirva como fuente de consulta y sea una ayuda para rebasar los límites políticos administrativos que actualmente está enfrentando el cantón y que se constituyen en un obstáculo para alcanzar el desarrollo socioeconómico local.

A Dios y a cada una de las personas que hicieron posible que se lleve a efecto la presente tesis.

AGRADECIMEINTO

A Dios, pues sin su ayuda infinita hubiera sido imposible culminar el presente trabajo, a mis padres por su colaboración incondicional, a mi esposo por su apoyo en todo momento, a la Facultad Latinoamérica de Ciencias Sociales por los estudios impartidos, al Fondo de Solidaridad por la oportunidad brindada, a mis maestros por sus conocimientos compartidos, a mi director de tesis por su tiempo y colaboración desinteresada, a mis compañeros amigos de cada día, y a cada una de las personas que colaboraron en la realización del presente trabajo de investigación.

ÍNDICE

RESUMEN	8-9
INTRODUCCIÓN	10-11
CAPÍTULO I	
EL DESARROLLO LOCAL Y LA DIVISIÓN POLÍTICA ADMINISTRATIVA	
1. Desarrollo local y territorio	12-13
2. Desarrollo económico local	13-16
3. Desarrollo social en la localidad	16-18
4. Los gobiernos locales	18-19
5. Lazos entre el desarrollo local y la división política administrativa	19-20
6. Autonomía, descentralización y desconcentración	21-24
CAPÍTULO II	
UNA MIRADA JURÍDICA A LA DIVISIÓN POLÍTICA-ADMINISTRATIVA	
1. Antecedentes históricos	25-31
2. La división política ecuatoriana	31-40
3. La división administrativa ecuatoriana	40-42
3.1 Gobiernos regionales	42-43
3.2 Gobiernos provinciales	43-44
3.3 Gobiernos municipales	44-45
3.4 Gobiernos parroquiales	45-46
3.5 Gobierno de regímenes especiales	46-49
4. El proyecto de Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y descentralización	49-57
CAPÍTULO III	
PASADO Y PRESENTE DEL CANTÓN EL CARMEN	
1. ¿Cómo nació El Carmen?	58-61
2. Una delimitación territorial inconclusa	62-67
3. El cantón El Carmen en la actualidad	67-68
3.1 La población del cantón	68-73
3.2 La vivienda en el cantón	74-75
3.3 Los servicios básicos en el cantón	76-78
3.4 La educación en el cantón	79-81
3.5 Tendencias económicas del cantón	81-85

4. El Carmen y la provincia de Manabí	85-87
5. Identidad local	87-90

CAPÍTULO IV

LOS PROBLEMAS DE LA DIVISIÓN POLÍTICA-ADMINISTRATIVA QUA AFECTAN EL DESARROLLO SOCIOECONÓMICO LOCAL EN EL CANTÓN EL CARMEN

1. La incidencia de la división política administrativa en el desarrollo socio-económico local	91-92
2. Tensiones político-administrativas del cantón El Carmen	92-95
3. Desequilibrios urbanos y rurales	95-96
4. Dificultades en el desarrollo económico del cantón	96-101
5. Problemas en el desarrollo social del cantón	101-103
5.1 Problemas jurídicos y administrativos	103-107
5.2 Problemas en la prestación de los servicios sociales	107-110
6. El aislamiento político del cantón	110-112

CAPÍTULO V

1.- ALTERNATIVAS DEL CANTÓN EL CARMEN FRENTE A SU ACTUAL DIVISIÓN POLÍTICA - ADMINISTRATIVA

1. Alternativas en cuanto al ordenamiento territorial y mancomunidades	113
1.1 Formar un Distrito Metropolitano	113-114
1.2 Ser parte de una región autónoma	114
1.3 Modificar la división político-administrativa vigente	114-115
1.4 Formar mancomunidades	115-117
2. Alternativas administrativas	117-118
2.1 Flexibilización en el acceso a los servicios públicos	118
2.2 Descentralización de competencias y recursos	119-121
2.3 Sectorización y regionalización en la prestación de servicios en el país acorde a la realidad de cada localidad	121-122

CAPÍTULO VI

1.- Conclusiones

123-125

BIBLIOGRAFÍA

126-128

RESUMEN

La tesis muestra los límites que provoca la división política administrativa en el desarrollo socioeconómico local; especialmente, en las zonas rurales y en los territorios que se encuentran en la frontera de un país, región, provincia o cantón.

El cantón El Carmen es un ejemplo de los problemas y dificultades que se le presentan por su pertenencia a la provincia de Manabí y por encontrarse en el límite norte de la misma, a 210 kilómetros de distancia aproximadamente de la capital provincial. Considerando además, que de su población más de la mitad se encuentra en la zona rural.

La población de este Cantón limítrofe se ve inmersa en un cúmulo de dificultades para acceder a los servicios que se brindan de manera sectorizada en el País; debido a que para llegar a ellos, debe de hacerlo en la capital provincial por razones de la sectorización de los mismos; y, no puede realizarlos en la ciudad de Santo Domingo de los Colorados que está ubicada a 35 kilómetros de distancia.

De la misma manera, la zona rural sufre una desatención absoluta del gobierno provincial, quien es el encargado de atenderlos en: Riego, vialidad, conservación del medio ambiente, entre otras facultades que la Ley le otorga. Ello repercute de manera directa para que los agricultores de la zona tengan dificultades al sacar los productos cosechados, por la inaccesibilidad a las fincas por la falta de vías; lo que trae consigo un deterioro en el crecimiento económico local.

Frente a la realidad de dichos territorios, se consideran las posibles soluciones para que la división política administrativa no se convierta en un límite para el desarrollo socioeconómico local, y se proponen salidas específicamente en relación a la situación del cantón El Carmen.

Se hace un análisis sobre la desconcentración, descentralización y autonomías, que es una demanda frente al centralismo del Estado. El cual impide que los recursos y servicios, de manera idónea y suficiente, lleguen a las localidades y de esa manera se encuentren al alcance de la ciudadanía que forma parte de los territorios en los que funcionan los gobiernos locales.

Finalmente, analiza el Código de Ordenamiento Territorial que actualmente se encuentra en debate en la Asamblea Nacional del Ecuador; el mismo que, ajustado a las normas constitucionales, presenta nuevas formas en la división política administrativa del Ecuador, y plantea el nuevo rol de los gobiernos autónomos descentralizados en su condición de asumir cada una de las competencias exclusivas, concurrentes, adicionales y residuales que le permiten a cada gobierno local tener recursos y servicios desconcentrados y descentralizados.

INTRODUCCIÓN

Es necesario realizar un análisis sobre los límites políticos administrativos en el desarrollo socioeconómico local, pues los mismos han provocado que localidades ubicadas principalmente en el área rural y en sectores fronterizos se vean afectadas pues no pueden acceder a los recursos y servicios estatales en igualdad de condiciones que otros sectores del país.

Frente a los límites políticos administrativos que dificultan el desarrollo socioeconómico local, tenemos que encontrar alternativas para que los cantones que se ven afectados por los mismos cuenten con salidas idóneas y de esa manera no sean afectados en su desarrollo socioeconómico.

En la presente tesis presentaremos los problemas que produce la división política administrativa los mismos que dificultan el desarrollo socioeconómico de ciertos territorios, y de la misma manera presentaremos soluciones enmarcadas en la Constitución y la Ley, para rebasar los mismos.

Para realizar la presente investigación, nos plantamos objetivos tales como conocer de qué manera incide la división política- administrativa en El Carmen en cuanto al desarrollo socioeconómico local; demostrar de qué forma son afectados los grupos vulnerables y la ciudadanía en general, como producto de la actual división política administrativa del cantón; demostrar cómo incide la división política administrativa en la institucionalización de las organizaciones sociales; y, analizar la incidencia de la división política administrativa en la dinámica de la economía cantonal.

Una hipótesis a ser comprobada en ésta tesis es que la división política administrativa del país impide que el cantón El Carmen alcance óptimos niveles de desarrollo socioeconómico local; debido a que sus límites, pertenencia territorial y las

disposiciones legales nacionales existentes político-administrativas le impiden obtener recursos y beneficios de ciudades hermanas que repercutirían en mejores condiciones de vida de los habitantes del cantón.

Para llevar a efecto la presente investigación, realizaremos un estudio de caso a través de una investigación exploratoria en donde abriremos dos vías una bibliográfica en la que procederemos a realizar la misma analizando las fuentes secundarias; dentro de ellas estudiaremos los documentos relevantes que nos conduzcan a una correcta comprensión del tema, y analizaremos todo el material existente en torno a la problemática del caso estudiado; y, una vía de campo en la que haremos uso de las fuentes primarias en función de lo cual realizaremos entrevistas a actores de la localidad conocedores de aspectos concernientes al tema.

Los contenidos en los que se sustenta la tesis son los siguientes: Un primer capítulo en el que miramos aspectos conceptuales del desarrollo social y económico local y de la división político administrativa; un segundo capítulo en el que analizamos la historia política administrativa del Ecuador y el ordenamiento legal vigente con respecto a este tema; un tercer capítulo que nos muestra el pasado y el presente del cantón El Carmen que sufre los problemas que ocasiona la división política administrativa dentro de su territorio; en el cuarto capítulo mencionamos los problemas ocasionados por la división política administrativa en el desarrollo económico local en el cantón El Carmen; un quinto capítulo en donde presentamos las alternativas existentes para el cantón El Carmen para salir de los límites provocados por la división político administrativa y un sexto capítulo en el que se presentan las conclusiones del trabajo realizado.

ACLARACIONES:

El presente trabajo es de absoluta responsabilidad de la autora; por lo que deslindo de responsabilidad a las fuentes que prestaron información para la realización del mismo.

CAPÍTULO I

EL DESARROLLO LOCAL Y LA DIVISIÓN POLÍTICA ADMINISTRATIVA.

1.-DESARROLLO LOCAL Y EL TERRITORIO

El Desarrollo local es el resultado de las decisiones y el accionar de los actores o agentes sociales dentro de un territorio determinado; las fortalezas y debilidades del territorio y el involucramiento en las decisiones de los actores sociales, van a incidir en el buen vivir de la población de una localidad.

Para Alberto Enríquez, el desarrollo local es un proyecto de territorio concertado por los actores locales con el propósito de elevar la calidad de vida de sus habitantes de manera sistemática y creciente; el territorio definido como sujeto de desarrollo es el punto de partida para la definición de lo local y su gestión (Enríquez, s/r citado por Benalcázar, 2006: 8)

En el desarrollo local juegan un papel protagónico los actores sociales, los mismos que encaminan sus esfuerzos para conseguir mejores condiciones de vida, para ello buscan mecanismos de desarrollo económico dentro de un territorio determinado; es de esta manera que se conjugan los aspectos sociales, económicos y el territorio como elementos enlazados para conseguir el desarrollo local.

Santiago Ortiz manifiesta acertadamente lo siguiente:

El desarrollo local implica a parte de consolidar el tejido social y la democracia resultados concretos con relación al mejoramiento de las condiciones de vida y el desarrollo económico.... todo ello debe darse en el marco de un territorio que se vuelve significativo para el grupo que lo habita es decir del territorio local no como elemento pasivo sino como factor que ayuda al desarrollo (Ortiz, 2002: 30).

Para alcanzar el desarrollo local entonces se debe de considerar el fortalecimiento del tejido social, que lleve consigo el involucramiento de los actores sociales en las decisiones de un gobierno local y las fortalezas que presta el territorio.

El desarrollo local teniendo como elemento sine qua non al territorio es indispensable observar la división política que traerá consigo la división administrativa de cada localidad.

El desarrollo local entonces tiene como antecedente un territorio en el que la colectividad de personas se encuentran organizadas e identificadas, y cuyas expectativas están orientadas a alcanzar mejores condiciones de vida; bajo la jurisdicción y competencia que la ley le asigna a cada territorio y con un gobierno local que dirige y administra el mismo.

Albuquerque, señala al respecto que “El enfoque del desarrollo (...) local destaca fundamentalmente los valores territoriales, de identidad, diversidad y flexibilidad que han existido en el pasado en las formas de producción no basados tan solo en la gran industria sino en las características generales y locales de un territorio determinado” (Albuquerque, 2004: 158).

El desarrollo local está condicionado por un territorio y su ubicación, tal es así que la territorialidad como ese elemento en que se conjuga la relación entre los componentes sociales tales como economía, cultura, instituciones y aquello material e inmaterial propio del territorio repercute de forma decisiva en el desarrollo de una localidad; así como también la división política administrativa en el que se ve inmerso.

2.- EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

Dentro de las distintas conceptualizaciones dadas al desarrollo económico local mencionaremos las siguientes:

El desarrollo económico local es aquel proceso reactivador y dinamizador de la economía local, que mediante el aprovechamiento eficiente de los recursos endógenos existentes de una determinada zona, es capaz de estimular el crecimiento económico, crear empleo y mejorar la calidad de vida (Manual de Desarrollo Local, ILPES, 1998)

Es un proceso participativo y equitativo que promueve el aprovechamiento sostenible de los recursos locales y externos, en el cual se articulan los actores

clave del territorio para generar empleo, ingresos para mejorar la calidad de vida de la población (GTZ/DDM/PROMOCAP, 2001)

Se puede definir el desarrollo económico local como un proceso de crecimiento y cambio estructural que mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio conduce a la mejora del bienestar de la población de una localidad o una región. Cuando la comunidad local es capaz de liderar el proceso de cambio estructural, la forma de desarrollo se puede convenir en denominarla desarrollo local endógeno” (Vásquez Barquero: 2000). (Ministerio de Economía, Cámara de Industrias, INTECAP de Guatemala: s/r)

Cada territorio cuenta con potencialidades que apuntan al desarrollo de una localidad, ello brinda las posibilidades de aprovechar los recursos existentes y encaminarlos a un desarrollo económico; pero, dichos recursos deben contar con las vías de acceso necesarias para poder disfrutar de los mismos, dichas vías de acceso deben de crearlas los gobiernos seccionales encargados de dichos fines.

El desarrollo económico local a decir de Hemelryck “es un proceso de crecimiento y cambio estructural que mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio conduce a la mejora del bienestar de la población de una localidad o una región” (Hemelryck, 2002: 3). Por lo que al considerar en primer orden al mismo, indiscutiblemente se avanza hacia un crecimiento económico que repercute en el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de un territorio local.

La ciudadanía en unidad con los gobiernos locales debe potenciar las fuentes de riqueza del territorio, a partir de los recursos que dispone. Los municipios industriales son un ejemplo de ello, en los países en los que existen como en Italia y Perú. Pero para ello se necesita del equipamiento necesario, es así que se debe propender al crecimiento del capital humano, capital social, capital monetario y capital físico.

En el área rural, se deben de mecanismos idóneos de producción, vías, fuentes de comercialización como elementos indispensables y dentro de ello se requiere de un sentido de identidad, de solidaridad, responsabilidad, de cada individuo que forma parte de la comunidad y de la armonía; decisión entre el gobierno local y la sociedad civil.

En los municipios productivos se impulsa y estimula a las empresas privadas con la finalidad de que estas generen plazas de trabajo y se baje el índice de desempleo dentro de la localidad; para ello, debe de existir una conexión directa entre el sector productivo y la Municipalidad, generando de este modo en los gobiernos seccionales, las fuentes necesarias en la zona urbana y rural para que las empresas surjan y se desarrollen en función del bienestar de la colectividad.

El desarrollo económico local (DEL) se explica en función de cinco dimensiones básicas:

Lo territorial: El DEL se produce en un espacio geográfico delimitado por características físicas, socioculturales y económicas particulares. Su impulso obliga a identificar diferentes territorios para que las iniciativas respondan a las características específicas y la vocación económica.

Lo económico: Analiza las relaciones económicas que se dan en el territorio, valorando las oportunidades, limitantes y fortalezas, bajo una orientación de competitividad y eficiencia.

Lo sociocultural: Pone énfasis en las personas que actúan en una zona determinada, sus formas de relacionarse, los patrones culturales y los valores que constituyen la base para impulsar las iniciativas DEL.

Lo ambiental: La sostenibilidad ambiental debe estar en armonía con las actividades económicas para no poner en riesgo los potenciales y oportunidades de largo plazo. Por eso se necesita la intervención institucional que permita disponer de normas apropiadas para proteger el medio ambiente.

Lo institucional: Se integra por las organizaciones privadas y públicas, las organizaciones sociales y comunales existentes en el territorio, sus relaciones, procedimientos y reglas de actuaciones, así como la normatividad que tiene como función el gobierno nacional y municipal. Además, lo institucional también se relaciona con la existencia de reglas del mercado y su función reguladora del sistema económico nacional. (Ministerio de Economía, Cámara de Industrias, INTECAP de Guatemala: s/r)

Los gobiernos autónomos descentralizados, para conseguir el desarrollo económico local dentro de sus territorios, deben de trabajar coordinadamente con la sociedad civil e iniciativa privada, con el propósito de impulsar los emprendimientos locales y generar ingresos y fuentes de trabajo.

El desarrollo económico local lleva implícito también, la reinversión de los recursos en la misma localidad, esto es que, cuando cada individuo recibe recursos fruto

de su trabajo, para contribuir en el desarrollo de su localidad debe de invertir o gastar en el mismo territorio y no en otro. Los gobiernos locales deben de aplicar políticas coherentes para que la ciudadanía reinvierta sus ingresos dentro del ordenamiento territorial del que son parte y de esta manera contribuyan en el desarrollo económico local.

Polése señala al respecto:

Cada dólar que ingresa a la región (y cuya entrada supone que existe en ella una actividad básica) genera otras actividades, en la medida en que se vuelve a gastar. La importancia del multiplicador, cuya relación “empleo total/empleo básico” es la expresión más sencilla, refleja la capacidad de la región de retener nuevos dólares dentro de su territorio. Esta capacidad de retención depende a su vez: de la estructura económica de la región, es decir la gama de bienes y servicios que produce; del nivel de integración económica (interna) de la región, es decir la intensidad de los intercambios entre sus agentes económicos, y de la distancia entre la región y otras regiones con estructuras económicas más o menos diversificadas. (Polése, 1994: 156).

Para lograr entonces el desarrollo económico local deben de intervenir los ciudadanos organizados, empoderados de la realidad de su territorio, e inmiscuidos en las decisiones que le atañen al mismo; y, el gobierno local con políticas de inclusión y de potencialización de los recursos del territorio, abierto a ser el impulsador de iniciativas locales y fortalecedor de emprendimientos que ya se están gestando.

3.- DESARROLLO SOCIAL EN LA LOCALIDAD

El desarrollo social local para Quedena “comprende una comunidad de personas que han logrado identificarse entre sí y con un ámbito geográfico específico, producto de interacciones sociales y culturales, así como de sucesión de hechos históricos comunes” (Quedena, 2002: 48).

El desarrollo social lleva implícito, elevar los índices de participación ciudadana en sus distintas formas; y, para ello en las localidades deben crecer redes sociales fuertes y empoderadas de la realidad de su territorio y con propuestas para conseguir mejores niveles de vida.

En el Ecuador la forma de participación ciudadana más practicada es la reivindicativa, ello se mira cuando los actores sociales se revelan ante determinadas políticas públicas o ante determinados lineamientos gubernamentales con el ánimo de reclamar por la supuesta afectación de derechos adquiridos. Y el tipo de democracia más practicada es la representativa y no la participativa.

Tal vez ello se debe a la débil estructura social, al desconocimiento de los actores sociales del rol que les corresponde dentro de la localidad de la que son parte, al temor de inmiscuirse en las decisiones del municipio, a la carencia de políticas serias del gobierno local de llevar a delante modelos participativos en la toma de decisiones, entre otras.

Cabe resaltar que sin un proceso de desarrollo social idóneo los procesos de desconcentración y descentralización no cumplirían las expectativas de la ciudadanía, pues en el momento en que se transfieren competencias y recursos es con el ánimo de acercar los servicios y recursos públicos del Estado a la ciudadanía, y para contrarrestar los cacicazgos locales, las políticas clientelares; y, por qué no decirlo el despilfarro de los recursos públicos es indispensable que la ciudadanía participe de manera directa en estos procesos que buscan terminar con el centralismo.

Por todo lo mencionado es indispensable el desarrollo social en una localidad para así lograr el mejoramiento en la calidad de vida de las personas de ese territorio, siendo ese elemento indispensable de cooperación, solidaridad y actoría en las decisiones que van a repercutir en su destino y que van a ser los consolidadores del buen vivir.

En resumen miremos una definición enunciada por Albuquerque quien dice lo siguiente con respecto a lograr el desarrollo socioeconómico local:

Para conseguir el desarrollo socioeconómico local debemos tomar en cuenta componentes tales como: Movilización y participación de actores locales; actitud proactiva del Gobierno Local; existencia de equipos de liderazgo local; cooperación público privada; **elaboración de una estrategia territorial de**

desarrollo; fomento de microempresas y capacitación de recursos humanos; coordinación de programas e instrumentos de fomento, institucionalidad para el desarrollo económico local. (Albuquerque, 2004: 162).

El desarrollo socioeconómico local debe de ser la meta de los gobiernos locales y el compromiso de los ciudadanos, pues sin ello no sería posible hablar del buen vivir. Analicemos qué son los gobiernos locales y cuál es el propósito de los mismos dentro de las diferentes formas de gobierno.

4.- LOS GOBIERNOS LOCALES

Los Gobiernos Locales son aquellos espacios micros de poder desde donde se gobierna con un acercamiento a la sociedad civil y con una idea palpable de la realidad de cada una de las localidades. “D. Martins, define al gobierno local como la institución política administrativa territorial basada en la vecindad, organizada jurídicamente dentro del estado para satisfacer las necesidades de la vida de la comunidad en coordinación con otros entes territoriales y servicios estatales”. (Caviglia, 1989:55). Aquellas instancias de poder que manejan territorios más reducidos que deben girar armónicamente dentro de un país determinado, aunque mantengan ciertos grados de autonomía.

El Ecuador a través de su regulación legal está orientando su atención a organizar al país inductivamente de esta manera los gobiernos locales juegan un papel de elevada importancia ya que es aquí donde se concentra la atención para impulsar su desarrollo y de la importancia que se les dé a los mismos se obtendrán los resultados propuestos.

“En los distintos regímenes municipales contemporáneos (...) encontramos algunos rasgos comunes: integración de sus autoridades mediante el voto universal, libre secreto y directo; y amplia autonomía para decidir en los asuntos de exclusivo interés local, sin perjuicio de contralores por parte del estado.” (Caviglia, 1998: 53-54)

Actualmente en Ecuador los prefectos y alcaldes en las provincias y cantones respectivamente son elegidos a través del voto popular, ejerciendo de este modo una democracia representativa, pero ello no es lo que se desea alcanzar, puesto que para

entrar dentro de procesos de descentralización de manera óptima es preciso llevar a efecto de acuerdo a lo establecido por la Carta Magna niveles de democracia participativa, en donde la sociedad civil y el gobierno local estén en continua comunicación para decidir sobre cuestiones que atañen a la localidad.

Una de las pautas de los gobiernos locales para llevar a efecto sus fines es propender a la descentralización y desconcentración puesto que ello les daría libertad administrativa y económica para escoger el rumbo a seguir en pro del bienestar de la ciudadanía a quienes ellos representan, siempre y cuando como lo mencioné anteriormente dichos procesos se lleven con la participación ciudadana y para ello se deben empezar a manejar políticas encaminadas a robustecer el tejido social dentro de las localidades.

Los Gobiernos locales deben buscar, brindar un servicio eficiente y eficaz a la ciudadanía caminando hacia el bien común lo que implica un mejor nivel de vida para cada una de las personas que forman parte de la comunidad local, para ello se deben de elevar los valores éticos y buscar medios comunes de solución a los problemas.

Hasta el momento, los gobiernos locales no cumplen con la función total de gobiernos, pues para ello necesitan de políticas serias de desconcentración y descentralización. En la constitución del 2008 se propende de manera decidida a proveer a cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados de competencias exclusivas, concurrentes, adicionales y residuales, con el fin de que los mismos puedan actuar como gobiernos locales y no sea solamente el nombre el que se cambió sino las funciones, capacidades y competencias.

5.- LAZOS ENTRE EL DESARROLLO LOCAL Y LA DIVISIÓN POLÍTICA ADMINISTRATIVA

El territorio provoca límites, y en la mayoría de los casos son las zonas fronterizas y rurales las mayores víctimas de la ubicación territorial, como lo señala Guzmán:

Es bueno tener presente, por ejemplo, que en el país existen actualmente 31 cantones en los que más del 50% de la población está sumida en la miseria. Esto significa que por sobre la mitad de los habitantes de aquellos, no disponen de recursos suficientes, ni siquiera para atender sus necesidades primarias y elementales (...) Pero si se considera que entre los 31 cantones aludidos, (...) 17 están en zonas inmediatas a la frontera, o que 28 se encuentran en la región oriental. (Guzmán, 2000: 15-16).

Por lo mencionado es necesario analizar la división política administrativa en el Ecuador que es nuestro caso de estudio, pues ello va a permitir mirar las fortalezas y debilidades de un territorio como elemento indispensable en el desarrollo local, puesto que el mismo “(...) Recurre a procesos de descentralización política y administrativas en las entidades con mando de servicio público (...) (Torres, s/r: 23)

De esta manera, la división política al ubicar los límites del territorio; y, la división administrativa que se lleva a efecto dentro de estos límites, determinarán la forma en que parroquias, cantones, provincias y regiones recibirán los recursos, beneficios y servicios del Estado.

La división política administrativa que se ha llevado a efecto en el Ecuador no ha previsto las consecuencias que sus límites van a provocar a ciertas localidades, ejemplo de ello es el cantón El Carmen, el mismo que es una muestra de la realidad de los cantones que se encuentran afrontando un centralismo o bicentralismo provincial en el que las localidades limítrofes o distantes de la cabecera provincial son las más perjudicadas.

En este sentido Quedena manifiesta:

Lo local debe precisarse en cada caso concreto en relación con el sistema social. Es decir los límites deben de ser fijados por los alcances que tiene una sociedad local, interviniendo no solo criterios físicos y espaciales, sino también factores como la identidad cultural o la integración económica de la población; en este sentido pueden o no coincidir con las actuales circunscripciones políticas (Quedena, 2002: 49)

Los límites territoriales deben de tomar en cuenta las afectaciones que los mismos van a transmitir a determinadas localidades y por ende, deben de llevarse a efecto con los

análisis técnicos pertinentes para evitar la afectación a territorios especialmente fronterizos y rurales.

6.- AUTONOMÍA, DESCENTRALIZACIÓN Y DESCONCENTRACIÓN.

La autonomía, la descentralización y la desconcentración son mecanismos encaminados a erradicar el centralismo, el mismo que es considerado uno de los causantes de las inequidades y la desatención del Estado a las localidades de manera eficaz y por ende una forma de gobierno que ha impedido el desarrollo en el país de forma equitativa.

Con relación a la autonomía Rodrigo Borja manifiesta que “se llama autonomía la sociedad o entidad que se rige por su propia ley, es decir, que no depende de una norma que no sea la suya. La autonomía sin embargo no es soberanía. Los entes autónomos gozan de la facultad de decidir sobre sus asuntos pero están sometidos a la soberanía estatal” (Borja, 1997: 56).

En el Ecuador las leyes son generales y no exclusivas para determinado nivel de gobierno, existe un cuerpo legislativo que es el encargo de emitir la ley y ésta tiene el carácter de obligatorio para todos los ecuatorianos y ecuatorianas. Por lo tanto el Ecuador no está dentro del concepto antes mencionado en su primera parte, sin embargo en lo que se refiere a la facultad que tendrían los entes autónomos de decidir sobre sus asuntos siempre y cuando estén sometidos a un ordenamiento estatal, coincide el concepto con los parámetros constitucionales vigentes (2008)

Cabanellas dice que la autonomía administrativa es: “La libertad que se le concede a una región, provincia, pueblo o ciudad para dirigir, según normas y órganos propios, todos los asuntos concernientes a su administración regional, provincial o municipal.” (Borja, 1997: 243).

La Constitución del 2008 habla de autonomía al enunciar a los gobiernos autónomos descentralizados, señalando textualmente en el artículo 238 “Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera” (Constitución de la República del Ecuador, 2008) como aquellos entes capaces de

ejercer competencias por sí mismos, con un presupuesto que si bien es asignado por el gobierno central en su mayoría, es administrado por ellos en el ejercicio del cumplimiento de sus fines y competencias, sin embargo el gobierno central no pierde la rectoría en las políticas públicas aún en competencias exclusivas de los gobiernos autónomos y es vigilante de que la planificación local esté acorde a una planificación nacional.

Con respecto a la desconcentración y descentralización se ha manifestado lo que a continuación se detalla:

Coraggio, habla de varias concepciones en cuanto a la descentralización, por un lado quienes la conciben como un mecanismo que coadyuvaría a los procesos de privatización del Estado o como traspasar la gestión de los servicios del nivel central al nivel local; otros la conciben como una herramienta democratizadora que posibilita la transferencia de competencias y recursos desde el poder central a los gobiernos locales (Coraggio, 1991: 150 citado por Ojeda, 1998: 9-10)

La descentralización que está regulada por una Ley especial publicada en el Registro Oficial número 169 del 8 de octubre de 1997 en su artículo 3 define a la misma como:

La descentralización es la transferencia de funciones y recursos desde el gobierno central a los gobiernos locales autónomos y la desconcentración es que los asuntos que eran atendidos en el gobierno central sean atendidos en los gobiernos locales, puesto que un organismo público delega en forma permanente el ejercicio de una o más de sus atribuciones y los recursos necesarios a otro órgano local que forma parte del mismo organismo (Ley de Descentralización del Estado y Participación Social, 1997)

Las ideas de descentralización toman fuerza en el Ecuador a fines de los años setenta y principios de los años ochenta, como una alternativa frente al centralismo existente y ante el reclamo a voces de provincias que afirmaban ser perjudicadas puesto que el presupuesto del estado estaba orientado a satisfacer las necesidades capitalinas y solo después cumplía con los requerimientos del resto del país.

Fernando Carrión menciona:

Un centralismo innecesario o excesivo torna a la organización de un país: económicamente ineficiente; políticamente poco representativa, distante y autoritaria; socialmente injusta, porque incrementa las desigualdades, margina y excluye; culturalmente homogenizadora, ya que restringe diversidades creadoras; territorialmente inequitativa, puesto que agudiza los desequilibrios en los distintos niveles. (Carrión, s/f citado por Guzmán, 2000: 25)

Esa es la razón por la que se busca un nuevo sistema y en esa búsqueda surge la ola de las corrientes de autonomías y procesos de descentralización en los que los gobiernos seccionales juegan un papel protagónico. Los consejos provinciales, concejos municipales, gobiernos, las juntas parroquiales; y, gobiernos de regímenes especiales, son los entes físicos en donde se manejan los gobiernos seccionales y merecen ser analizados puesto que las nuevas corrientes apuntan a ellos como tabla de salvación dentro de un sistema centralista.

La descentralización tiene como finalidad lograr una mejor distribución de los recursos y servicios dotando de los mismos a las entidades del régimen seccional autónomo, fortalecer las capacidades locales para lograr la eficiencia en la prestación de servicios descentralizados, y, fomentar la participación social en la gestión pública.

“La descentralización y la desconcentración –sobre todo la primera- permiten aplicar los principios de: inmediatez, mejor conocimiento y apreciación mayor de las necesidades, aspiraciones y posibilidades de la comunidad local, mayor sensibilidad ante ellas, rápida actuación para atenderlas, así como un control social más efectivo.” (Guzmán, 2000: 23).

Esto es lo que sin duda se busca puesto que de lo contrario se estaría dejando un sistema malo para entrar a otro mucho peor, es por ello que se deben de mantener alejados peligros tales como el regionalismo, el centralismo provincial, los cacicazgos locales, el clientelismo, entre otros.

“Si un intento de descentralización se llevara a cabo demasiado rápido o sin la adecuada coordinación, determinaría un incremento a corto plazo de los gastos públicos, alentaría la indisciplina fiscal y aumentaría el endeudamiento en el ámbito local”. (Guzmán, 2000: 26)

Es por ello que la descentralización debe de llevarse a efecto adecuadamente para que así de una manera óptima se deleguen los recursos y competencias a los Gobiernos Seccionales Autónomos con la finalidad de que estos logren mejores niveles de desarrollo puesto que son las entidades más cercanas a la ciudadanía y sus problemas dentro de sus respectivas circunscripciones territoriales.

La descentralización y desconcentración de recursos y competencias están dirigidos a los organismos que forman parte del régimen seccional autónomo los mismos que tienen responsabilidades y derechos específicos como lo señalamos anteriormente de esta manera cada uno de ellos debe de regirse a lo que establece la Ley para su correcto funcionamiento, el problema radica cuando una provincia perteneciente a una región, un cantón perteneciente a una provincia, o una parroquia perteneciente a un cantón se ven afectados por los límites territoriales y administrativos los mismos que están canalizados de acuerdo a su ubicación.

CAPÍTULO II

UNA MIRADA JURÍDICA A LA DIVISIÓN POLÍTICA ADMINISTRATIVA

La división política administrativa de un país es la forma como éste se encuentra organizado física y administrativamente, con la finalidad de canalizar equitativamente los recursos; es el mecanismo utilizado por el Estado para cumplir con sus fines en los territorios locales; y, de esta manera el mismo hace presencia en la sociedad como proveedor de servicios, bienes y recursos.

1.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS

El Ecuador ha tenido algunas formas de división territorial, que tienen su inicio desde 1830 cuando se constituyó como República Independiente, al separarse de la Gran Colombia con aquellos territorios que conformaban el Distrito del Sur; Guerrero menciona al respecto:

Para la redacción de la primera Carta Constitucional, el General Juan José Flores convocó a 7 representantes de cada una de las regiones: sierra centro-norte, la sierra-sur y la costa.

En este primer texto constitucional de 1830 la división político-territorial estaba compuesta por departamentos, provincias, cantones y parroquias.

De esta estructura territorial fueron posteriormente eliminados los departamentos en el gobierno de Vicente Rocafuerte, por la segunda asamblea constituyente que fue convocada por dicho mandatario en el año de 1835. Quedando de esta forma constituida la estructura territorial que subsiste hasta la actualidad. (Guerrero; 2002:165-166).

A continuación presentaré una síntesis de los diferentes cambios por los que atravesó el Ecuador desde el inicio de su vida republicana.

En el período de 1830 -1845 se llevan a efecto diálogos entre el poder central las regiones y las localidades, los mismos que buscaban llegar a un acuerdo para la organización jurídico-política del país, cuál sería el papel de los municipios y aspectos tributarios en los que se discutía el tributo para los blancos y la frontera interna de los indios (Báez, 2004)

En la discusión jurídico-administrativa en la que debía organizarse el país se vislumbraron dos tendencias por un lado estaban los federalistas y por otro los unitaristas.

La Constitución de 1830 declaró que el estado ecuatoriano era unitario y lo dividió en departamentos, provincias, cantones y parroquias. Sin embargo en los hechos, ésta división territorial consagró un federalismo de “facto”, en el que Quito, Guayaquil y Cuenca reclamaban cuotas equivalentes de poder. Frente a ello, el poder central, tanto Flores, como el de Rocafuerte, buscaron eliminar los departamentos, por considerar que no había enlaces institucionales interdepartamentales, que no había control suficiente y que representaban intereses regionales que minaban la unidad nacional. Para superar este federalismo, el poder central planteó la supresión de los departamentos y en su lugar, el fortalecimiento de las provincias (Ramón, 2004: 59)

Frente a las decisión de eliminar los departamentos, las tres capitales de los mismos se oponían al hecho que se eliminen, mientras que las provincias apoyaban para que se lleve a efecto esta resolución, provincias como Loja, Portoviejo, Riobamba e Ibarra apoyaban con firmeza la propuesta y es en la segunda constitución de 1835 que se suprimieron los departamentos y se constituye la provincia como la unidad territorial principal sometida a la autoridad de un gobernador que es el representante del ejecutivo (Maiguashca, 1994: 362; Trabucco, 1975:90 citado por Ramón, 2004: 59-60).

Rocafuerte en 1837 suprimió las doctrinas parroquiales y privadas en donde la organización jurídico-territorial del estado se imponía sobre la antigua organización creada por la iglesia y las haciendas (Ramón, 2004: 60).

Los municipios que eran considerados por Flores como un rezago de la colonia y a quienes se los mantuvo sin recursos agonizaban, frente a ello en la constitución de 1843 se propuso que se lleve a efecto un Consejo de Ciudadanos, que debía ayudar al Gobernador y cumplir funciones locales, en el nivel cantonal estaban los corregidores y en el parroquial los tenientes; situación que no era bien vista bajo ningún concepto por los municipios que estaban representados por el vecindario blanco-mestizo (Ramón, 2004: 60).

En los Gobiernos marcistas 1845-1861 se tocaron temas en los diálogos del poder central y las localidades, buscaban la implementación del federalismo, autonomía para los regímenes seccionales, participación local. Los marcistas buscaban ampliar las autonomías locales, en esta época se da una gran disparidad entre las municipalidades, y se les encarga a los municipios el cobro del trabajo subsidiario que les permitió realizar obras públicas en la zona urbana (Ramón, 2004: 62)

Sin embargo, del interés del poder central por ampliar la autonomía local, persistió la ambigüedad entre centralización y descentralización, entre unitarismo y federalismo, cuestión que permitió el movimiento federalista de 1859 que creó cuatro gobiernos federales entre Quito, Cuenca, Guayaquil y Loja. (...) La superación de la crisis dio lugar a una nueva negociación entre los poderes nacionales, regionales y locales que se expresó (...) en la constitución de 1861 que amplió la participación de las localidades con el nombramiento de los gobernadores provinciales a través del voto ciudadano, profundizó la autonomía de los regímenes seccionales y dictó la primera Ley de Régimen Municipal, esta ley creó “las corporaciones municipales”, en las que se incluían: Las Juntas provinciales, los Consejos cantonales y los consejos parroquiales”(Ramón, 2004: 62-63)

Los municipios por la Ley de Régimen Municipal expedida en ese entonces, fueron liberados del poder ejecutivo, pues se les dieron facultades para auto gobernarse, expedir acuerdos y ordenanzas, para autofinanciarse, para normar las actividades laborales y organizar la vida interna de sus comunidades, se los declaró los dueños legales de los bienes, rentas y obras públicas, se creó la “Asamblea de Ciudadanos” encargada de elegir a los alcaldes, consejeros, procurador y alguaciles, también debía nombrar a los comisarios de policía y a los tenientes políticos parroquiales; los municipios parroquiales debían encargarse del aseo de las calles plazas y mercados; velar por la calidad de los alimentos, el establecimiento de cárceles; la provisión de agua potable, el orden, ornato y salubridad supervigilar la educación pública y coordinar con los consejos cantonales (Ramón, 2004: 62-63)

En el periodo de 1861 y 1875 conocido como régimen Garciano, los debates entre poder central y localidades se dieron en torno a la adscripción de las provincias al ejecutivo, en la octava constitución de la República conocida como carta negra se abolieron los municipios provinciales y parroquiales, dejando solo los cantonales, García en su gobierno asume directamente la designación de Gobernadores, Jefes y

Tenientes Políticos; todos los acuerdos municipales debían ser aprobados por los gobernadores. Los Jefes Políticos constituían la primera autoridad cantonal (Maignashca, 1994: 369 citado por Ramón, 2004: 65)

“El aspecto que irritó más a los municipios fue la disposición de García de utilizar el trabajo subsidiario para sus proyectos viales nacionales y regionales, impuesto que venía siendo utilizado por los municipios para la construcción de sus ciudades y obras públicas locales” (Ramón, 2004: 65).

Todo ello trajo como consecuencia el levantamiento de los indios, los municipios empezaron a hablar arbitrariamente de tiranía, provocando un duro debate con el ejecutivo, todo ello termina con la muerte de García.

En el periodo comprendido entre los años 1875-1895 conocido como de los gobiernos progresistas, intentaron resolver la integración nacional a través de programas concretos de créditos, educación, vías, navegación fluvial e inmigración extranjera, y hacen un llamado a la unidad entre liberales y católicos, para formar la Unión Republicana, aunque solo lograron atraer a las élites de Quito y Cuenca (Ramón, 2004: 67)

Posteriormente, el periodo entre 1895-1925 caracterizado como del “boom cacaotero” que se inicio en 1875, en el que se produjo la revolución liberal ecuatoriana, modificó las características del Estado central, las regiones y las localidades con el propósito de constituir el Estado nacional (Ramón, 2004: 78).

Al finalizar el siglo XIX, a pesar de todo el esfuerzo del Estado por integrar el país mantenían firmes sus bases económicas, sociales, políticas e ideológicas de poder. (...) El poder político era controlado a través de todo un sistema de redes sociales e incluso de parentesco, organizadas alrededor de los latifundios, que conformaban verdaderas oligarquías locales (Ramón, 2004: 79).

En este periodo en el que se lleva a efecto la revolución liberal que trajo consigo cambios profundos para el país, se discutió el tema de las localidades y la unidad del país con el propósito de dejar a un lado las pugnas entre la costa y la sierra; así Galo Ramón manifiesta.

La revolución liberal puso al debate cuatro temas básicos que tocaron la relación Estado-regiones y localidades, en la coyuntura entre 1895-1925: (i) la búsqueda de una integración más igualitaria de la sociedad, sobre la base de un pensamiento secular y modernizante; (ii) la integración material de la costa y de la sierra; (iii) una mayor supeditación de los municipios al estado central para desarrollar este programa de modernización; y (iv) el inicio de un proceso organizativo de algunos sectores populares,...). Sin embargo la revolución liberal tuvo dos fases totalmente diferenciadas: Una primera, de mayor radicalidad entre 1895-1912, en la que se enfatizaron la secularización de la sociedad, invocaron a la igualdad social, promovieron integración material, hablaron de la industrialización del país y pusieron bajo su conducción a los municipios. Este ímpetu decayó con el asesinato de Alfaro y el surgimiento del liberalismo moderado. La segunda fase, entre 1912-1925, (...) desaparece la idea de igualdad se apagaron las ideas de industrialización y los municipios retornaron al poder de las elites locales (Manguashca, 1992:199 citado por Ramón, 2004: 83).

Más tarde, entre los años 1925-1960, se dio un claro avance desde las regiones y las localidades sobre el estado. El lapso de 1925 a 1945 se encuentra marcada por los siguientes acontecimientos:

- 1.- La presencia en la crisis de un nuevo actor corporativo, las fuerzas armadas, las mismas que llevaron consigo propuestas reformistas que introdujeron cambios y readaptaciones de los poderes regionales y locales.
- 2.- La aparición de una frontera cuasi clasista que oponía a la oligarquía contra el pueblo, lo cual impactó en los discursos ideológicos de las regiones y localidades.
- 3.- La aparición de movimientos sociales de carácter nacional que cruzaron a las regiones y localidades (Ramón, 2004: 96)

En los años 1960-1980, las regiones y localidades estuvieron inmersas en el siguiente escenario: El Estado interviene directamente en la economía afectando intereses regionales; se empieza a controlar a los gobiernos seccionales al supeditarlos al presupuesto entregado por el Estado, controlar sus fuentes financieras y se centraliza una serie de atribuciones y funciones que anteriormente estaban a su cargo; y, se moderniza la sociedad y el Estado, que ocasiona la aparición de nuevos actores y

dinámicas sociales que redefinen a las elites locales, creando nuevas expresiones que se configuran nacionalmente (Ramón, 2004:107-108)

Finalmente, en los años 1980-2000, el modelo de desarrollo basado en el estado centralista tambalea, el estado perdió su capacidad económica y por ende no podía asumir las diversas demandas de la sociedad ecuatoriana, la corrupción llegó a extremos pues se enmarcaba dentro de un centralismo en el que no había transparencia alguna, ante lo cual se empieza a proponer la descentralización pues los gobiernos locales se sentían cansados de estar mendigando políticamente los recursos con los gobiernos de turno; al mismo tiempo la globalización mostró la caducidad de los conceptos de soberanía interna, territorio y cultura nacional que inspiraron a los estados nacionales.

En medio de ello surgió lo local y lo regional para proponer procesos de descentralización y autonomía como una forma de enfrentar la globalización y la crisis de los estados, surgiendo ante ello la necesidad de desarrollar una democracia participativa cuyo espacio ideal son las localidades (Ramón, 2004: 112)

En la actualidad continuamos abordando temas enmarcados en los procesos de descentralización y autonomías, los mismos que en la mayoría de los cantones y provincias están desprovistos de un escenario donde puedan ejecutarse de una manera eficaz y eficiente.

Para que se lleve a efecto un proceso de descentralización coherente y eficaz es necesario que la ciudadanía se empodere de los procesos y las decisiones locales; a decir de José Arocena “La descentralización es importante pero sin un sistema denso en actores locales es solamente una cáscara sin contenido” (Arocena, s/r tomado de Carpio, 2006:59).

A lo largo de la historia republicana del Ecuador se visualizan cambios en las formas de gobierno como lo analizamos anteriormente. Lautaro Ojeda con respecto a la evolución histórica del Ecuador y sus niveles de gobierno manifiesta lo siguiente: “Desde la independencia, la vida política de los ecuatorianos ha girado alrededor del

centralismo y de los localismos. Estos últimos entendidos como el poder político de las comunidades en el contexto de la invasión del gobierno central” (Ojeda, 1998: 5)

Leonardo Espinoza comenta al respecto:

La formación del Estado ecuatoriano muestra que el régimen presidencial y el régimen edilicio nacen juntos como expresiones del poder central y del poder descentralizado local. Estos poderes, a lo largo de su desarrollo histórico, estuvieron en permanentes desencuentros y conflictos en los que siempre, o casi siempre, llevó las de perder el poder local (Espinosa, 1996: s/r citado por Ojeda, 1998:5)

En conclusión podemos observar que a lo largo de la historia republicana del Ecuador ha existido una pugna de poderes entre lo local y lo nacional en algunos gobiernos como los marcistas y progresistas propendían a darle cierto poder a las localidades, mientras que en gobiernos como el de García Moreno les quitaban dicho poder y propendían a la centralización del mismo, es así que la dinámica entre el poder local y el poder nacional hasta el momento se sigue manteniendo y es allí donde nace la lucha por la autonomía, descentralización y desconcentración.

2.- LA DIVISIÓN POLÍTICA ECUATORIANA

La división política de un Estado es la manera como este se encuentra dividido físicamente. En el Ecuador la división política está dada en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

El artículo 242 de la Constitución de la República del Ecuador respecto a la división política dice lo siguiente:

El Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Por razones de conservación ambiental o de población podrán constituirse regímenes especiales.

Los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales serán regímenes especiales (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

El territorio ecuatoriano está dividido geográficamente en cuatro regiones naturales que son la costa, la sierra, el oriente y la región insular o Galápagos. Históricamente, es en función de esta suerte de regionalización geográfica que se encuentra sectorizado para brindar los respectivos servicios.

La costa tiene siete provincias que son: Esmeraldas, Manabí, Guayas, Los Ríos El Oro, Santa Elena y Santo Domingo de los Tsáchilas; la sierra tiene diez provincias que son Carchi, Imbabura, Pichincha, Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Bolívar, Cañar, Azuay y Loja; el oriente o Amazonía tiene seis provincias que son Sucumbíos, Napo, Pastaza, Morona Santiago, Zamora Chinchipe, Francisco de Orellana; y la región Insular una que es la provincia de Galápagos. Cada provincia está conformada por cantones y cada cantón está conformado por parroquias las mismas que pueden ser urbanas o rurales; de esta manera el estado ecuatoriano se encuentra dividido en 24 provincias 219 municipios y 1299 parroquias urbanas y rurales, de las cuales 834 son parroquias rurales (INEC, 2001)

En la Constitución del 2008, en el artículo 244 se prevé, sin embargo de lo mencionado anteriormente que dos o más provincias con continuidad territorial, superficie mayor a veinte mil kilómetros cuadrados y un número de habitantes superior al cinco por ciento del total de la población del país podrán formar regiones de acuerdo a los parámetros establecidos en la ley (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

El procedimiento para formar una región es el siguiente de acuerdo a lo establecido en el artículo 245 de la Constitución:

- 1.- La iniciativa le corresponde a los gobiernos provinciales, quienes deben de elaborar un proyecto de ley de regionalización, y un proyecto de estatuto de autonomía regional.
- 2.- El proyecto de ley será presentado a la Asamblea Nacional, quien tendrá 120 días para pronunciarse de no hacerlo en dicho plazo se entenderá aprobado.

3.- El proyecto de estatuto debe ser presentado a la Corte Constitucional, para que verifique su conformidad con la Constitución, teniendo dicho organismo para pronunciarse 45 días de no hacerlo se entenderá que el dictamen es favorable.

4.- Con los dos dictámenes mencionados en el numeral 2 y 3 a favor, se procederá a convocar a una consulta popular entre los habitantes que pertenecen a las regiones requirentes.

5.- Si la consulta es aprobada se procederá a elegir a las autoridades regionales en los siguientes 45 días (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Esta es una nueva forma que plantea la Constitución para regionalizar al país; actualmente no se ha formado ninguna región en este sentido, debido a que aún no está aprobado el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, que sería la Ley que permita la viabilización de la norma constitucional, por lo que seguimos con las tres regiones y sus respectivas provincias, cantones y parroquias.

A continuación graficamos a través del siguiente cuadro la forma como se encuentra dividido políticamente el Ecuador.

CUADRO N.-1

DIVISIÓN POLÍTICA DEL ECUADOR

PROVINCIA	POBLACION (Habitantes)	CAPITAL	CANTONES	Parroquias Urbanas	Parroquias Rurales
REGION SIERRA					
<u>AZUAY</u>	599.546	CUENCA	15	44	71
<u>BOLIVAR</u>	169.370	GUARANDA	7	10	22
<u>CAÑAR</u>	206.981	AZOGUES	7	10	30
<u>CARCHI</u>	152.939	TULCAN	6	9	28
<u>COTOPAXI</u>	349.540	LATACUNGA	7	14	38
<u>CHIMBORAZO</u>	403.632	RIOBAMBA	10	19	46
<u>IMBABURA</u>	344.044	IBARRA	6	17	36
<u>LOJA</u>	404.835	LOJA	16	29	78
<u>PICHINCHA</u>	2.388.817	QUITO	9	48	62
<u>TUNGURAHUA</u>	441.034	AMBATO	9	26	44

REGION COSTA					
<u>EL ORO</u>	525.763	MACHALA	14	32	55
<u>ESMERALDAS</u>	385.223	ESMERALDAS	7	16	66
<u>GUAYAS</u>	3.309.034	GUAYAQUIL	28	56	46
<u>LOS RIOS</u>	650.178	BABAHOYO	12	35	15
<u>MANABI</u>	1.186.025	PORTOVIEJO	22	49	58
<u>SANTA ELENA</u>	238.889	SANTA ELENA	3	6	-
<u>SANTO DOMINGO DE LOS TSACHILAS</u>	268.075	SANTO DOMINGO DE LOS COLORADOS	-	7	9
REGION AMAZONICA					
<u>MORONA SANTIAGO</u>	115.412	MACAS	12	16	46
<u>NAPO</u>	79.139	TENA	5	5	23
<u>PASTAZA</u>	61.779	PUYO	4	4	19
<u>ZAMORA CHINCHIPE</u>	76.601	ZAMORA	9	12	27
<u>SUCUMBIOS</u>	128.995	NUEVA LOJA	7	7	31
<u>ORELLANA</u>	86.493	FRANCISCO DE ORELLANA	4	4	16
REGION INSULAR					
<u>GALAPAGOS</u>	18.640	PUERTO BAQUERIZO MORENO	3	3	5
ZONAS NO DELIMITADAS	72.588				
TOTAL	12.156.608		219	465	834

Fuente: VI Censo de población y V de Vivienda INEC, 2001.

ÁREA TERRITORIAL DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR: 256.370 Km².
Elaboración: INEC

La división territorial tiene como finalidad llevar a efecto una mejor organización del territorio, para de esta manera distribuir óptimamente los recursos y servicios con la finalidad de satisfacer las necesidades de la colectividad que se encuentra habitando en

una circunscripción territorial determinada; sin querer de ninguna manera llegar a cercenar el país con fines de desintegración.

Con relación a las provincias, hasta el momento no existe ninguna ley que regule de manera explícita en el Ecuador la creación de provincias, sin embargo está en proceso en la Asamblea Nacional el código de ordenamiento territorial en el que sí se menciona en concordancia con la Constitución del 2008 los procedimientos y requisitos para la formación de las provincias.

La creación de provincias se ha venido llevando a efecto hasta el momento sin ningún respaldo legal específico, no así en la creación de cantones y parroquias en donde la Ley señala claramente las condiciones para que los mismos se formen.

Tal es así que la base legal tomada por la nueva provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas y Santa Elena, fue la Constitución Política del Ecuador de 1998 sustentándose en los artículos 105,106,107 y 108 del mencionado cuerpo legal los mismos que abordaban temas concernientes a consultar a la ciudadanía en temas de carácter trascendental atinentes a su comunidad.

Con respecto a los cantones, cada cantón tendrá un municipio que en la actualidad se le denomina Gobierno Local al respecto señalaremos ciertos antecedentes históricos del nacimiento de los Municipios como forma de organización dentro de los países.

Existen varias teorías que giran alrededor del origen de los municipios la mayoría dice que su origen se dio en Roma en la figura de los “foederati o socii” que eran los aliados al imperio romano quienes recibían algunas órdenes romanas, pagaban impuestos, estas cargas se denominaban “munera” de donde se deriva el nombre de “municipes” que era como se conocían a los habitantes de dicha ciudad y las autoridades que no eran designadas por los romanos rendían cuentas al gobernador. Sin embargo, otros autores como Munro y Carmona dicen que fue en Grecia en donde la polis griega era el estado ciudad y los Demos eran los municipios, mientras autores como Salvador Antonio Leal Osorio afirma que sucedió en Egipto (Caviglia, 1998)

En todo caso, “las características principales del municipio romano eran las siguientes: un territorio determinado, un pueblo que se manifiesta en asamblea general, una organización especializada en un cuerpo deliberativo, curia con sus magistrados, y el culto de los dioses” (Caviglia, 1998: 31).

Con la invasión de los bárbaros decae la vida urbana y solo se mantienen los *conventus publicus vicinorum* que era la asamblea de los hombres libres de una población o distrito rural. Con posterioridad al siglo X se da la poliarquía, dicho proceso no se lleva a efecto de manera igual en todo el occidente, dándose tres tipos de municipios: unos en los que predominaba el elemento económico, otros que se caracterizaban por el surgimiento de concesiones nobiliarias, y un tercer grupo que se desarrolló con una fuerte dependencia del Rey y con una justicia separada. (Caviglia, 1998).

En España surgieron los municipios leoneses y castellanos, entidades autónomas que toman formas provenientes del viejo municipio romano, empezando a sufrir modificaciones por la imposibilidad de mantener algunos mecanismos de democracia directa por la complejidad de la vida moderna (Caviglia, 1998). Con la conquista española el modelo de municipio castellano se impuso en tierras americanas, un ejemplo de ello es el Ecuador.

Antes y ahora lo que se busca a través de los municipios es llevar a efecto una mejor organización de los recursos a través de la delegación de funciones a entes locales que están más cerca de la ciudadanía y de la problemática de sus localidades.

Los municipios se encuentran delimitados dentro de una circunscripción territorial en donde pueden ejercer su competencia, aprovechando las ventajas y desventajas que dichos límites le brindan, en función de precautelar que los habitantes de éste territorio puedan gozar de mejores condiciones de vida.

Para continuar con el análisis, debemos de destacar la diferencia entre municipio y cantón, para ello enunciaremos la siguiente definición de municipio:

Sociológicamente es una agrupación de familias situadas en un mismo territorio para satisfacción de las necesidades originadas por las relaciones de vecindad (por tanto es un ente natural que surge de manera espontánea)

Jurídicamente el municipio se define como ente público menor, territorial y primario. (Y sólo existen cuando el ordenamiento jurídico estatal los reconoce o los crea (Seguridad Pública: s/r)

El cantón es una de las formas de la organización territorial del Estado ecuatoriano establecida por la constitución. Concluimos diciendo entonces que un Municipio es un ente público que funciona dentro de un cantón.

En el Ecuador cada cantón tiene su municipio y la creación, supresión, y la fijación de límites le corresponde al Congreso Nacional, para ello se deben cumplir los siguientes requisitos de acuerdo a la Ley Orgánica de Régimen Municipal hasta el momento vigente.

- 1.- Que tenga una población no menor a los 50.000 habitantes de los que mínimo 10.000 deben residir en la cabecera cantonal, de este requisito están exentas las provincias fronterizas, las de la región Amazónica y Galápagos.
- 2.- Debe contar con un territorio proporcionado a la población, tener la posibilidad de brindar los servicios públicos básicos, sus límites en lo posible deben darse por linderación natural pero será el Congreso Nacional quien lo delimite.
- 3.- Capacidad económica para los gastos de la administración local y para asegurar la dotación de los servicios públicos básicos.
- 4.- Petición requerida por habitantes que tengan mínimo 18 años.
- 5.- Que su creación no prive a otros de población, territorio ni capacidad económica.
- 6.- Informe favorable y obligatorio de los respectivos Consejos Provinciales y de la Comisión especial de límites internos de la República (Ley Orgánica de Régimen Municipal, 2005).

Actualmente existen cantones que no cumplen con los requisitos anteriormente mencionados, sin embargo estos serían los parámetros elementales para su formación de

esta manera se estaría regulando la división territorial que podría tornarse indiscriminada y en muchos casos sería contraproducente para el país.

Los municipios buscan, estar más cerca de la ciudadanía que estos representan y por ende de sus problemas y necesidades; pues cada vez se tiende a correr hacia la parte angosta del embudo social para acortar distancias entre los gobernantes y el pueblo es por esta razón que encontramos dentro de cada cantón parroquias las mismas que actualmente pueden gozar de sus propios representantes quienes deben velar por su desarrollo.

Las parroquias, son la cuarta unidad político-administrativa en la división territorial, con jurisdicción dentro del cantón, y pueden ser urbanas y rurales. Jurídicamente, la creación, supresión o fusión de parroquias urbanas y rurales corresponde al Concejo Municipal que es el organismo formado por el alcalde o alcaldesa quien lo preside y los concejales elegidos por votación popular cuyo número depende del número de habitantes del cantón.

Para la creación de parroquias rurales se deben de cumplir con los siguientes requisitos de acuerdo a la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

- 1.- Una población residente no menor a los 10.000 habitantes, de los cuales mínimo 2000 deben de estar domiciliados en la cabecera de la nueva parroquia, este requisito no es exigido para las parroquias en los cantones de las provincias fronterizas, de la Región Amazónica Ecuatoriana y de Galápagos.
- 2.- Área territorial factible de realizar una demarcación natural, y que esto no implique que existan conflictos con las parroquias colindantes.
- 3.- Que cuente con los recursos para su propósito.
- 4.- Que exista un centro poblado para que sea la cabecera parroquial, con características topográficas capaces de favorecer la expansión apropiada de la población.
- 5.- Solicitud firmada por la mayoría de los vecinos que tengan mínimo 18 años.
- 6.- Informe favorable del Consejo Provincial, de la comisión de Límites Internos de la República y aprobación del Ministerio de Gobierno de la ordenanza de creación de la parroquia (Ley Orgánica de Régimen Municipal, 2005)

Estos requisitos son estrictamente para la creación de parroquias rurales, las urbanas no están en la obligación de cumplir con los mismos.

Sin embargo de las disposiciones legales vigentes, reflexionemos sobre el siguiente hecho: ¿Por qué hay estas diferencias para crear parroquias rurales y urbanas?; y, ¿por qué existen tantas disparidades entre los distintos cantones y parroquias en el Ecuador?

Víctor Hugo Tórres Dávila, señala al respecto lo siguiente:

A nivel municipal las disparidades son enormes. Los tamaños de los municipios son extremos, pues van desde superficies de más de 20 mil Km² hasta jurisdicciones minúsculas de 16 Km². Dos municipios tienen centros urbanos de más de 1.5 millones de habitantes, mientras 13 son ciudades intermedias entre 270.000 y 123.000 habitantes, seis ciudades pequeñas de 75.000 habitantes y 194 cantones con núcleos urbanos menores. Demográficamente tres cantones alojan al 38% de la población nacional, en contraste el 62% de los municipios no sobrepasan los 10.000 habitantes. Hay situaciones absurdas: 61 parroquias rurales tienen más población que los 51 cantones menos poblados, incluso se da el caso de que un recinto rural tiene más población que 178 municipios (Torres, 1999: 156)

Podemos afirmar entonces que si la división territorial es con fines de organización y mejor distribución de los recursos dentro del territorio ésta debe de cumplir con los planteamientos legales existentes que enmarcan los requisitos mínimos para que se lleve a efecto el desmembramiento del mismo. Velásquez y Saltos mencionan que uno de los elementos que incide en estas disparidades son los intereses políticos al respecto señalan lo siguiente:

El Ecuador es uno de los países que cambia con relativa facilidad su estructura geopolítica. En la mayoría de los casos, las nuevas provincias y cantones se forman por requerimientos de tipo político y no de necesidades reales, se crean sin los recursos económicos suficientes y en lugar de constituir una solución, más bien pueden ser un obstáculo” (Velásquez y Saltos, 2005: 96)

Tal es así que en muchos de los casos ha provocado que a localidades se las deje fuera de la estructura territorial que favorecería su desarrollo y las han conectado con regiones provinciales o cantones que no les brindan ningún tipo de beneficio.

Con respecto a los distritos metropolitanos, el artículo 246 de la Constitución Política indica que “El cantón o conjunto de cantones contiguos en los que exista conurbaciones, con un número de habitantes mayor al siete por ciento de la población nacional podrán constituir un distrito metropolitano, para constituirse seguirán los mismos pasos que las regiones” (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Con relación a las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales, la Constitución señala que en el marco de la organización político administrativa podrán conformarse circunscripciones indígenas o afroecuatorianas (Constitución Política del Ecuador, 2008).

Las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas son territorios que por herencias ancestrales les pertenecen a los indígenas y a los negros del Ecuador, este territorio es reconocido por la Constitución con límites y divisiones de acuerdo a la costumbre que ha sido heredada de generación en generación, y aplicando sus propias leyes pues quienes forman parte de ellas las asumen y las respetan, conforme al derecho consuetudinario.

Los indígenas y negros ecuatorianos a lo largo de la historia han tenido que luchar y siguen luchando para que se respeten sus territorios y sus costumbres que para ellos tienen fuerza de ley aunque en muchos de los casos tienen discrepancias absolutas con las disposiciones legales vigentes dentro del Ecuador. Para citar un caso en las comunidades de la Amazonía las tierras son heredadas por los descendientes varones mientras que las descendientes mujeres no tienen herencia pues ellas deben de vivir donde vive su esposo, violándose de este modo las disposiciones relativas a la herencia constante en el Código Civil. De esta manera los límites territoriales internos se manejan de acuerdo a sus leyes y externamente deben de ser respetados por derecho constitucional.

3.-LA DIVISIÓN ADMINISTRATIVA ECUATORIANA

Por encontrarse el Ecuador en transición de la Constitución de 1998 a la Constitución del 2008, es necesario en determinados casos señalar lo mencionado por la primera.

La división administrativa es la forma de organización interna de un país dentro de cada una de las unidades territoriales subnacionales, con la finalidad de alcanzar una equitativa distribución de los bienes y servicios públicos. La Constitución Política del Ecuador de 1998 reconocía tres regímenes que son el régimen seccional dependiente, régimen seccional autónomo y los regímenes especiales, los mismos que eran parte de un estado unitario centralista, distinto del modelo federal.

El artículo 227 de la Constitución del 1998, señalaba que en cada provincia habrá un gobernador representante del Presidente de la República, el mismo que está encargado de coordinar y controlar las políticas del Gobierno Nacional y dirigirá las actividades de funcionarios y representantes de la función ejecutiva en cada provincia (Constitución de la República del Ecuador, 1998). Hasta el presente año (2010) se mantiene en el Ecuador dicha estructura.

El Gobernador es el representante de confianza del Presidente de la República en las provincias, quien se encarga de que las disposiciones del Gobierno Central se cumplan, debe supervisar que funcionen óptimamente los servicios dentro de la provincia y que las obras se cumplan eficaz y eficientemente, debiendo mantener informado al Presidente al respecto, y debe de hacerle conocer al ejecutivo cuales son las necesidades de la provincia que representa.

El Gobernador para ejercer sus funciones, nombrará en cada cabecera cantonal un Jefe Político que será el representante del ejecutivo en el cantón y en cada parroquia rural nombrará un teniente político que será el representante del ejecutivo en las mismas, debiendo tanto el Jefe Político como el Teniente Político, coadyuvar acciones para cumplir con los objetivos de cada gobernación a la que pertenecen.

El artículo 228 de la Constitución Política de 1998 del Ecuador señalaba que los Gobiernos Seccionales Autónomos serán ejercidos por los consejos provinciales, concejos municipales, las juntas parroquiales y los organismos que determine la ley para la administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas.

(Constitución de la República del Ecuador, 1998). Su principio no era delegativo sino que eran elegidos por la ciudadanía.

Actualmente la Constitución del 2008 menciona los siguientes tipos de Gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales, como el nuevo modelo de división administrativa.

3.1 Gobiernos Regionales

Cada región formada luego del cumplimiento de los requisitos legales, elegirá a su consejo regional y a su gobernadora o gobernador, durarán cuatro años en sus funciones y entre ellos se elegirá un vicegobernador o una vicegobernadora. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Los gobiernos regionales deben de tener mecanismos de participación ciudadana, de acuerdo a la Constitución. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Los Gobernadores o gobernadoras regionales serán miembros de un gabinete territorial de consulta, que será convocado periódicamente por el Presidente de la República. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Los gobiernos regionales tendrán las siguientes competencias exclusivas, que son aquellas que como su nombre lo indica son de ejecución directa del respectivo gobierno.

- 1.- Planificar el desarrollo regional y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial.
- 2.- Gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuenca, de acuerdo con la ley.
- 3.- Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte regional y el cantonal en tanto no lo asuman las municipalidades.
- 4.- Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito regional.
- 5.- Otorgar personalidad jurídica, registrar y controlar las organizaciones sociales de carácter regional.

- 6.- Determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías, necesarias para el desarrollo regional, en el marco de la planificación nacional.
- 7.- Fomentar las actividades productivas regionales.
- 8.- Fomentar la seguridad alimentaria regional.
- 9.- Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

3.2 Gobiernos Provinciales

Cada provincia tendrá un consejo provincial con sede en su capital que estará integrado por una prefecta o prefecto y una viceprefecta o viceprefecto quien lo presidirá, elegidos por votación popular; el concejo lo integrarán también los alcaldes o alcaldesas que son parte de los respectivos cantones que forman la provincia y determinados representantes de la juntas parroquiales rurales. (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Las competencias exclusivas de los gobiernos provinciales son las siguientes:

1. Planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial.
2. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas.
3. Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional, obras en cuencas y micro cuencas.
4. La gestión ambiental provincial.
5. Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego.
6. Fomentar la actividad agropecuaria.
7. Fomentar las actividades productivas provinciales.
8. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

El Art. 29 de la Ley de Régimen Provincial, que se encuentra aún vigente, señala que el Consejo Provincial conocerá y resolverá los recursos que se interpusieren sobre las resoluciones que los Concejos Cantonales dieron en lo referente a descalificación o calificación, separación o cesación, capacidad o incapacidad e incompatibilidad de los concejales, e impondrá las multas previstas en la Ley de Régimen Municipal, cuando fuere del caso. Tales recursos serán tramitados en la forma determinada en la mencionada Ley (Ley de Régimen Provincial, 2001).

El artículo 30 de la Ley de Régimen provincial señala que el Consejo Provincial conocerá y resolverá, en el plazo de treinta días, los reclamos que las personas naturales o jurídicas hicieren sobre las ordenanzas, acuerdos o resoluciones que los perjudicaren, provenientes de una municipalidad de su jurisdicción territorial, salvo los casos previstos en la última parte del Art. 132 de la Ley de Régimen Municipal, Que dice si dentro de los ocho días hábiles siguiente a la recepción de una ordenanza, esta no se objetare o no se la mandare a ejecutar se considerará sancionada por el ministerio de la Ley y será promulgada (Ley de Régimen Provincial, 2001)

3.3 Gobiernos Municipales

Cada cantón tendrá un concejo cantonal, el mismo que estará conformado por la alcaldesa o alcalde quien lo presidirá y las concejales o concejales, de entre ellos existirá representación urbana y rural en los términos establecidos por la ley. Todos sus miembros serán elegidos por votación popular (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

El Art. 12 de la Ley de Régimen Municipal señala.- Al Municipio le corresponde, cumpliendo con los fines que le son esenciales, satisfacer las necesidades colectivas del vecindario, especialmente las derivadas de la convivencia urbana cuya atención no compete a otros organismos gubernativos (Ley de Régimen Municipal, 2005)

Los gobiernos municipales tendrán a su cargo las siguientes competencias exclusivas:

1. Planificar 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.
2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.
3. Planificar, construir y mantener la vialidad urbana.
4. 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.
5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras.
6. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal.

7. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley.
8. Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines.
9. Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales.
10. 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.
11. Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas del mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.
12. 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.
13. Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.
14. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias. (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

3.4 Gobiernos Parroquiales.

En cada parroquia habrá una Junta Parroquial integrada por no menos de cinco ni más de nueve, en proporción al número de habitantes elegidos por los ciudadanos empadronados en la parroquia respectiva, cada Junta Parroquial elegirá de entre sus miembros un presidente y un vicepresidente. (Ley de Descentralización del Estado: 1997)

La Constitución menciona en su artículo 255 que cada parroquia rural tendrá una junta parroquial conformada por vocales de elección popular, el vocal más votado presidirá la junta (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Las competencias exclusivas de las juntas parroquiales son las siguientes:

1. Planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial.
2. Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales.
3. Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural.
4. Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente.
5. Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno.

6. Promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales, con el carácter de organizaciones territoriales de base.
7. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.
8. Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

3.5 Gobiernos de Regímenes Especiales

Dentro de ellos constitucionalmente se encuentran los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Con respecto a los distritos metropolitanos, esta forma de gobierno tiene las mismas competencias del gobierno municipal, y todas las que sean aplicables de los gobiernos provinciales y regionales y estará conformado por un alcalde o alcaldesa metropolitano quien lo presidirá y por los concejales, todos ellos elegidos por votación popular. (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

En relación a los regímenes especiales de comunidades, pueblos o nacionalidades, la Constitución Política dice que las parroquias, cantones o provincias que están conformadas en forma mayoritaria por comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas, afroecuatorianas, montubias o ancestrales pueden constituir esta forma de gobierno previo a una consulta aprobada por las dos terceras partes de los votos válidos. Dos o más circunscripciones administradas por gobiernos territoriales indígenas o pluriculturales podrán integrarse y conformar una nueva circunscripción (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Los regímenes especiales ejercerán las competencias del gobierno territorial autónomo correspondiente, los principios que regirán estas formas de gobierno serán de interculturalidad, plurinacionalidad y los derechos colectivos (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

La Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social en su artículo 42 dispone las atribuciones de los pueblos indígenas y negros entre sus atribuciones están:

- 1.- Diseñar políticas, planes y programas de desarrollo en armonía con el plan de desarrollo diseñado por el Consejo Nacional de Planificación y Desarrollo de los pueblos indios y negros. CONPLADE-IN y el elaborado por el Comité Permanente de Desarrollo Provincial.
- 2.- Promover las inversiones públicas en sus comunidades y asentamientos poblacionales e incentivar las empresas de economía social en las mismas;
- 3.- Velar por la preservación de los recursos naturales.
- 4.- Administrar y ejecutar los proyectos y obras promovidos por sus comunidades; cuando una comunidad se asiente en dos o más cantones o en dos o más provincias, deberán coordinar la ejecución de sus proyectos u obras con los respectivos municipios, consejos provinciales u organismos de desarrollo regional, según el caso.
- 5.- colaborar con el mantenimiento del orden público dentro de su comunidad de acuerdo con las instrucciones y disposiciones de las entidades competentes del estado, y,
- 6.- Representar a sus organizaciones ante los Municipios, Consejos Provinciales y demás entidades públicas (Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social, 1997)

En referencia al gobierno de Galápagos, su administración estará a cargo de un consejo de gobierno, que lo presidirá el representante de la Presidencia de la República y tendrá como miembros las alcaldesas o alcaldes de los cantones de la provincia, representantes de la juntas parroquiales y los representantes que determine la ley. (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

El mencionado consejo tendrá a su cargo la planificación y manejo de los recursos y la organización de las actividades provinciales, también contará con una secretaría técnica. (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

A nivel nacional parroquias, cantones y provincias, se sienten al margen de las decisiones tomadas, debido a que en el Ecuador el modelo que aún se aplica en la forma de gobierno es centralista, lo que trae como resultado que las propuestas de los actores

sociales de localidades, no sean escuchadas. Es por ello que en el afán de acercar los servicios y recursos del Estado a todos los habitantes de un país se aterriza en los gobiernos locales como la puerta para conseguir dicho propósito; al respecto el sociólogo español Manuel Castells, manifiesta lo siguiente:

Manuel Castells, quien asocia local con municipal reconociéndolo como el escalón estatal más cercano a la sociedad civil. El municipio dice el autor es la instancia de gobierno correspondiente al ámbito de gobierno de menor dimensión donde se combinan un conjunto de factores productivos, distributivos y culturales que configuran las sociedades locales; es el nivel donde el Estado recibe mayor influencia de la sociedad civil y en el que ésta entra más directamente en contacto con el Estado” (Castells, 1982; citado en Torres, 1999:19).

En este sentido es fundamental el papel de los gobiernos locales que se corresponden a un espacio territorial delimitado, quienes se convierten en los agentes inmediatos, para la búsqueda de la coordinación de acciones de los actores sociales y el gobierno local, es decir en el acercamiento entre los gobernantes y gobernados, y de esta manera conformar una articulación entre poder público y sociedad para el impulso de un modelo propio de desarrollo local, que logre hacer real las mejoras en las condiciones de vida de todos los habitantes.

Conviene destacar que la Constitución en el artículo 248, reconoce a las comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias urbanas, al respecto señala lo siguiente: “Se reconocen las comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias urbanas. La ley regulará su existencia con la finalidad de que sean consideradas como unidades básicas de participación en los gobiernos autónomos descentralizados y en el sistema nacional de planificación”. (Constitución de la República del Ecuador: 2008)

En este sentido se busca preparar las bases sociales que es donde debe de asentarse el proceso de descentralización y desconcentración, pues solo así podríamos mirar los objetivos cumplidos, que es acercar los servicios y recursos a la ciudadanía y construir gobiernos locales participativos que enrumben a sus habitantes al buen vivir.

La Constitución, en sus artículos 249 y 250 destaca un tratamiento preferencial para los territorios que se encuentran total o parcialmente dentro de una franja fronteriza de 40 kilómetros, y los territorios amazónicos, quienes estarán inmersos en políticas integrales de soberanía, biodiversidad, interculturalidad y en el caso de la Amazonía con un ordenamiento territorial que garantice la conservación de sus ecosistemas. (Constitución de la República del Ecuador: 2008)

La Constitución abre la posibilidad de una modificación política administrativa del país en su artículo 135 que dice textualmente: “Solo la Presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifique la división política administrativa del país .

4.- PROYECTO DE CÓDIGO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACIÓN.

Es necesario antes de terminar el presente estudio analizar el proyecto de código de ordenamiento territorial que estos días se está debatiendo en la Asamblea Nacional el Proyecto de Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, cuyo ámbito es el siguiente:

Regula la organización político administrativa del Estado en el territorio, el régimen de los diferentes niveles de gobierno autónomos descentralizados y los regímenes especiales, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera a través de la descentralización obligatoria y progresiva, el sistema nacional de competencias, las fuentes de financiamiento, los mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial y la institucionalidad responsable de su administración (Proyecto de Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, 2010).

En el proyecto de Código se señalan cada una de las competencias que la Constitución le otorga a los gobiernos autónomos descentralizados, los recursos que les serán asignados para cumplir con dichas competencias y los derechos y responsabilidades del ejecutivo y legislativo de cada uno de los gobiernos autónomos.

Una de las finalidades que señala el proyecto de Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD) a los gobiernos autónomos descentralizados es “promover el desarrollo equitativo y solidario mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización.” ((Proyecto de Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, 2010).

Con ello los gobiernos autónomos descentralizados se deben empoderar de los procesos de descentralización y de esta manera acercar los recursos y servicios a sus respectivos gobiernos locales.

Con respecto a la autonomía el proyecto de código de ordenamiento territorial señala que es la capacidad que los gobiernos autónomos tienen para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios sin intervención de otro nivel de gobierno, dichas capacidades estarán orientadas a impulsar formas de desarrollo acordes a la historia, cultura y características propias de la circunscripción territorial; ésta autonomía debe de llevarse a efecto de manera responsable sin que por ningún motivo se llegue a la secesión del territorio nacional (Proyecto de Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, 2010).

El Proyecto de código, está encaminado a llevar a los gobiernos locales a asumir competencias exclusivas sin injerencia de otro nivel de gobierno, y a tener la responsabilidad directa sobre las competencias a ellos asignadas, y de esta manera conducir a la población al buen vivir.

En cuanto a la organización territorial el Proyecto de Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, menciona lo que textualmente señala la Constitución de la República del Ecuador; desde luego especificando los requisitos para la conformación de cada uno de los territorios. En cuanto a la formación de las regiones se cumple específicamente con lo enunciado constitucionalmente, artículo ya analizado en el presente trabajo de investigación; con respecto a los cantones, provincias y parroquias ya en este proyecto de código se señalan los

requisitos para llevar a efecto la creación de dichos gobiernos autónomos descentralizados, los mismos que señalaremos a continuación.

Para la creación de provincias se deben de llevar a efecto los siguientes requisitos:

- a) Una población residente en el territorio de la futura provincia de al menos el tres por ciento de la población total nacional;
- b) Una extensión territorial de al menos diez mil kilómetros cuadrados;
- c) Delimitación física del territorio provincial de manera detallada, que incluya la descripción de los accidentes geográficos existentes;
- d) Los cantones que promuevan el proceso de provincialización deberán tener al menos diez años de creación;
- e) Informe favorable del gobierno autónomo descentralizado regional y del organismo nacional de planificación;
- f) Decisión favorable de la ciudadanía de los cantones que van a conformar la nueva provincia a través de consulta popular convocada por el organismo electoral nacional conforme a la ley. (Proyecto de Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, 2010).

Dichos requisitos tienden a regular la fragmentación del país, y que esta ocurra solamente en los casos estrictamente necesarios, con la finalidad de tener una mejor organización del territorio y de esta manera una adecuada distribución de los recursos.

Para la creación de cantones se deben de cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Una población residente en el territorio del futuro cantón de al menos cincuenta mil habitantes, de los cuales, al menos doce mil deberán residir en la futura cabecera cantonal;
- b) Delimitación física del territorio cantonal de manera detallada, que incluya la descripción de los accidentes geográficos existentes;
- c) La parroquia o parroquias rurales que promueven el proceso de cantonización deberá tener al menos diez años de creación;
- d) Informes favorables del gobierno provincial y del organismo nacional de planificación;
- e) Informe previo no vinculante de los gobiernos autónomos municipales descentralizados que se encuentren involucrados; y,
- f) La decisión favorable de la ciudadanía que va a conformar el nuevo cantón expresada a través de consulta popular convocada por el organismo electoral nacional, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la fecha de presentación de la solicitud por el Presidente de la República.

El requisito de población para la creación de cantones en las provincias amazónicas

y de frontera será de diez mil habitantes en el territorio del futuro cantón.

Para determinar el requisito de población en el cantón se considerará el último censo de población. (Proyecto de Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, 2010).

El proyecto de código también prevé la fusión de cantones, entre dos o más, para lo cual se debe contar con la mayoría absoluta de los miembros de los respectivos concejos municipales.

A pesar de que los cantones son una de las instancias de gobierno más completas que están en mayor y mejor contacto con la ciudadanía, su formación debe de ser regulada, pues ello evitaría la creación de los mismos con fines políticos alejados del bienestar del país en su conjunto.

Consideremos que el desarrollo local no implica la creación de más cantones sino una mejor distribución de los recursos en los ya existentes, y políticas públicas encaminadas a solucionar los problemas de fondo que afectan a la ciudadanía y no los tintes de obras públicas matizadas políticamente y no con la perspectiva del buen vivir.

Requisitos para formar parroquias rurales.

- a) Población residente no menor a diez mil habitantes, de los cuales por lo menos dos mil deberán estar domiciliados en la cabecera de la nueva parroquia;
- b) Delimitación física del territorio parroquial rural de manera detallada, que incluya la descripción de los accidentes geográficos existentes, y que no implique conflicto con parroquias existentes;
- c) Cuando la iniciativa sea de la ciudadanía de la parroquia rural, la solicitud deberá estar firmada por al menos el diez por ciento de los ciudadanos de la futura parroquia, mayores de dieciocho años;
- d) Informe técnico del gobierno cantonal o distrital correspondiente; y,
- e) Para las parroquias que tienen límites con otro país se requerirá el informe técnico del ministerio correspondiente.

En las provincias amazónicas y fronterizas, por razones de interés nacional como la creación de fronteras vivas, las necesidades del desarrollo territorial, la densidad poblacional, entre otras debidamente justificadas, el requisito de población para la creación de parroquias rurales será de dos mil habitantes en el territorio de la futura parroquia rural. (COOTAD, 2010).

Las parroquias también pueden fusionarse, para lo cual se requiere de los votos favorables de la mayoría absoluta de los miembros de las juntas parroquiales rurales.

Las parroquias dentro del proyecto del COOTAD, tienen mayores recursos y competencias propias, sin que por ello los niveles de gobierno provincial y municipal se desvinculen de las competencias que les corresponden asumir en las mismas, es necesario una reorganización o la creación de las necesarias cumpliendo los parámetros antes descritos; pues en los cantones existen sectores periféricos que estando en la zona rural no pertenecen a las circunscripciones parroquiales y por lo tanto dejan de recibir la atención y los beneficios que por derecho les corresponden.

El COOTAD define cada una de las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados de la siguiente manera:

Las competencias exclusivas son aquellas cuya titularidad le corresponde a un solo nivel de gobierno; la gestión puede realizarse de manera concurrente entre los distintos niveles de gobierno; las competencias concurrentes, Son aquellas, que pudiendo pertenecer al mismo sector o materia, su titularidad corresponde al nivel de gobierno determinado en la Constitución y la ley, cuya gestión puede realizarse de manera concurrente entre los diferentes niveles de gobierno autónomo descentralizado. Su ejercicio se regulará en el modelo de gestión de cada sector, sin perjuicio de las resoluciones obligatorias que pueda emitir el Consejo Nacional de Competencias para evitar o eliminar la superposición de funciones entre los niveles de gobierno. Para el efecto se observará el interés y naturaleza de la competencia y el principio de subsidiariedad. Las competencias adicionales, son las que sin estar expresamente señaladas en la Constitución o el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización, le serán transferidas por el Consejo Nacional de Competencias en un plazo máximo de 8 años especialmente en los sectores de salud, educación, turismo, ambiente, inclusión social, vivienda, desarrollo agropecuario, industria, cultura, deporte, grupos prioritarios entre otros; y, las competencias residuales son aquellas que no están en la Constitución y la Ley pero pueden ser asignadas por el Consejo Nacional de Competencias de considerar que son el residuo y no han sido

descentralizadas (Proyecto de Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, 2010).

El Consejo Nacional de Competencias, será un organismo de derecho público que tendrá entre sus funciones las siguientes: Asignar y transferir competencias adicionales, aprobar el plan nacional de descentralización, determinar las competencias residuales, disponer a los ministros de Estado y de más autoridades la transferencia de competencias, promover que se cumpla con el requisito de participación ciudadana en los gobiernos autónomos descentralizados, evaluar los procesos de descentralización en los gobiernos autónomos descentralizados entre otras (Proyecto de Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, 2010).

Los miembros que conforman el Consejo Nacional de Competencias son los siguientes:

- a) Un delegado o delegada permanente del Presidente de la República quien lo presidirá;
- b) Un representante de los gobiernos regionales elegidos entre los gobernadores o gobernadoras regionales;
- c) Un representante de los gobiernos provinciales elegido de entre los prefectos o prefectas;
- d) Un representante de los gobiernos autónomos metropolitanos elegido de entre los alcaldes o alcaldesas metropolitanos;
- e) Un representante de los gobiernos municipales elegidos de entre los alcaldes o alcaldesas cantonales con excepción de los alcaldes metropolitanos;
- f) Un representante de los gobiernos parroquiales rurales elegido de entre los presidentes o presidentas de las juntas parroquiales; y,
- g) Un representante de los gobiernos de las circunscripciones indígenas, afroecuatorianas o montubias elegido de entre las autoridades de estas formas de gobierno (Proyecto de Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, 2010).

Este Consejo que tiene en su mayoría representantes de los gobiernos locales cumplirá un papel fundamental en la asignación de competencias a los gobiernos autónomos descentralizados, cuya finalidad tiende a buscar procesos transparentes de descentralización y desconcentración.

Los recursos financieros con los que contarán los gobiernos autónomos descentralizados serán de tres tipos: Ingresos propios, transferencias del presupuesto general del Estado; y, recursos provenientes de endeudamiento, cada uno de estos ingresos darán de acuerdo a lo estipulado en la Constitución y la Ley (Proyecto de Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, 2010).

Los ciudadanos y ciudadanas deben de participar de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos y el control social de las instituciones de los gobiernos autónomos descentralizados y de sus representantes, se prevé que las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados son públicas y en ellas habrá una silla vacía que será ocupada por un representante de la ciudadanía en función de los temas a tratarse, con el propósito de participar en el debate y en la toma de decisiones (Proyecto de Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, 2010).

El proyecto de código en mención en caso de ser aprobado, dejaría insubsistentes entre otras leyes las siguientes leyes: La Ley Orgánica de Régimen Municipal la Ley Orgánica de Régimen Provincial, la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales, la Ley de Descentralización del Estado y Participación Social ((Proyecto de Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, 2010).

El COOTAD establece el ordenamiento jurídico sobre el cual deben de regir su accionar los gobiernos autónomos descentralizados, en este análisis se han extraído los puntos que señala el proyecto de código referentes al presente estudio.

Existen alternativas para los cantones que se encuentran con obstáculos en su desarrollo por la división política administrativa de la que son parte como se analiza anteriormente, sin embargo dichas alternativas no son una decisión directa de las localidades, pues dependen de la decisión final en unos casos del Presidente de la República, en otros de los Consejos Provinciales, o Concejos Cantonales que deseen vincularse y de la política pública aplicada por la Secretaría Nacional de Planificación.

Para dar el primer paso en una localidad para conseguir rebasar los límites políticos administrativos, es necesario que exista la decisión política de quien preside el gobierno autónomo descentralizado, dicho gobierno local debe sustentar su pretensión en un estudio de las ventajas y desventajas vinculantes al ordenamiento territorial y administrativo del que son parte.

Es imprescindible el empoderamiento de la ciudadanía en el proceso de un nuevo modelo en la división política-administrativa, pues sería el motor que llevaría adelante la consecución del fin propuesto, y quienes sellarían la reforma política administrativa pues cada procedimiento lleva consigo una consulta popular.

El proyecto de Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, viabiliza una mejor atención de la ciudadanía de una localidad sin tener que ser parte de otra unidad territorial, pues abre las puertas constitucionales para que se los gobiernos autónomos descentralizados manejen competencias y recursos de manera directa acercando de esta manera los servicios y recursos estatales a la ciudadanía.

La participación ciudadana de forma directa y representativa es indispensable que se lleve a efecto en la gestión de los gobiernos autónomos descentralizados, en el proceso de descentralización y desconcentración; sin embargo como se mencionó anteriormente hay localidades como El Carmen que no tiene desarrollado el capital social y las redes sociales son débiles y escasas.

En el proyecto de código se entabla un nuevo y único ordenamiento territorial para el funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados pues se derogan las leyes que actualmente regulan a los mismos.

En conclusión la descentralización y desconcentración de recursos y servicios, permite que la ciudadanía de las localidades sean atendidas de manera directa cuando es competencia de los gobiernos autónomos descentralizados; pero para erradicar el

obstáculo en cuanto a la división administrativa cuando los recursos los brinda el gobierno central es necesario, que se apliquen políticas coherentes que no perjudiquen a determinadas localidades que por el hecho de ser parte de una región, provincia, cantón o parroquia no son atendidos a nivel nacional sino sectorizado.

CAPÍTULO III

PASADO Y PRESENTE DEL CANTÓN EL CARMEN

1.- ¿CÓMO NACIÓ EL CANTÓN EL CARMEN?

Siendo El Carmen uno de los cantones más jóvenes de la provincia de Manabí, nació en medio de tensiones y disputas, constituyéndose en un refugio para familias del norte, y sur de país, de la sierra y de la costa ecuatoriana; historia que a continuación narraremos.

Aproximadamente en el primer cuarto de siglo anterior. Se conoce de varias fuentes, sobre todo de tradición oral, que algunas familias de Manabí y de otros lugares del país, se habían asentado en lo que hoy es el centro y periferia de la ciudad de El Carmen, desde el kilómetro 29, conocido como “Las Delicias”, hasta el kilómetro 50, denominado “Maicito” y que actualmente es la parroquia Wilfrido Lora

Para el año 1937, residen ya en esta zona numerosas familias propietarias de tierras que habían sido tomadas por posesión directa (ULEAM, 2002: 10).

Por el año de 1950, llegaron a El Carmen personas procedentes de Loja, Manabí, El Oro y Esmeraldas, quienes tuvieron la iniciativa de formar un pequeño poblado; con este fin se reunieron en asamblea, en casa del señor Ramón Guevara y llevaron a cabo su objetivo; procediendo a darle un nombre a lo que hasta entonces se conocía como Km. 35. Por unanimidad, recibió el nombre de El Carmen, en honor a la virgen de El Carmen, venerada en Zaruma (ULEAM, 2002: 10).

“La primera fiesta en honor a la virgen de El Carmen se realizó los días 14, 15, y 16 de julio de 1950. En esta, que podría llamarse la fundación de El Carmen, hubo donde hubo la participación de personas recién llegadas, como de habitantes antiguos” (ULEAM, 2002: 10). Esta festividad es conocida actualmente como las fiestas patronales del cantón

Una vez que ya estaban organizados, los habitantes con mayores propiedades agrícolas donaron tierras en beneficio de la colectividad. Tal es así, que aproximadamente en el año 1951 el señor Ángel Barreto donó una hectárea de terreno

para que se construya un parque, un centro deportivo, una iglesia y una escuela. Se llevó a efecto la construcción de la Escuela Fiscal José Ricardo Martínez Cobo y el Parque Central, que en la actualidad siguen funcionando en el lugar. El señor Segundo Romero, de la misma manera donó 2.500 metros cuadrados en el lugar donde actualmente está funcionando el destacamento de la Policía Nacional (ULEAM, 2002: 10)

En el año 1953, el Consejo Provincial de Pichincha construyó la carretera piloto hasta el kilómetro 38 de la vía Santo Domingo- Chone. A la inauguración de esta carretera y de la Escuela Martínez Cobo asistió el Presidente de la República Dr. José María Velasco Ibarra, convirtiéndose en el primer Presidente de la República que visitó El Carmen (ULEAM, 2002:11)

El primer Concejo Municipal se instaló el 23 de enero de 1968, siendo Alcalde el Dr. Luis Félix López. A partir de ese año, el cantón El Carmen inició un acelerado crecimiento poblacional y el presidente del Concejo de esa fecha obtuvo el apoyo del Consejo Provincial, contribuyendo a que en el cantón se impulse el desarrollo económico. Este apoyo inicial se dio por el impacto emocional que significó la lucha de la provincia por mantener su integridad territorial, apoyo que fue decreciendo con el paso del tiempo (ULEAM, 2002:13).

Durante la vida administrativa de El Carmen se pueden diferenciar claramente tres etapas: creación, de facto y democrática. A continuación una breve reseña de ellas.

La primera etapa es la de creación, que va desde la fundación de El Carmen hasta febrero de 1972 cuando se produce el golpe de Estado por la cúpula militar de ese entonces. En esta etapa gobernaron al país Otto Arosemena y Velasco Ibarra, mientras que el Municipio de El Carmen fue presidido por el Dr. Luis Félix López (1967-1969) y por el señor Colón Ortega Mendieta (1969-1972). Esta etapa fue para planificar y para iniciar las obras básicas del cantón tales como electrificación y provisión de agua, también se llevaron a efecto la expropiación de terrenos con el propósito de estructurar la zona urbana (ULEAM, 2002:13)

La segunda etapa es la de facto, que va desde febrero de 1972 hasta agosto de 1979, en el gobierno militar del General Guillermo Rodríguez Lara y la Junta Militar de Gobierno. En lo cantonal dirigieron el Concejo: el Dr. Ramón Horacio Zambrano (1972-1976), el profesor Augusto Alcívar (1976), el Doctor Galo Acuña Looor (1976-1978). En este período se llevó a efecto la colonización de terrenos fértiles y casi vírgenes, especialmente en la zona noroeste, en los sectores de Suma – Pedernales. Hacia el sur, en dirección hacia el sector de la Manga Del Cura, ubicada entre los ríos Dáule y Peripa, se estableció el proyecto de desarrollo rural Puerto Chone, que consistió en un proyecto integral impulsado por entidades gubernamentales como el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Previsión Social, con la ayuda de organismos internacionales como el Banco Mundial y el IICA. Este proyecto desplegó una importante ayuda en el sector rural entre la segunda mitad de la década de los años 70 y primera de los 80 (ULEAM, 2002: 13-14).

La tercera etapa es la democrática, que se inicia en el año 1979, en la presidencia del Dr. Jaime Roldós Aguilera, seguido por el Dr. Oswaldo Hurtado, el Ing. León Febres Cordero, el Dr. Rodrigo Borja, el Arq. Sixto Durán Ballén, el Ab. Abdalá Bucarón, el Dr. Fabián Alarcón, el Dr. Jamil Mahuad, el Dr. Gustavo Noboa, el Ing. Lucio Gutiérrez, y el Dr. Alfredo Palacios. En El Carmen, los Presidentes del Concejo fueron: el profesor Plinio Looor García (1978-1981), el egresado Colón Ortega Mendieta (1982-1984), el Dr. Horacio Zambrano (1984-1986), el Lcdo. Carlos Sánchez (1986-1988), el Sr. Tobías Zambrano (1988-1990), el Prof. Carlos Moreira (1990-1992), el Dr. Gabriel Acuña (1992-1996), el Sr. Pedro Santana (1996-1998), el Sr. Luciano Marquínez (1998-2000), el Sr. Hugo Cruz (2000-2004 y 2005-2009) (ULEAM, 2002: 14). Actualmente fue reelegido en las elecciones del 14 de junio del 2009

En esta última etapa, la situación de El Carmen se deterioró. Una de las razones podría ser, que en los regímenes democráticos, las obras van enfocadas a las ciudades más grandes por el centralismo nacional y provincial, produciéndose de esta manera un estancamiento en las obras dentro del cantón, mientras en las dos etapas anteriores iban alcanzando óptimos niveles. (ULEAM, 2002: 14).

A través del siguiente cuadro miramos con claridad los períodos de gobierno del Cantón con sus respectivos representantes:

CUADRO N.- 2

ALCALDES Y PERIODOS DE GOBIERNO

ADMINISTRACIÓN	PERIODO
Luis Félix López	1967-1969
Colón Ortega Mendieta	1969-1972
Ramón Horacio Zambrano	1972-1976
Augusto Alcívar	1976-1978
Galo Acuña Loor	1976-1978
Plinio Loor	1978-1981
Colón Ortega Mendieta	1982-1984
Horacio Zambrano	1984-1986
Carlos Sánchez	1986-1988
Tobías Zambrano	1988-1990
Carlos Moreira vera	1990-1992
Gabriel Acuña	1992-1996
Pedro Santana	1996-1998
Luciano Marquínez	1998-2000
Hugo cruz Andrade	2000-2004 2005-2009 “2009-2014”

Fuente: ULEAM Extensión en El Carmen. Revista Germen 6. 2002 (añadido “2009-2014” por la Autora de Tesis)

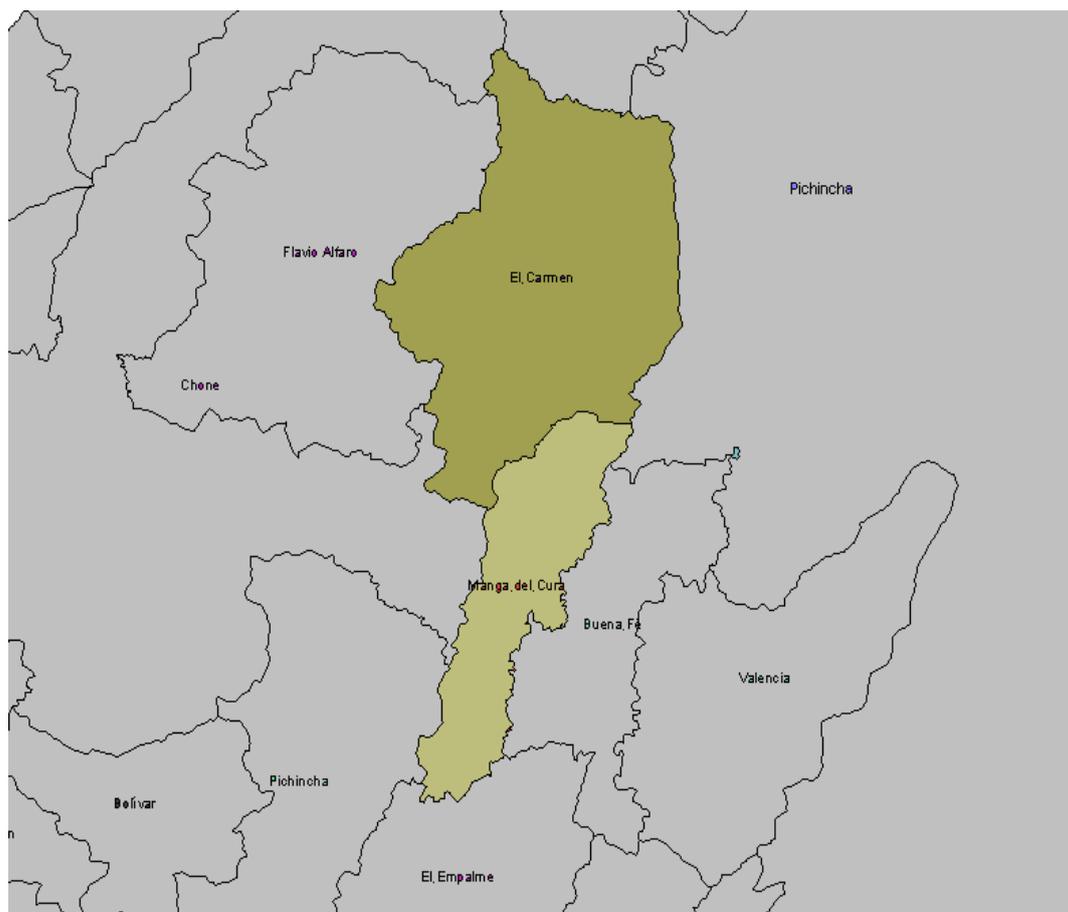
Elaboración: Autora

2.- UNA DELIMITACIÓN TERRITORIAL INCONCLUSA

El cantón El Carmen, nace en medio de conflictos territoriales que fueron siendo superados en el transcurso del tiempo como lo narraremos a continuación, sin embargo hay un problema de límites que subsiste hasta nuestros días (2010), en una zona que por historia y derecho le corresponde al cantón El Carmen, conocida como la Manga del Cura, cuyos territorios como la Bramadora y Santa María dependen administrativamente del cantón El Carmen y zonas como el Paraíso la 14, que son atendidos por el gobierno de la provincia de Manabí en los programas brindados desde el gobierno central, a continuación presentaremos un análisis de dicho conflicto territorial.

MAPA N.- 1

EL CANTÓN EL CARMEN Y LA MANGA DEL CURA



Fuente: Municipalidad de El Carmen

Elaboración: Autora

El Carmen nace de un conflicto de límites entre Pichincha y Manabí, lo que trajo como consecuencia que se contrapongan los intereses de serranos y costeños, esto dio como resultado que el cantón desde sus inicios se haya encontrado marcado por enfrentamientos, los mismos que matizaron su destino.

La creación del cantón El Carmen constituye uno de los casos más sui generis dentro de la configuración político administrativa del País, es a su vez una clara muestra del juego de los intereses políticos y de los niveles de violencia a los que puede conducir el regionalismo”. El Carmen se erige como cantón en 1967, “casi por una casualidad histórica”, por motivos de “diplomacia política un pequeño recinto sin haber tenido anteriormente la categoría de parroquia como sería el proceso legal, pasa directamente a adquirir la categoría de cantón, en ese entonces el décimo tercero de la provincia de Manabí (Guerrero, 1993: 19).

Los acontecimientos que marcaron la historia de El Carmen en torno a su territorio son los siguientes: Pichincha reclamaba sus derechos sintiéndose dueño de los territorios de El Carmen, debido a que El Consejo Provincial de Pichincha construyó la carretera hasta el Km. 38 de la vía Chone quedando El Carmen inmerso en los beneficios de la misma puesto que el pequeño poblado se asentaba en el kilómetro 35 de esta vía. Es así que cuando Santo Domingo de los Colorados se crea como parroquia tenía en su jurisdicción a El Carmen, en el año de 1961 (ULEAM, 2002: 11).

Las hostilidades estallan en el año de 1966 cuando un grupo de estudiantes y ciudadanos de Chone se trasladaron a El Carmen a reclamar sus territorios que habían sido usurpados por Pichincha, y son repelidos por la policía. Esto ocasionó que el vehículo en el que estaban los manifestantes se vuelque, muriendo en el trágico accidente 29 personas, el 4 de diciembre de 1966. Ante el temor de que se desencadene una guerra civil, la Asamblea Constituyente designa una comisión y le pide que emita un informe técnico al respecto. Es entonces, donde la comisión decide que El Carmen debe pertenecer a Manabí (ULEAM, 2002: 11-12).

Luego se procedió a fijar los límites quedando como punto limítrofe entre estas dos provincias el Km. 27,5 de la vía Santo Domingo - Chone; y resuelve también que se proceda a la cantonización de El Carmen y Santo Domingo. Con fecha 8 de junio de 1967, la Asamblea Constituyente en cumplimiento de la resolución del 10 de enero,

dictó la resolución N. 079 mediante la cual se eleva a la categoría de cantón al recinto El Carmen, perteneciendo el mismo a la provincia de Manabí. Lo relatado se constituyó en la primera y más grande manifestación de los actores sociales de dos provincias hermanas con la finalidad de tener bajo su jurisdicción territorial a El Carmen (ULEAM, 2002: 12).

No obstante, años más tarde, por la década de los 80, en circunstancias en que se escuchaban los deseos de formar la provincia De Los Colorados, el cantón El Carmen vuelve a ser el foco de atención en lo que a pertenencia se refiere y es así que Manabí empieza a reclamar sus derechos territoriales provinciales, mientras que Santo Domingo proponía que El Carmen se adhiriera a su territorio para formar la provincia antes mencionada. Ante este hecho, en el Cantón se forman dos grupos de ciudadanos: unos que estaban a favor de ser parte de la nueva provincia, y frente a ello, otros que reclamaba sus derechos de identidad manabita. Particularmente en este segundo grupo se encontraban ciudadanos de otros cantones manabitas radicados en El Carmen o ciudadanos carmenses con ancestros eminentemente manabitas. Ello produjo enfrentamientos que no llegaron a mayores consecuencias puesto que el cantón Santo Domingo podía ser una provincia por sí sólo como al efecto lo consiguió constituyéndose en la provincia número 23 del país.

Otro de los problemas territoriales que actualmente afronta el cantón, es el despojo de los territorios de la parte sur conocida con el nombre de “La Manga del Cura”, que por derecho y tradición le han correspondido a El Carmen. Actualmente, se lo reconoce esta zona como territorio no delimitado, el mismo que está en disputa entre las provincias de los Ríos en el límite con el cantón Buena Fe; y, con la provincia del Guayas en el límite con el cantón El Empalme, y con la provincia de Manabí en el límite con el cantón El Carmen. Autoridades de todas estas provincias han incursionado en La Manga del Cura con obras y servicios.

La zona denominada “La Manga del Cura”, se encuentra localizada en la parte sur de El Carmen. Dicho territorio fue explorado por un sacerdote párroco de Calceta, el Dr. Luis María Pinto, que llegó a dichos territorios en el año de 1928 e incursionó en

los mismos hasta la década de los treinta con el propósito de buscar una vía más corta para llegar desde Calceta a la sierra ecuatoriana. A este territorio, el párroco antes mencionado lo bautizó con el nombre de “Don Bosco” pero los colonos manabitas que lo acompañaron y se quedaron residiendo en dicha zona, transcurrido el tiempo, lo olvidaron y le pusieron la Manga del Cura. En dicho territorio se encuentran poblados importantes tales como La Bramadora, La Catorce o El Paraíso, Santa María y Santa Teresa (Zambrano, 1985).

Wilfrido Loor Moreira hace un análisis de la división territorial en su obra “Manabí desde 1822” y dice lo siguiente: Que “las leyes firmadas por García Moreno en 1861 y 1869, por Veintimilla en 1878, por José María Plácido Caamaño en 1884 y por Eloy Alfaro en 1897, en ningún momento le confieren derechos territoriales a la provincia del Guayas en la zona de la Manga del Cura, sino que dichas leyes firmadas en Asambleas Constituyentes afirman los derechos territoriales de la provincia de Manabí sobre estos territorios” (Zambrano, 1985).

Geográficamente debemos remitirnos al cantón Dáule, que es el cantón primogénito de la provincia del Guayas; el mismo que delimitaba con la provincia de Los Ríos y Manabí. De este cantón se desmembró la parte norte, formándose el cantón Balzar y de este se desmembró la parte norte que es actualmente el cantón El Empalme (Zambrano, 1985).

El problema limítrofe de la zona Manga del Cura comienza con la creación de la parroquia Velasco Ibarra, (actualmente cantón El Empalme), al crearse esta parroquia arbitrariamente el cantón Balzar a través del acuerdo de 27 de mayo de 1961 publicado en el registro Oficial 224 en su artículo 5, le adjudica territorios que le pertenecían a Manabí, al enmarcarlo dentro de los límites que le corresponden. Siendo que el Consejo de Balzar no tenía capacidad legal para adjudicar compensatoriamente territorios que no le pertenecían, para la creación de una parroquia de la provincia del Guayas. Adicionalmente, no consta en ningún documento, la realización de un acuerdo bilateral entre Guayas y Manabí para demarcar esta zona perteneciente a Manabí (Zambrano, 1985).

Posteriormente, en el año de 1967 se creó el cantón El Carmen, en cuyos territorios entran los de la Manga del Cura. Ante ello, el Cantón reclamó lo sucedido en Balzar en 1961, por considerarse lesionado en sus derechos jurisdiccionales. Por ello se expidió la resolución del 11 de enero de 1967, publicada en el Registro Oficial número 67 del 17 de febrero de 1967, en el que se declara que los límites de la provincia del Guayas y Manabí se deben de mantener como siempre han sido desde la formación de estas dos provincias, dejando de esta manera sin validez los reclamos de Balzar (Zambrano, 1985).

El Cantón El Empalme recién se crea en 1971 y dentro de sus límites queda fuera el sector de la Manga del Cura. Se declara expresamente que se respetarán los límites existentes entre las provincias de Manabí, Los Ríos y Guayas. (Zambrano, 1985).

Actualmente, se han olvidado las raíces históricas que por derecho le dan la pertenencia a El Carmen del territorio de La Manga del Cura y en aquel sector se lleva a efecto una guerra sin armas. En el desfile cívico de las fiestas de la parroquia, se presentan las autoridades de los cantones de El Carmen y El Empalme a desfilar, se produce una guerra mediática entre los medios de comunicación de cada provincia que tiene interés en este territorio.

En dicha localidad hay dos grupos fuertes: los que quieren ser parte de la provincia de Manabí; y, los que buscan ser parte de la provincia del Guayas. Dichos grupos con criterios diferentes, buscan intereses propios. En el lugar existen 2 iglesias católicas: en la una asisten los que defienden el criterio de ser parte del Guayas; y, en la otra asisten los que defienden el criterio de ser parte de Manabí. Incluso la localidad está dividida geográficamente: a un margen del parque viven todos los partidarios de ser parte del Guayas; y, en el otro margen, todos los partidarios de Manabí.

En La Catorce o El Paraíso, eligen a través del voto popular a su presidente, que es considerado como el “Presidente del Pueblo”. Se presentan dos candidatos: uno, en

representación de los manabitas; y, otro en representación de los habitantes de la provincia del Guayas. Para que los habitantes tengan la oportunidad de votar deben de estar domiciliados en la localidad dentro de los perímetros señalados para el efecto. La elección la hacen en el parque de la localidad y cada persona debe de presentarse a sufragar con su cédula de ciudadanía.

La Manga del Cura alberga la idea de ser cantón; pero, dicho pronunciamiento no ha tenido mayor trascendencia. Sin embargo, la disputa de pertenencia territorial sigue vigente y los habitantes de La Catorce o El Paraíso se aprovechan de dicha disputa por las ventajas que se les presentan. Por ejemplo, para conseguir obras, acuden a la municipalidad de El Empalme y a la municipalidad de El Carmen. De esta manera, el adoquinado de las calles, la donación de tubos para el agua entre otras obras de beneficio social, las ha realizado El Carmen; mientras que el parque, la carretera de primer orden que une a El Empalme con El Paraíso, la cual constituye un importante aporte para la comercialización de los productos, la construyó la Municipalidad de El Empalme.

Pese a que hasta estos días, la falta de delimitación de la zona de la Manga del Cura le resulte ventajosa en el sentido del requerimiento de obras a diferentes municipalidades que se interesan por ese territorio, para El Carmen existe el riesgo de ser despojado de este importante territorio que por herencia le ha pertenecido. El gobierno provincial de Manabí no ha concretado la construcción de vías accesibles y esa despreocupación le puede acarrear la pérdida de parte del territorio manabita.

3.- EL CANTÓN EL CARMEN EN LA ACTUALIDAD

El Carmen es un cantón ubicado en la zona noreste de la provincia de Manabí, con una extensión de “2.200 kilómetros cuadrados”; incluyendo en dicha extensión el sector de la “Manga del Cura”, que es un área no delimitada y en conflicto con las provincias vecinas de Guayas y Los Ríos. (Fontagro, 2005: 230)

En el cantón El Carmen existen tres vías terrestres importantes: la vía Santo Domingo- Chone con 35 Km., que une la provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas

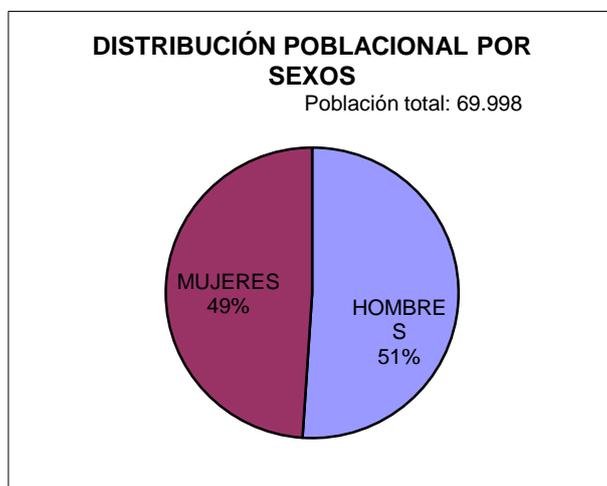
con El Carmen (Manabí); la vía El Carmen- Pedernales, a 94 Km. de la costa del Pacífico; la vía El Carmen- Santa María con 51 Km., que es la vía que comunica a El Carmen con La Manga del Cura; y, la vía Chone que une a El Carmen con la zona sur de Manabí. (ULEAM, 2002: 25)

El Carmen tiene dos parroquias urbanas que son: El Carmen y 4 de Diciembre. También dos parroquias rurales que son: Wilfrido Loor, a 15 Km. de la cabecera cantonal; y, San Pedro de Suma, a 16 Km de la cabecera cantonal; ambas parroquias en sentido sur. (ULEAM, 2002: 25-26)

3.1 La población del cantón

La población del cantón El Carmen de acuerdo a los datos del VI Censo de población y V de vivienda es de 69.998 habitantes, de los cuales 35.737 son hombres que corresponden al 51 % de la población y 34.261 son mujeres que corresponden al 49 % de la población (INEC: 2001), dichos datos se encuentran graficados a continuación:

GRÁFICO N.-1



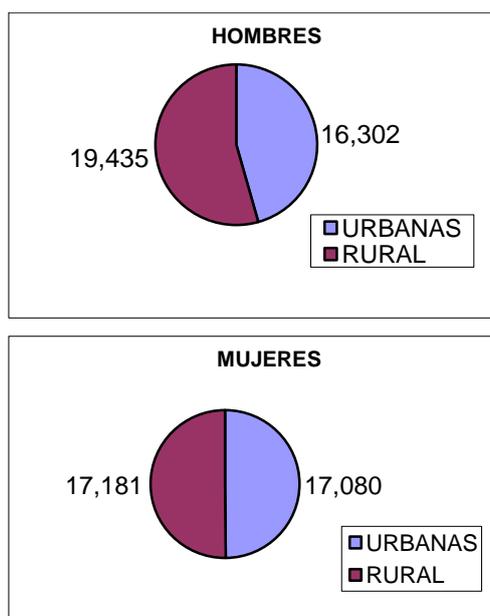
Fuente: Datos del INEC. Censo 2001.
Elaboración: Autora

De los hombres, 16.302 se encuentran en el área urbana y 19.435 en el área rural; de las mujeres, 17.080 se encuentran en el área urbana y 17.181 en el área rural como se grafica a continuación. (INEC: 2001). Aunque aún existen más hombres y mujeres en

el área rural, siendo El Carmen un cantón eminentemente agrícola, la diferencia con el número de habitantes en la zona urbana es mínima como se ilustra en el siguiente gráfico:

GRAFICO N.-2

Distribución de la población por áreas y sexo

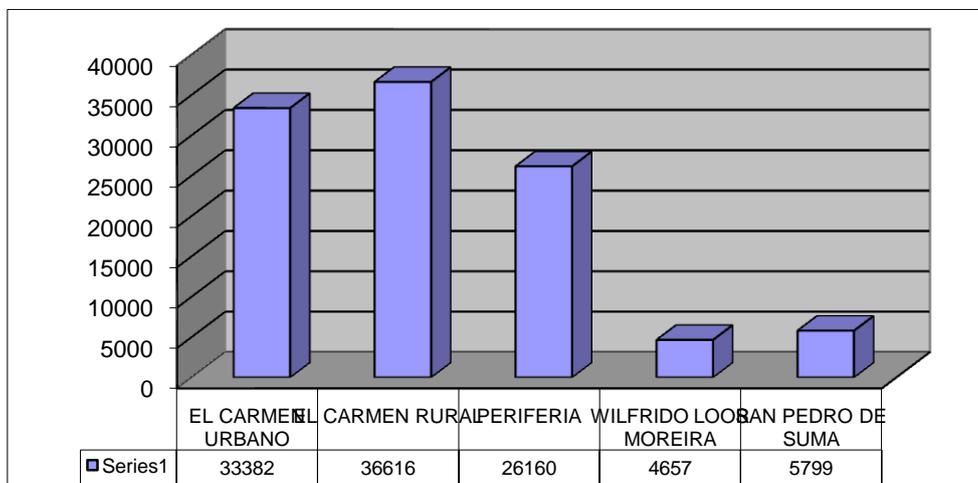


Fuente: Datos del INEC. Censo 2001.
Elaboración: Autora

Como observamos en el siguiente gráfico de distribución de la población según parroquias, entre las dos parroquias rurales existentes en el cantón El Carmen, hay un total de población de 10.456 habitantes, mientras que en el área periférica que es parte de la zona rural existen 26.160 habitantes. (INEC: 2001). Este es un problema hasta cierto punto oculto, puesto que las políticas públicas concernientes al área rural, van orientadas a solucionar los problemas y a brindar servicios en las parroquias rurales dejando a un lado a la mayoría de la población que vive en la zona rural, considerada en el gráfico como periferia.

GRÁFICO N.-3

Distribución de la población según parroquias



Fuente: Datos del INEC. Censo 2001.

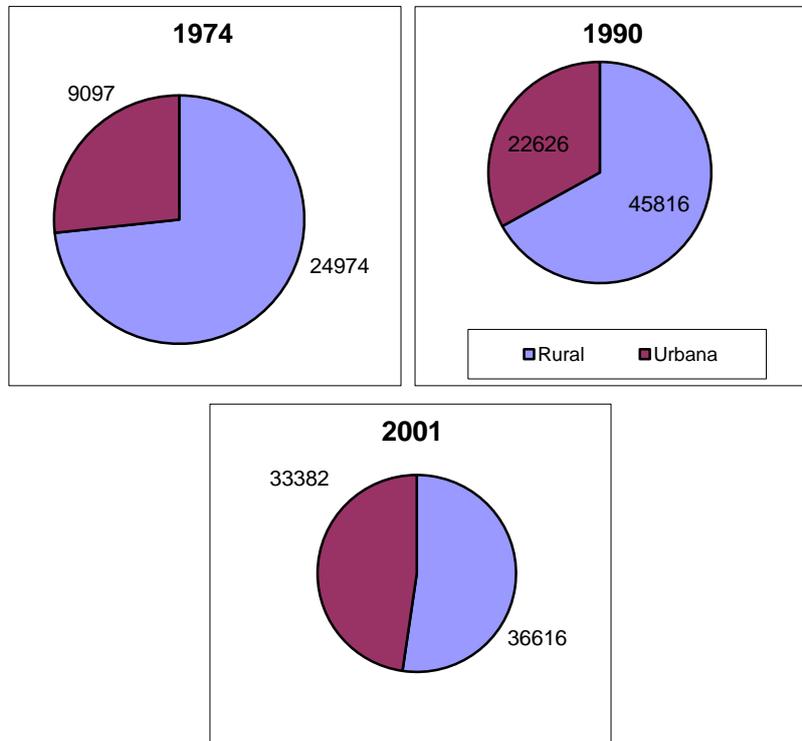
Elaboración: Autora

El número de habitantes de acuerdo a datos obtenidos del INEC en el año 2001 en la zona urbana es de 33.382 y en la zona rural es de 36.616; en 1990 es de 22.626 en la zona urbana y 45.816 en la zona rural; y, en el año de 1974, es de 9.097 en la zona urbana y 24.974 en la zona rural. Cabe destacar que no se consideró el censo de 1982 porque los habitantes del cantón El Carmen no permitieron que se desarrolle el mismo en aquella época, como medida de protesta por la falta de definición de límites tanto en la zona sur de la Manga del Cura, como en la zona oriental con los linderos con Santo Domingo de los Colorados.

Claramente se puede observar que la población del campo ha venido migrando a la ciudad a lo largo de los años y de acuerdo a los datos del censo 2001, la población urbana y rural es prácticamente igual en cuanto al número de habitantes. Por la tendencia apreciamos que la población de la zona rural tiende a emigrar a la ciudad dejando el campo desprovisto de la mano de obra agrícola y ganadera. A través del siguiente gráfico observamos dichos procesos migratorios del campo a la ciudad.

GRÁFICO N.-4

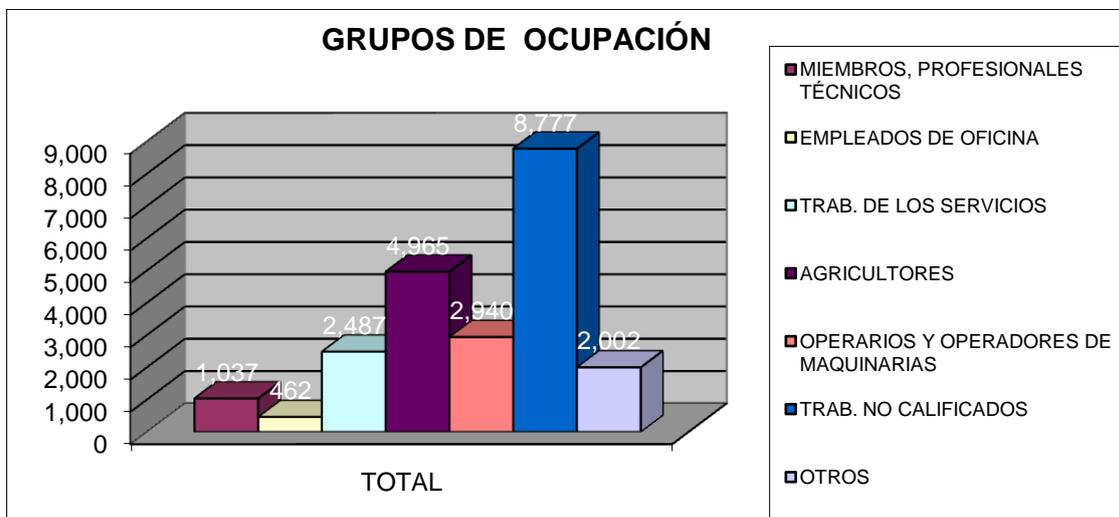
Población urbana y rural de El Carmen según los tres últimos censos



Fuente: Datos de censos poblacionales INEC
Elaboración: Autora de la Tesis

La población económicamente activa (PEA) del cantón, con 5 años y más, según grupos ocupacionales, de acuerdo a los datos obtenidos del VI Censo de población y V de vivienda, es de 22.670 personas. Las principales actividades en las que se desenvuelve la PEA son las siguientes: miembros de profesionales técnicos: 1.037, empleados de oficina: 462, trabajadores de los servicios: 2.487, agricultores: 4.965, operarios y operadores de maquinarias: 2.940, trabajadores no calificados: 8.777, otros: 2.002. (INEC: 2001). A continuación se grafica lo expresado:

GRÁFICO N.- 5



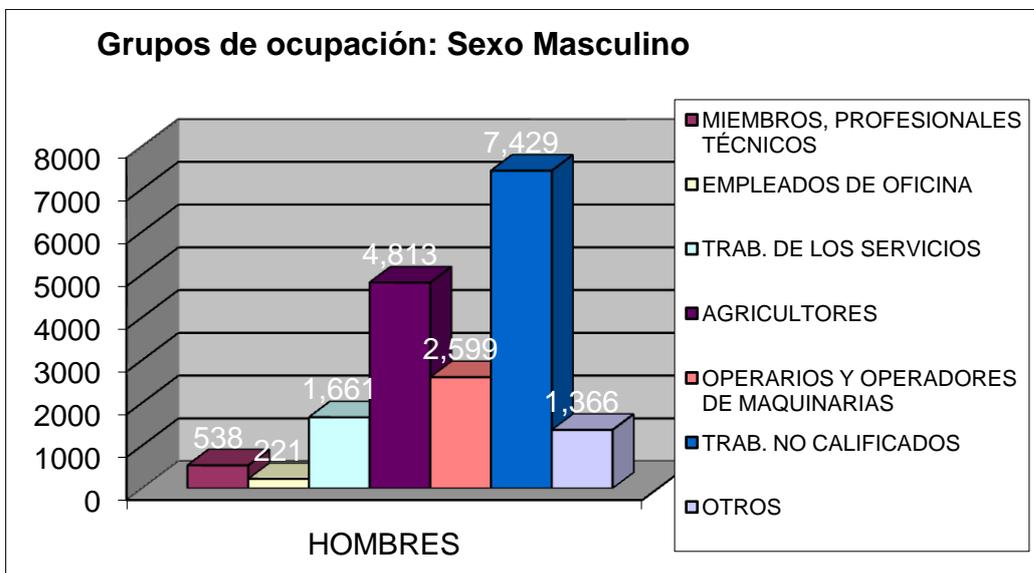
Fuente: Datos del INEC. Censo 2001.

Elaboración: Autora

La distribución de la población económicamente activa (PEA), de acuerdo a sexo, según grupos de ocupación, es de 18.627 hombres. De ellos, 538 son miembros profesionales o técnicos, 221 son empleados de oficina, 1.661 son trabajadores de los servicios, 4.813 son agricultores, 2.599 son operarios y operadores de maquinarias, 7.429 son trabajadores no calificados, y, 1.366 se encuentran inmersos en otras actividades.

De las 4.043 mujeres: 499 son miembros profesionales técnicas, 241 son empleadas de oficina, 829 son trabajadoras de los servicios, 152 son agricultoras, 341 son operarios y operadores de maquinarias, 1.348 son trabajadoras no calificadas, y, 636 se encuentran inmersos en otras actividades. (INEC: 2001). A continuación encontramos un gráfico de los grupos de ocupación, tanto en hombres como en mujeres, conforme a lo expresado anteriormente.

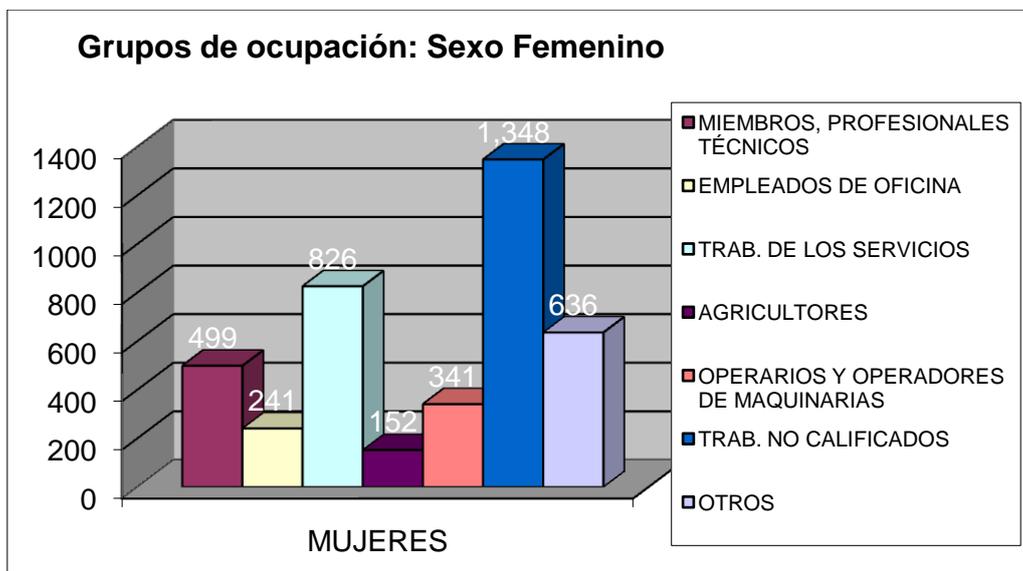
GRÁFICO N.- 6



Fuente: Datos del INEC. Censo 2001.

Elaboración: Autora

GRÁFICO N.- 7



Fuente: Datos del INEC. Censo 2001.

Elaboración: Autora

3.2 La vivienda en el cantón.

De acuerdo a los datos que miramos en el siguiente gráfico, en el cantón existen 14.702 viviendas frente a una población de 69.998 habitantes. Tomando un promedio de cinco habitantes por familia, se necesitarían 13.999 viviendas, para no tener problemas habitacionales. Existe por lo tanto, un déficit aparente de 703 viviendas. (INEC: 2001)

CUADRO N.- 3

Total de viviendas, ocupadas con personas presentes, promedio de ocupantes y densidad poblacional

ÁREAS	TOTAL	VIVIENDAS PARTICULARES OCUPADAS CON PERSONAS PRESENTES			POBLACIÓN TOTAL	EXTENSIÓN Km2	DENSIDAD Hab / Km2
	DE VIVIENDAS	NÚMERO	OCUPANTES	PROMEDIO			
TOTAL CANTÓN	17.378	14.702	69.952	4,8	69.998	1.244,5	56,2
ÁREA URBANA	7.888	7.015	33.357	4,8	33.382		
ÁREA RURAL	9.490	7.687	36.595	4,8	36.616		

Fuente: Datos del INEC. Censo 2001.
Elaboración: INEC

Las viviendas, de acuerdo a la clasificación realizada por el INEC, se lleva a efecto de la siguiente manera: casa o villa, departamento, cuartos en inquilinato, media agua, rancho, covacha, choza, y otros; de entre ellos, los cinco tipos enunciados no cumplen con condiciones necesarias para ser habitadas. En el cantón El Carmen se encuentran dentro de estos tipos de vivienda 2.133, de entre ellas 1.275 se encuentran en la zona rural y 857 en la zona urbana(INEC: 2001), como se detalla en el gráfico a continuación:

CUADRO N.- 4

Viviendas particulares ocupadas, por tipo de vivienda, según parroquias

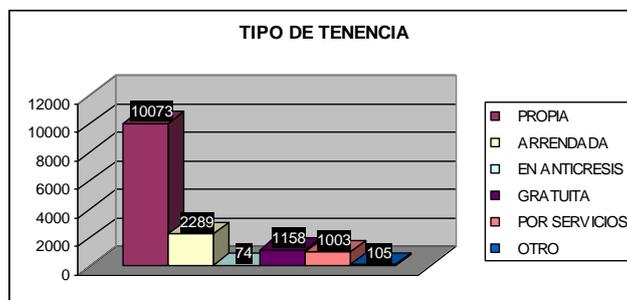
PARROQUIAS	TOTAL VIVIENDAS	TIPO DE VIVIENDA							
		CASA O VILLA	DEPARTA- MENTO	CUARTOS EN INQUIL.	MEDIAGUA	RANCHO	COVACHA	CHOZA	OUTRO
TOTAL CANTÓN	14.702	11.786	503	280	380	1.375	373	2	3
EL CARMEN (URBANO)	7.015	5.441	468	249	219	450	185	1	2
PERIFERIA	5.494	4.529	28	23	121	687	105	1	-
WILFRIDO LOOR	963	722	2	3	21	139	76	-	-
MOREIRA SAN PEDRO DE SUMA	1.230	1.094	5	5	19	99	7	-	1

Fuente: Datos del INEC. Censo 2001.

Elaboración: INEC. Censo 2001.

Con respecto al tipo de tenencia de las viviendas, de un total de 14.702 viviendas que representan el cien por ciento: 10.073 son propias, es decir el 68.5 por ciento; 2.289 son arrendadas, es decir el 15.6 por ciento; 74 son dadas en anticresis, representando el 0.5 por ciento; 1.158 son habitadas gratuitamente, es decir el 7.9 por ciento; 1.003 las habitan por servicios, es decir el 6.8 por ciento; y, 105 están dentro de la categoría de otro, es decir el 0.7 por ciento; como se grafica en el siguiente cuadro. De acuerdo a ello existiría un déficit habitacional de 4.629 viviendas propias. (INEC: 2001)

GRÁFICO N.- 8



Fuente: Datos del INEC. Censo 2001.

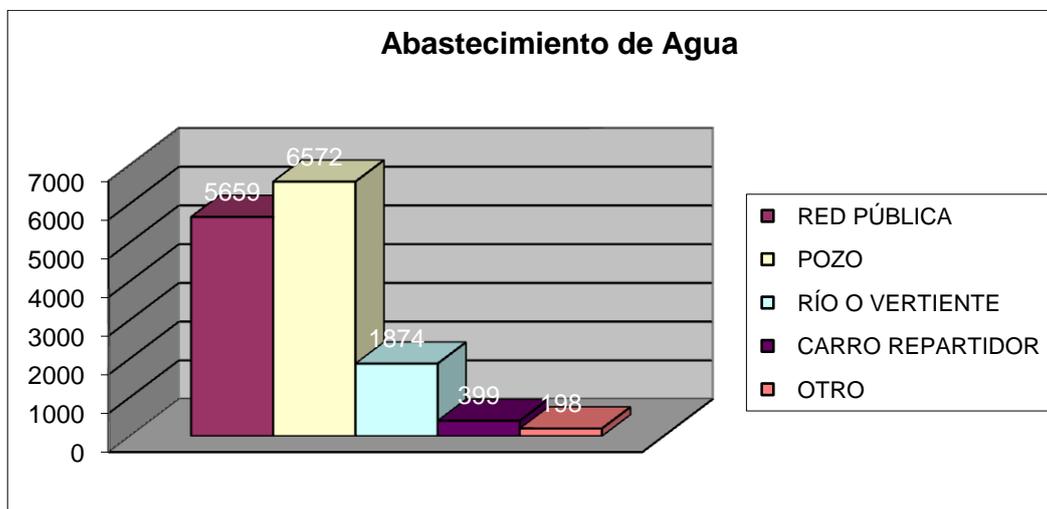
Elaboración: Autora

3.3 Los servicios básicos en el cantón

Los servicios básicos existentes en las viviendas particulares, que se brindan dentro del cantón, de acuerdo a los datos del VI Censo de población y V de vivienda en referencia al agua potable, principales combustibles para cocinar, luz eléctrica, servicio telefónico, entre los principales, se detalla a continuación.

Como podemos observar en el gráfico que a continuación se presenta, de 14.702 viviendas censadas que representan el 100 por ciento, solamente el 38.5 por ciento se ven beneficiadas con el servicio de red pública, mientras que el 44.77 por ciento, cubre el abastecimiento de agua a través de pozos, el 12.7 por ciento a través de vertientes, el 2.7 por ciento a través de carro repartidor y el 1.3 por ciento está en la categoría de otro. De lo dicho se desprende que este servicio no se brinda a un 61.4 por ciento de viviendas, lo que representa más de la mitad. (INEC: 2001).

GRÁFICO N.- 9

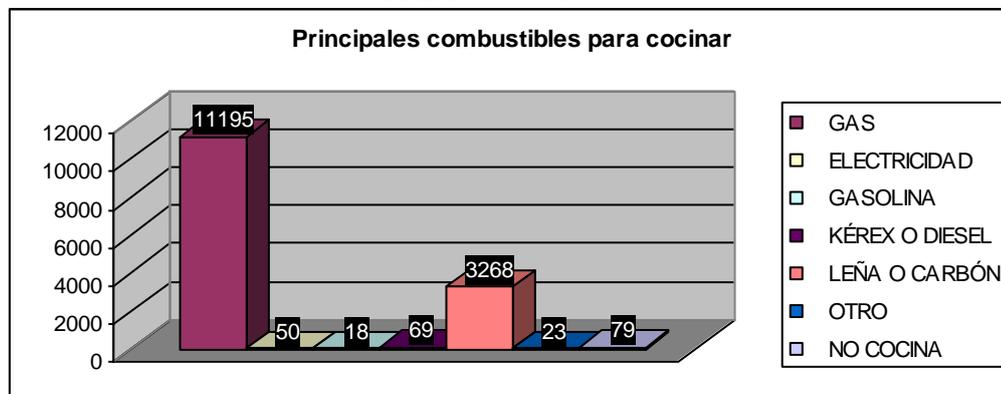


Fuente: Datos del INEC. Censo 2001.
Elaboración: Autora

De las 14.702 viviendas censadas que representan el 100 por ciento, el 76.1 por ciento utilizan gas para cocinar, el 0.3 por ciento lo hacen con electricidad, el 0.1 por ciento utilizan gasolina, el 0.5 por ciento kérex o diesel, el 22,2 por ciento leña o carbón y el

0,5 por ciento están ubicadas dentro de la categoría de otro. (INEC: 2001). La mayoría de la población utiliza el gas de uso doméstico. En el siguiente gráfico se observa:

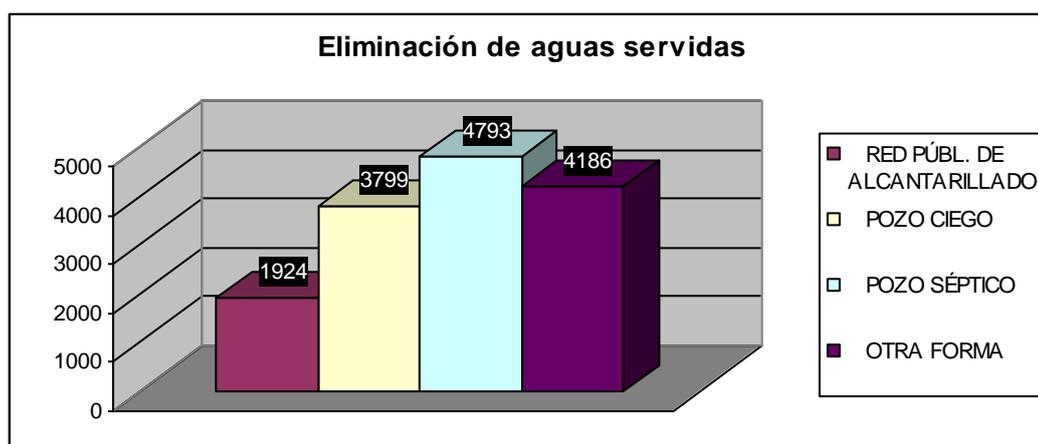
GRÁFICO N.- 10



Fuente: Datos del INEC. Censo 2001.
Elaboración: Autora

La falta de alcantarillado es uno de los problemas que debe afrontar el cantón El Carmen, puesto que se cubre nada más que en un 13.1 por ciento de un total de 14.702 viviendas que representan el 100 por ciento; y, como observamos en el siguiente gráfico, el 86,9 por ciento deben suplir este servicio por otros medios tales como: pozo ciego que representa el 25.8 por ciento, pozo séptico el 16.6 por ciento, y de otra forma el 28.5 por ciento. (INEC: 2001).

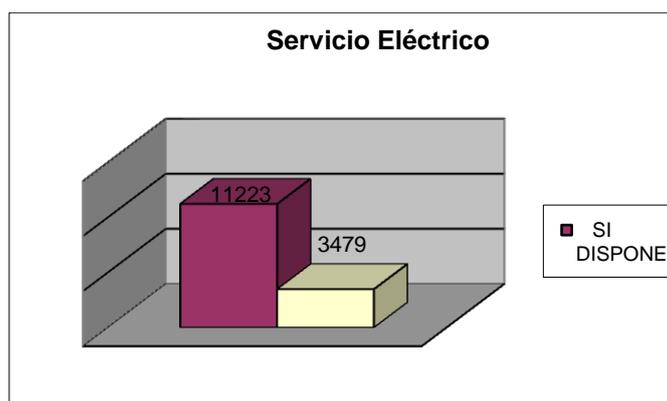
GRÁFICO N.- 11



Fuente: Datos del INEC. Censo 2001.
Elaboración: Autora

El servicio eléctrico del cantón es abastecido por la empresa eléctrica de la provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas. Observamos en el siguiente gráfico, que el 76.3 por ciento de viviendas cuentan con dicho servicio, prestado por redes públicas; mientras que el 23.7 no lo reciben. (INEC: 2001). Frente a ello se ha tratado de suplir esta necesidad con la instalación de medidores pre-pago en ciertos casos.

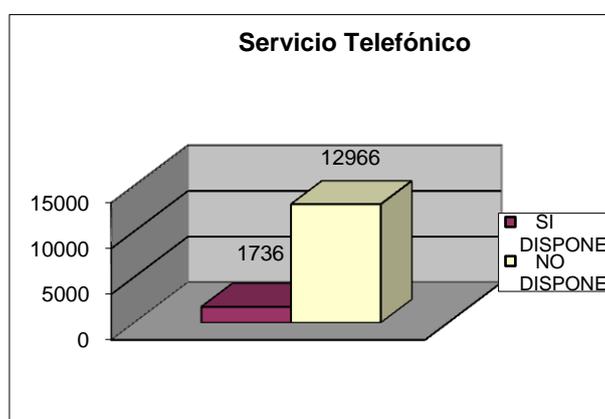
GRÁFICO N.- 12



Fuente: Datos del INEC. Censo 2001.
Elaboración: Autora

La empresa que suple el servicio telefónico en el cantón, es PACIFICTEL, la misma que tiene su matriz en la ciudad de Chone. En el gráfico siguiente, podemos observar claramente como este servicio es abastecido en un porcentaje mínimo, puesto que pueden gozar del mismo solo el 8.11 por ciento del total de viviendas censadas mientras que el 88.2 por ciento no disponen de este servicio de gran importancia. (INEC: 2001).

GRÁFICO N.- 13



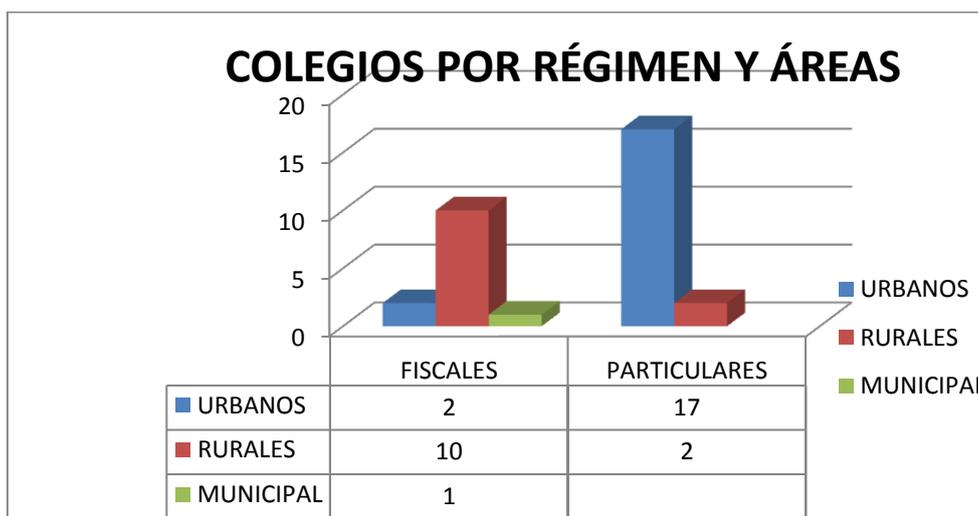
Fuente: Datos del INEC. Censo 2001.
Elaboración: Autora

3.4 La educación en el cantón

El Carmen cuenta con 10 jardines de infantes, de los cuales 3 son particulares y 7 son fiscales; con 283 escuelas, de entre ellas 130 son particulares y 153 son fiscales. Los colegios que en la actualidad funcionan en el cantón son 32 de los cuales 20 son particulares, 12 fiscales y 1 municipal. (Supervisión de Educación y Cultura de Manabí EISE-UTE-2 El Carmen: 2009 tomado del FR/1/P año lectivo 2008-2009).

A continuación presentamos datos estadísticos de los colegios por régimen y áreas en el cantón El Carmen, que nos ilustran la presencia de centros educativos en la zona urbana y rural.

GRÁFICO N.- 14

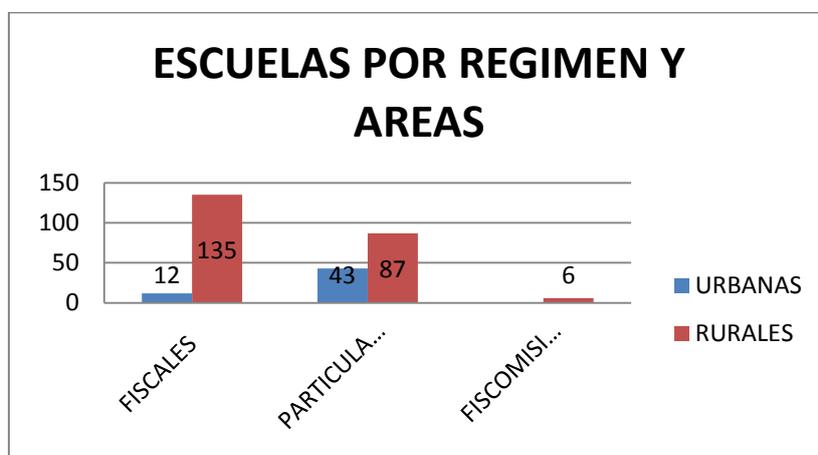


Fuente: Supervisión de Educación y Cultura de Manabí EISE-UTE-2 El Carmen.
Elaboración: Autora

Las escuelas fiscales en la zona urbana son 55 de entre ellas la más grande es la Escuela 3 de Julio, la misma que en sus instalaciones cuenta con un foco infeccioso por la falta de tratamiento a un estero que la atraviesa; y, en la zona rural 228 escuelas.

El hacinamiento de estudiantes en determinados centros educativos produce un bajo nivel académico. (Supervisión de Educación y Cultura de Manabí EISE-UTE-2 El Carmen: 2010).

GRÁFICO N.- 15

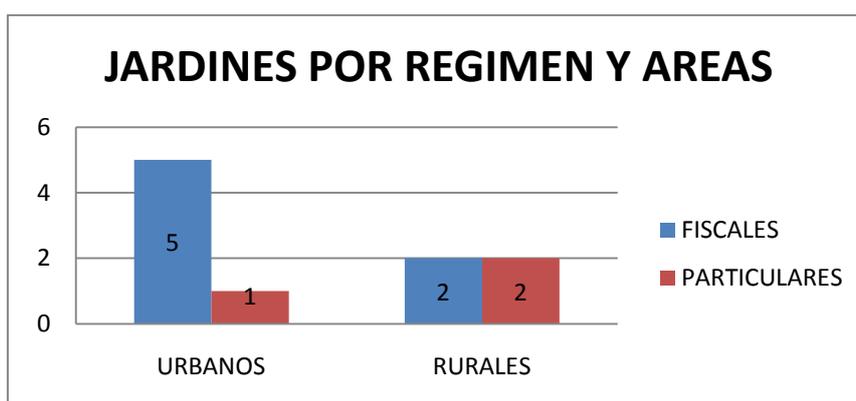


Fuente: Supervisión de Educación y Cultura de Manabí EISE-UTE-2 El Carmen.

Elaboración: Autora

Únicamente existen 10 jardines, de los cuales brindan sus servicios en la zona rural 4 y en la zona urbana 6; sin embargo en el cantón existen 101 centros de primer año de educación básica de los cuales 93 están en la zona rural y 28 en la zona urbana (Supervisión de Educación y Cultura de Manabí EISE-UTE-2 El Carmen: 2010). En el siguiente gráfico ilustramos el número de jardines públicos y privados que funcionan en la zona urbana y rural del cantón.

GRÁFICO N.- 16



Fuente: Supervisión de Educación y Cultura de Manabí EISE-UTE-2 El Carmen.

Elaboración: Autora

Según datos registrados del INEC, en el VI censo de población y V de vivienda 2001, la situación de acuerdo a los niveles de instrucción en el cantón El Carmen son como se detallan en el siguiente cuadro:

CUADRO N.- 5

Población de cinco años y más, por sexo y áreas, según niveles de instrucción

NIVELES DE INSTRUCCIÓN	TOTAL			HOMBRES			MUJERES		
	TOTAL	URBANO	RURAL	TOTAL	URBANO	RURAL	TOTAL	URBANO	RURAL
TOTAL	61.679	29.861	31.818	31.385	14.496	16.889	30.294	15.365	14.929
NINGUNO	6.590	2.626	3.964	3.507	1.298	2.209	3.083	1.328	1.755
CENTRO ALFAB.	325	164	161	151	75	76	174	89	85
PRIMARIO	35.509	15.768	19.741	18.080	7.691	10.389	17.429	8.077	9.352
SECUNDARIO	10.307	6.744	3.563	5.004	3.170	1.834	5.303	3.574	1.729
POST BACHILLERATO	188	143	45	85	67	18	103	76	27
SUPERIOR	2.100	1.672	428	1.051	812	239	1.049	860	189
POSTGRADO	16	14	2	5	5	0	11	9	2
NO DECLARADO	6.644	2.730	3.914	3.502	1.378	2.124	3.142	1.352	1.790

Fuente: Datos del INEC. Censo 2001.
Elaboración: INEC

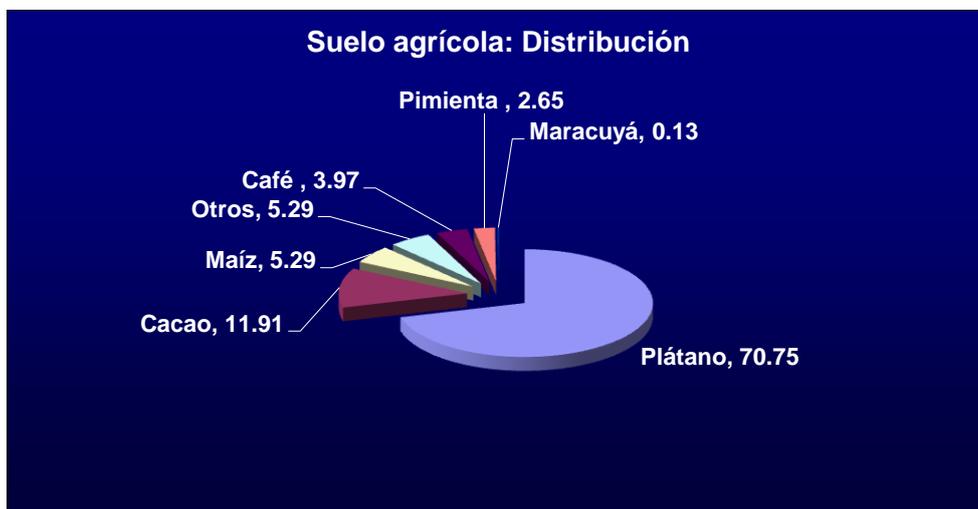
3.5 Tendencias económicas del cantón

La principal actividad económica del cantón El Carmen es la agricultura. El cantón tiene una producción variada tanto de ciclo corto, como permanente. Entre los productos agrícolas más importantes de ciclo permanente están el plátano en sus dos variedades: barraganete y dominico. El primero de los mencionados es de exportación. Seguido del café, el cacao y en menor proporción los cítricos. Entre los productos agrícolas de ciclo corto más cultivados están el maíz, arroz y en una mínima proporción la yuca (ULEAM, 2002: 30).

La distribución del suelo agrícola se encuentra dividido de la siguiente manera: “plátano 70.75%, cacao 11.91 %, maíz 5.29 %, otros 5.29 %, café 3.97 %, pimienta

2.65%, maracuyá 0.13%” (ULEAM, 2002: 30). En el siguiente gráfico miramos como está distribuido el suelo agrícola del cantón.

GRÁFICO N.- 17



Fuente: Germen N.- 6 ULEAM, 2002
Elaboración: Autora

El plátano es el mayor producto agrícola siendo una de los principales ingresos del cantón. El Carmen es una de las zonas con mayor número de exportación de plátano barraganete del país y de Sudamérica. Se exportan un promedio de 3'000.000 de cajas tipo A, lo cual genera un ingreso de 9'000.000 de dólares (ULEAM, 2002: 41). Sin contar el plátano B y C que es comercializado en Colombia y en el mercado interno

Los destinos principales del Plátano de El Carmen son los “EEUU, Argentina, Holanda, Inglaterra, Japón, Nueva Zelanda, Canadá, Bélgica, España”. (Avellán 2001 citado por ULEAM, 2002: 39).

La comercialización de este producto la realiza en su mayoría la Exportadora Noboa, siendo la empresa que mejor le paga al productor y le ofrece seguridad de compra del producto, puesto que lo reciben tanto en invierno, donde la producción sube y los precios bajan; como en verano, cuando la producción baja y los precios suben. Esto les da la posibilidad de imponer sus políticas de producción: el uso de pesticidas, fundas, materiales y formas de conservación de la platanera. Si el productor no se

somete a las políticas, la exportadora no le compra el producto. La empresa impone el precio por caja; y, las circunstancias de responsabilidad en caso de pérdida, en la mayoría de casos, son sufridas por el productor.

La fruta no se comercializa por el puerto manabita de Manta, sino por el puerto de Guayaquil; debido a que las comercializadoras, verificadoras, y exportadoras son empresas que tienen sus matrices en Guayaquil. Por tanto, queda desvinculada totalmente la comercialización del producto, de la provincia de Manabí, pues allí solo se efectúa el proceso de producción.

La producción pecuaria es otro de los ingresos del cantón, el ganado bovino es aprovechado tanto en su carne como en su leche, siendo esta última comercializada no solamente en su estado natural, sino en sus derivados tales como queso y mantequilla.

Otro ingreso pecuario es la cría de porcinos y aves de corral convirtiéndose en el sustento de muchas familias tanto para consumo como para destinarlos a la comercialización.

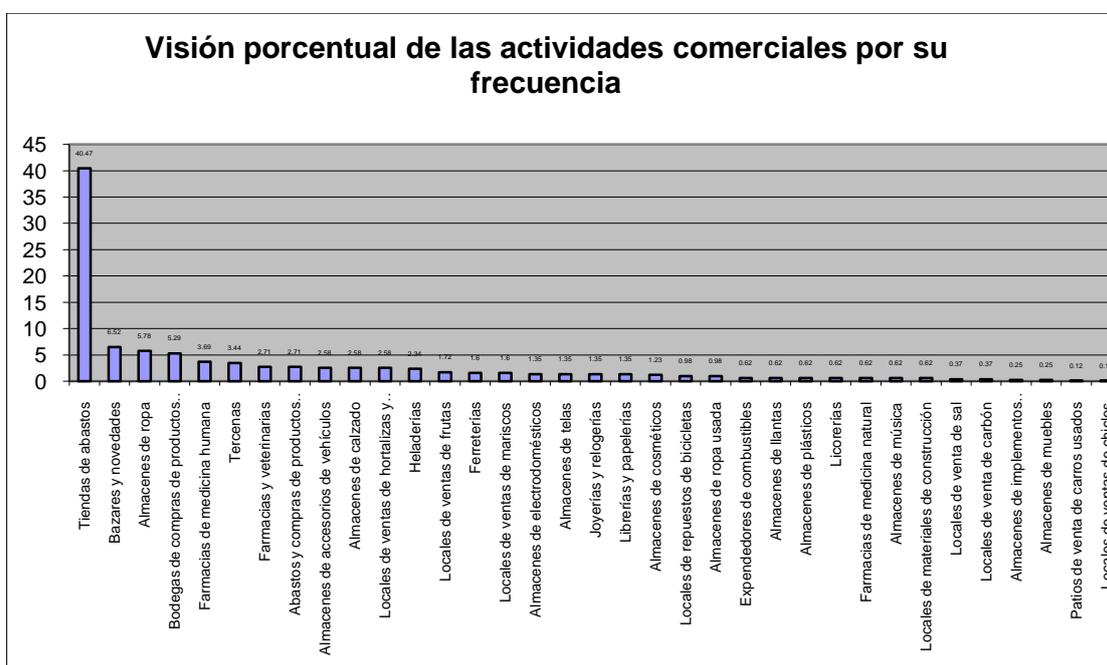
Uno más de los renglones económicos fuertes del cantón es el comercio. En la zona urbana, la población se dedica a él en sus diferentes formas. Esta actividad depende de la producción y comercialización del plátano barraganete puesto que es el motor del circulante en el cantón y de ello depende el flujo comercial del mismo.

Los comercios que más se llevan a efecto en el cantón son los siguientes: Tiendas de abastos, que representan el 40,47 % de los locales comerciales del cantón; seguidos por bazares y novedades, que representan el 6,52% de los locales comerciales; y, otros de menor escala tales como almacenes de ropa 5.78%, bodegas de compras de productos agrícolas 5.29 %, farmacias de medicina humana 3.69%, tercenas 3.44%, farmacias veterinarias 2.71%, abastos y compra de productos agrícolas 2.71%, almacenes de accesorios de vehículos 2.58, almacenes de calzado 2.58%, locales de ventas de hortalizas y verduras 1.72%; otras en menor porcentaje tales como heladerías 2.34%, locales de frutas 1.71%, ferreterías 1.60%, locales de venta de mariscos 1.60%,

almacenes de electrodomésticos 1.35%, almacenes de telas 1.35%, joyerías y relojerías 1.35%, librerías y papelerías 1.35%, almacenes de cosméticos 1.23%, locales de accesorios de bicicletas 0.98%, almacenes de ropa usada 0.98%, expendedores de combustible 0.62%, almacenes de llantas 0.62%, almacenes de plásticos 0.62%, licorerías 0.62%, farmacias de medicina natural 0.62%, almacenes de música 0.62%, locales de materiales de construcción 0.62%, locales de venta de sal 0.37%, locales de venta de carbón 0.37%, almacenes de implementos fotográficos 0.25%, almacenes de muebles 0.25%, patios de ventas de carros usados 0.12%, locales de ventas de hielo 0.12%. (ULEAM, 2002: 50)

En el presente gráfico miramos la visión porcentual de las actividades comerciales por frecuencia en el cantón.

GRÁFICO N.- 18



Fuente: ULEAM Extensión en El Carmen 2002
 Elaboración: ULEAM Extensión en El Carmen 2002

La zona comercial del cantón, especialmente las tiendas de abastos, son visitadas particularmente por los habitantes de la zona rural de El Carmen y los habitantes de

escasos recursos económicos de la zona urbana, ya que los habitantes de recursos económicos medios y altos, por lo general compran sus productos en Santo Domingo de los Tsáchilas, que se encuentra a 35 kilómetros de El Carmen. Aquel mercado es altamente comercial, ya que se encuentran diversidad de productos y se ofrecen mejores precios.

4.- EL CARMEN Y LA PROVINCIA DE MANABÍ

El Carmen pertenece a la provincia de Manabí. Esta provincia se encuentra ubicada en la región litoral de nuestro país, la misma que está bañada por el Océano Pacífico, tiene una extensión aproximada de 18.879 kilómetros cuadrados, situándose en el séptimo lugar en extensión con relación a las demás provincias del Ecuador. Dicha provincia limita al norte con la provincia de Esmeraldas, al sur con la provincia del Guayas; al este con la provincia de Guayas, Pichincha, Santo Domingo de los Tsáchilas; y, al Oeste con el Océano Pacífico. (Rivera, 2004)

La provincia de Manabí tiene 22 cantones, de los cuales mencionaremos los más poblados en la zona urbana los mismos que de acuerdo al último censo tienen el siguiente número de habitantes:

CUADRO N.- 6
PRINCIPALES CANTONES CON RELACIÓN
A LA POBLACIÓN URBANA EN MANABÍ

Cantón	Población Total	Población Urbana
Manta	194.781	183.166
Portoviejo	235.634	171.336
Chone	116.644	44.751
Jipijapa	65.664	35.901
El Carmen	69.998	33.382

Fuente: Oswaldo Rivera Villavicencio- Ecuador Provincias y cantones 2004
Elaboración: Autora

Como podemos observar, el cantón El Carmen se ubica en el quinto lugar de entre los 22 cantones Manabitas a pesar de ser un cantón joven con relación a Chone, Jipijapa, Manta y Portoviejo que son los enunciados en el gráfico anterior.

El cantón El Carmen se encuentra ubicado en el sector noroeste de la provincia de Manabí, con una superficie aproximada de 2.200 kilómetros cuadrados, incluyendo la Manga Del Cura, que es una meseta que divide las aguas del río Peripa y del río Dáule. En la zona de la Manga del Cura, existe una extensión de 482.4 kilómetros cuadrados y en ella están cuatro centros poblados de importancia, tales como: Santa Teresa, Santa María, La Bramadora, El Paraíso entre otros. El cantón El Carmen representa de esta manera el 12% del total de extensión de la provincia de Manabí (ULEAM, 2002: 19-20).

El Carmen, es conocido como la Puerta de Oro de Manabí, debido a que se constituye en el cantón manabita de entrada desde la sierra ecuatoriana. Ubicado a 120 kilómetros de Chone y a 220 kilómetros de la capital de la provincia, la ciudad de Portoviejo. La ubicación del Cantón hace que su cabecera cantonal se encuentre a cinco kilómetros y medio de los límites con la provincia de Pichincha y a 33 kilómetros de la provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas.

En el Cantón, el gobierno municipal está presidido por el Señor Hugo Cruz Andrade quien está atravesando su tercer período, pues fue reelecto, siendo el alcalde más votado en términos directamente proporcionales en cuanto a la población en el país, una de las variables que ha determinado dicho resultado es la no presencia de candidato oficialista en las últimas elecciones. El Alcalde ejerce su gobierno con la presencia de siete concejales.

Las Juntas Parroquiales del Cantón son dos en orden al número de parroquias rurales existentes, las mismas que hasta el momento no tienen mayor incidencia dentro de las decisiones tomadas en beneficio o perjuicio de sus parroquias desde el gobierno local. En El Carmen no existe ningún tipo de circunscripciones indígenas o afroecuatorianas.

Administrativamente el cantón El Carmen se debe por cuestiones de pertenencia y división territorial a la provincia de Manabí, por lo que se ve inmerso en las divisiones en las que dicha provincia entra de acuerdo a las políticas de regionalización para brindar los servicios públicos. Las diferentes instituciones públicas de índole social, jurídico y económico se encuentran inmersas dentro de un ordenamiento regionalizado; de ello hablaremos más adelante.

5.- LA IDENTIDAD LOCAL

La ciudadanía carmense, en su mayoría no tiene una identidad propia, sino varias referencias espaciales heredadas de sus sitios de origen. Tal es así, que los descendientes de gente oriunda de la provincia de Manabí se identifican como manabitas arraigados a sus orígenes, mientras los descendientes de habitantes de otras provincias, se identifican con sus propias provincias.

Es interesante resaltar que predominan quienes se identifican con Manabí; y, dentro de ello podemos hablar de una identidad que antes de ser carmense, es manabita. La pertenencia provincial es la matriz referencial de la identidad local.

El Montubio, como se lo conoce al hombre de campo auténticamente manabita, es un personaje que no cree en los papeles, que reparte sus tierras a través de la costumbre, vive con su esposa y sus hijos sin que medie un papel que legalice dicha unión. Es un hombre cuya palabra es una escritura; cargado de coraje y de tesón para trabajar, que defiende lo que considera suyo como su honor, su familia, sus raíces, si lo amerita hasta con el derramamiento de sangre, siendo parte del comportamiento organizacional de esta cultura, el duelo y las venganzas de muerte de generación en generación.

El parentesco constituye uno de los ejes articuladores de la vida social de El Carmen. Allí encontramos varias categorías de parientes de acuerdo a la realización de alianzas que se establecen y a las diferentes relaciones: unas basadas en la consanguinidad y otras en la afinidad (ULEAM, 2002:78).

El conjunto de vínculos sociales, así como también prácticas económicas, están determinadas por el parentesco. Este es muy importante en las dinámicas del proceso productivo, ya sea en la estructuración de las unidades productivas como en la división del trabajo. Otra particularidad es el compadrazgo, que refuerza las relaciones de parentesco y también las relaciones sociales, buscando consolidar las relaciones familiares, con sus vecinos o con personas que son consideradas importantes. (ULEAM, 2002: 81-82)

El cantón El Carmen, como lo mencionamos anteriormente, tuvo como principio de su existencia, habitantes que emigraron a esta localidad, provenientes de las provincias de Esmeraldas, Loja, Manabí y El Oro. Todos ellos llevaron una identidad propia y arraigada de sus orígenes respectivamente. A medida que iba creciendo la población, posteriormente a la cantonización, cada carmense era inyectado de las costumbres de sus ascendientes, por lo cual se identificaban con ellos. Así, los descendientes de choneros o de otro cantón manabita tenían arraigada una identidad propiamente manabita; los descendientes de la sierra mantenían inclusive las costumbres propias de las localidades de la sierra ecuatoriana, llevando a efecto hasta la actualidad los rituales que se hacen en su tierra de origen. El aniversario de la virgen del Quinche es una muestra de la reproducción de costumbres ancestrales de los migrantes de provincias de la sierra, que tal como en los lugares de origen, se toman las principales calles de El Carmen y realizan los desfiles que se observan en otros territorios.

Los ciudadanos carmenses que han tenido como cuna este cantón, se encuentran divididos, unos se identifican como manabitas y hasta han producido grandes enfrentamientos cuando se ha presentado la idea de dejar de pertenecer a Manabí; y, otros los descendientes de pobladores de la sierra ecuatoriana, que se constituyeron paralelamente en residentes históricos del cantón, manifiestan con euforia su arraigada pertenencia a las ciudades de sus antecesores.

El Carmen constituye un típico ejemplo de una sociedad plural y diversa, característica que está implícita desde los momentos mismos de su

constitución y constituyen su rasgo dominante en el presente, que nos permite decir que El Carmen es un cantón que no ha estructurado una identidad propia, sino que en ella confluyen varias identidades diversas que se interrelacionan e interactúan, manteniendo sus propios espacios y especificidad sociocultural (ULEAM, 2002: 74).

La carencia de una identidad propia puede ser uno de los grandes problemas por los cuales este cantón no busca firmemente sin mirar a cual provincia va a pertenecer los umbrales de su propia superación. El hecho de no haber dejado de lado los rasgos de una identidad ancestrales, la falta de búsqueda de una identidad propia de ciudadanos que habitan en El Carmen y la joven generación auténticamente carmense que recién empieza a alcanzar su etapa de madurez, tienen alejada a la población de alcanzar el desarrollo local que requiere.

Los problemas de identidad no giran solamente en torno de la cabecera cantonal y sitios aledaños, sino que también los encontramos en poblados como la Manga del Cura como lo analizamos anteriormente, de igual manera, la población de este lugar no se identifica como ciudadano perteneciente a El Carmen, sino que se encuentra dividida de acuerdo a la identidad de sus ancestros. Por una parte están los que se sienten descendientes y pertenecientes a la provincia del Guayas; y, por otra parte los que se sienten identificados con ser de la provincia de Manabí; jugando de esta manera El Carmen y El Empalme solo un papel circunstancial.

En síntesis podemos decir lo siguiente; El Carmen tiene un modelo de desarrollo muy limitado, lo cual se demuestra entre otras cosas con el déficit marcado, en cuanto a servicios básicos. No existe una educación pública suficiente y existe un problema habitacional con respecto a la tenencia de la vivienda.

El cantón ha crecido a buen ritmo, pues a pesar de ser joven, se ha constituido en un polo de desarrollo dentro de la provincia. Es el principal exportador de plátano barraganete a nivel de Latinoamérica. La producción y comercialización del plátano es la fuente principal de la economía local. Está ubicado en el quinto puesto a nivel provincial con respecto a la población, siendo así en un referente electoral importante.

Aún existe en el sur este del cantón, una zona no delimitada de gran importancia para la provincia; pues, se constituye en una fuente hídrica de notable valor ya que sus tierras son bañadas por los ríos Daule y Peripa. Por antecedentes históricos esta zona le pertenece al Cantón; sin embargo, la ausencia de vialidad ha traído como consecuencia que sus habitantes busquen la solución a sus necesidades en provincias vecinas como Guayas y Los Ríos.

En el cantón El Carmen, no existe una identidad propia sino heredada, cuya herencia hace sentir a los habitantes del cantón como manabitas o no manabitas, lo que puede repercutir en que no se busquen los intereses del Cantón, alejándonos de las aspiraciones de trabajar en función del desarrollo local.

A pesar de ello se cree que la auténtica generación carmense que hoy se está levantando con fuerza, pues sus niños ya crecieron y ahora son jóvenes emprendedores, que se han preparado y están identificándose cada vez más con el compromiso sentido con su tierra, El Carmen verá mejores días, pues será el interés prioritario para los hijos engendrados en su tierra.

CAPÍTULO IV

LOS PROBLEMAS DE LA DIVISIÓN POLÍTICA ADMINISTRATIVA QUE AFECTAN AL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL EN EL CARMEN.

1.- LA INCIDENCIA DE LA DIVISIÓN POLÍTICA ADMINISTRATIVA EN EL DESARROLLO SOCIOECONÓMICO LOCAL.

El desarrollo económico y social se da en un territorio determinado de acuerdo a las ventajas y desventajas que este territorio traiga consigo; ventajas y desventajas que giran en torno a la ubicación, organización, recursos, etc. Es decir, cada uno de los elementos antes mencionados incide en el desarrollo socioeconómico local del territorio.

Los recursos propios de un territorio y las asignaciones del gobierno central van a repercutir en el desarrollo de una circunscripción territorial y se canalizarán a través de las respectivas divisiones territoriales; por lo que, ya no debemos tomar en forma aislada o al azar la suerte de pertenecer a una región, provincia o cantón determinado, ya que ello va a incidir positiva o negativamente en el desarrollo de una localidad.

La división administrativa está íntimamente unida a la división política y ambas inciden en el desarrollo de las localidades; puesto que, la descentralización y desconcentración de recursos y competencias se lleva a efecto en el marco de una entidad seccional autónoma y ésta se maneja dentro de un territorio.

El Ecuador administrativamente se encuentra sectorizado con la finalidad de proveer servicios y recursos. Dicha sectorización se lleva a efecto de acuerdo a la región a la que pertenezcan las respectivas provincias, cantones y parroquias; sin tomar en cuenta las trabas y dificultades que ello representa para ciertos cantones que se ven afectados por su pertenencia territorial a un gobierno autónomo determinado, ya que ello se convierte en trabas administrativas que afectan el desarrollo social y económico de los mismos.

Los límites locales entonces se vuelven realmente significativos en el desarrollo de los gobiernos seccionales. Quedena señala al respecto “Bien establecida la jurisdicción permite dotar de estructura política, recursos económicos y potestad legislativa a una sociedad local, fortaleciendo con ello a sus actores y legitimando sus prácticas.” (Quedena, 2002: 48)

Por lo mencionado anteriormente, se puede afirmar que la ubicación del territorio de un gobierno local y su pertenencia a un cantón, a una provincia o a una región, es un punto a favor o en contra en las posibilidades de su desarrollo socioeconómico; es por ello, que la división política administrativa va a repercutir en su progreso o estancamiento. Cantones como La Concordia y El Carmen son un ejemplo latente de la crisis social y económica que se desencadena frente a la división política administrativa de la que son parte.

El gobierno municipal, como entidad seccional local, se encuentra siendo parte del engranaje provincial; puesto que, dichos gobiernos no son un Estado independiente. Tal es así, que el área rural en los cantones, en aspectos tales como la vialidad, depende de las políticas provinciales y es en este sentido que las estructuras nacionales, regionales y provinciales van a repercutir en lo local.

Las zonas rurales que pertenecen a cantones alejados de las cabeceras provinciales, no reciben ninguna atención en ciertos casos; y, en otros la atención es mínima, cuando ello es responsabilidad de los gobiernos provinciales, quedando relegados a un segundo plano.

2.- TENSIONES POLÍTICO ADMINISTRATIVAS DEL CANTÓN EL CARMEN

En la actualidad este cantón manabita subsiste con sus propias fuerzas, siendo el principal exportador de plátano barraganete en el Ecuador. El Consejo Provincial le ha dejado un legado de canchas deportivas, ciertas aulas educativas, pequeños sub centros de salud, un puente peatonal y una que otra carretera vecinal, cuyo monto en obras asciende a un total de 142.077,10 dólares (Consejo Provincial de Manabí: 2008). Siendo que el presupuesto provincial en el año 2008 fue de 40.056.428.38 millones de dólares

(Ministerio de Finanzas: 2009). Es muy difícil que las autoridades provinciales que se encuentran en la ciudad de Portoviejo puedan palpar la realidad de la lejana localidad de El Carmen.

El cantón El Carmen ha sido víctima del abandono provincial por el centralismo que existe en la provincia de Manabí. Las ciudades de Portoviejo y Manta son las que gozan de los beneficios de la descentralización a nivel provincial. “Se ha hecho referencia a un bicentralismo de Portoviejo y Manta, respecto al resto de cantones de Manabí.”(Guzmán, 2000: 24).

Las autoridades de la provincia esporádicamente lo visitan y palpan su realidad, salvo en época de campaña política, pues El Carmen está en tercer lugar de entre los cantones manabitas en cuanto al porcentaje de votantes y siendo así es uno de los referentes para ganar las elecciones.

El Carmen se encuentra al margen de los recursos y de las decisiones de la provincia. Solamente acata las disposiciones tomadas por los actores sociales de los cantones vecinos de Portoviejo, debido a que son ellos los que asisten a las asambleas ciudadanas, ya que a pesar que se realiza la convocatoria a nivel provincial, los habitantes del cantón reciben las noticias de las asambleas ciudadanas encaminadas a definir el futuro de la provincia de Manabí, cuando estas han pasado.

Los medios de comunicación manabitas de radio, televisión y prensa escrita no llegan a El Carmen. A excepción del “Diario Manabita” y el diario La Hora en poquísima proporción, ningún otro periódico a nivel provincial llega a la localidad. Igual cosa sucede con los canales de televisión provincial; de los tres existentes en la provincia, ninguna de sus frecuencias llega a El Carmen. En cuanto a las emisoras radiales provinciales, ocurre la misma realidad pues sus frecuencias no llegan al cantón.

Los habitantes de El Carmen están más al tanto del acontecer de Santo Domingo de los Tsáchilas, que del de Manabí. Podemos citar como ejemplo, que en la asamblea ciudadana provincial que se llevó a efecto para discutir el plan estratégico de la

provincia, realizada en el año 2003, de todos los participantes habían solamente 2 ciudadanos de El Carmen, los demás eran oriundos de Portoviejo en su gran mayoría, seguidos por habitantes de Manta, Chone, Montecristi, Rocafuerte y demás cantones que están alrededor de la capital manabita.

En estas circunstancias, cuando se daban los primeros pasos para formar la provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas, se consolidaron dos grupos dentro de El Carmen. Unos a favor y otros en contra de pertenecer a Manabí. Pequeños comerciantes, Grupos de profesionales y ciertos barrios defendían el hecho de la conveniencia de pertenecer a Santo Domingo ya que sólo los separan 35 Km. y esto llevaría a la agilidad en trámites administrativos y de beneficio social. Frente a esto, otros actores sociales de la zona rural del cantón y algunos frentes urbanos, por cuestiones de identidad manabita y siendo oriundos de cantones del centro y sur de Manabí, no querían dejar de pertenecer a Manabí, ya que basaban su protesta en el lema “Manabitas hasta la muerte”.

Una vez concluidos los enfrentamientos y protestas se quedó en el vacío la provincialización de Santo Domingo, movimiento que en el año 2006 toma nuevamente fuerza hasta concretarse la misma, el 6 de diciembre del año 2007, sin que a sus territorios se adhiriera el cantón El Carmen.

El Carmen sigue afrontando el olvido de la provincia de Manabí, puesto que su ubicación lo mantiene lejos de la capital manabita y del resto de cantones. El más cercano en cuanto a servicios está a dos horas. Antes, el problema vial aumentaba la distancia; ahora con una vía en excelente estado, la distancia en horas se redujo. Sin embargo, sigue existiendo como obstáculo para que los ciudadanos del cantón El Carmen puedan acceder a los beneficios y servicios brindados por el Estado.

La ubicación geográfica de El Carmen lo ha mantenido al margen de recursos a nivel provincial, muestra de ello es que parte del territorio de la “Manga del Cura” está siendo arrebatado por la provincia del Guayas, puesto que los caminos de acceso a dicha localidad en la zona manabita están en ínfimas condiciones; no así, los caminos de

acceso que se encuentran en la zona del Guayas los cuales están asfaltados y en buen estado.

Otro de los inconvenientes causados por la desatención provincial es el mal estado de los caminos rurales, que permiten el acceso a las fincas de producción de plátano y otros productos de la zona. Esta desatención provincial es uno de los problemas más graves que afecta a la comercialización de dichos productos y ello trae como consecuencia que la economía local de un cantón eminentemente agrícola, decrezca.

Podemos concluir diciendo que, el cantón El Carmen es víctima de los límites que le han sido impuestos por la pertenencia territorial a la provincia de Manabí, los mismos que se palpan de manera sentida en la zona rural del cantón, pues esta zona sufre la desatención directa de las autoridades provinciales debido al bicentralismo imperante dentro de la provincia y a la distancia física que lo mantiene al margen de los servicios y recursos que se encuentran sectorizados.

3.- DESEQUILIBRIOS URBANOS Y RURALES

Es conocido que las zonas rurales del Ecuador son las menos atendidas y que los mayores índices de miseria apuntan a ellas. En el cantón El Carmen, la población rural es de 36.616 habitantes, frente a una población total de 69.998 habitantes (INEC: 2001) un poco más de la mitad de la población se encuentra en la zona rural del cantón.

De acuerdo a la Constitución de la República del Ecuador, a los municipios les corresponde la atención principalmente del área urbana; sin que por ello, dejen de intervenir en la zona rural del cantón, en aquellas competencias concurrentes o exclusivas determinadas en la Constitución. Los consejos provinciales deben encargarse de promover obras de alcance provincial en vialidad, medio ambiente, riego y manejo de las cuencas y microcuencas hidrográficas de su jurisdicción; y, ejecutar obras exclusivamente en áreas rurales.

La zona rural del Cantón debe ser atendida en los aspectos mencionados anteriormente, por el gobierno provincial; de no ser así, se estaría marginando de recursos y servicios a más de la mitad de la población del cantón. Esto incidirá en el descuido de áreas de vital importancia, tales como la agrícola, que es la principal fuente de ingresos de la zona.

Es así, que cuando un territorio se encuentra en la zona rural y en la frontera de un cantón, provincia o región, trae consigo un declive en su desarrollo socioeconómico; pues, sufre las consecuencias de la desatención absoluta del gobierno autónomo descentralizado o del gobierno nacional en cada caso, respectivamente.

La zona rural del cantón El Carmen es un ejemplo de la desatención provincial, por encontrarse en la zona fronteriza de la provincia de Manabí. Guzmán señala al respecto: “En Manabí, las disparidades entre los porcentajes de pobreza que se dan en la ciudad de Portoviejo (28.1%) y los que se registran en el campo de El Carmen son de 55.3 puntos.” (Guzmán, 2000: 47).

En conclusión, la división política administrativa va a incidir en el desarrollo socioeconómico local; y, las zonas más afectadas por la generalización en las políticas para aplicar la sectorización en la prestación de servicios y recursos, son los territorios fronterizos y rurales.

4.- DIFICULTADES EN EL DESARROLLO ECONÓMICO DEL CANTÓN.

El desarrollo económico del cantón El Carmen está fundamentado en el sector agropecuario, especialmente en la producción y comercialización de plátano barraganete. La dinámica económica del cantón gira en torno a dicha actividad; sin embargo de ello, el gobierno cantonal y provincial no aplica una política que promueva, sostenga e impulse la misma, existiendo un divorcio entre los agricultores, ganaderos y el gobierno autónomo descentralizado.

El plátano barraganete es producido, comercializado y exportado, a países de América del Norte y Europa; considerado el de mejor calidad en toda América Latina.

Sin embargo de ello, la producción de plátano en el Cantón, no alcanza los niveles esperados puesto que se ve afectado por situaciones tales como: precios bajos pagados por la fruta, escasa preparación educativa y técnica de los agricultores, caminos vecinales en ínfimas condiciones, que hacen que la fruta se lesione en el traslado y sea desechada por las compañías comercializadoras; desabastecimiento de herramientas técnicas para el riego y control fitosanitario, inexistencia generalizada de capital social entre otras.

El precio del plátano barraganete varía de acuerdo a las estaciones, pero es la Compañía Noboa quien de una u otra forma lo regula. Dicha compañía tiene su matriz en Guayaquil y todo el producto de exportación de la zona sale fuera del país por el Puerto de Guayaquil. En El Carmen existen alrededor de 37 exportadoras (Federación Nacional de Productores de Plátano, 2010), sin poder determinar un número exacto, pues existe un porcentaje de ellas que tienden a aparecer y desaparecer del mercado inhóspitamente.

De entre las exportadoras, la principal es la exportadora Banacont S.A conocida por su marca como Noboa, como lo mencionamos anteriormente, la misma que a pesar de mantener políticas rígidas con el agricultor es la que mejor paga, puesto que puede sostener los precios a su conveniencia por su gran poder económico. Tal es así, que tiene el poder de quebrar a las pequeñas empresas, puesto que en el momento en que las mismas quieren tomar un lugar, los precios de la Compañía Noboa son potencialmente atractivos, desplazando de este modo a las empresas pequeñas. Las que subsisten son aquellas que compran el producto de los agricultores que no cubren los requerimientos de Noboa y no pueden tener un cupo en la misma.

De acuerdo a versiones de los productores podemos afirmar que, la exportadora Noboa aplica políticas que en todos los casos el perjudicado es el agricultor. La fruta recibe un control desde su siembra hasta su venta y en esta última etapa los encargados de seleccionar la fruta, de inspeccionarla y desecharla a su consideración, son los funcionarios de la empresa Noboa. Sin embargo de lo cual, cuando a un contenedor se le madura la fruta, no es la empresa quien pierde el monto del contenedor sino el productor cuya serie consta en las cajas no aceptadas.

Todo ello es ilegal, pues el artículo dos inciso dos de la Ley del Banano, Plátano Barraganete y otras Musáceas dice literalmente “La calificación de la fruta se la hará única y exclusivamente en la finca de producción y no será motivo de una posterior en el puerto de embarque” (Ley para estimular la producción y comercialización del banano, plátano (barraganete) y otras musáceas afines, destinadas la exportación, 2004).

Sin embargo de ello, los productores no tienen mejores opciones y deben mantenerse esclavos de este régimen comercial, porque de lo contrario los precios bajarían y no alcanzaría el ingreso por caja para abastecer ni siquiera los índices de producción. Ello traería consigo un problema económico y social de gran escala para el Cantón.

De esta manera, el producto que genera mayores ingresos en El Carmen está regulado por una compañía extranjera que no recibe control alguno y que impone su voluntad dejando sin recursos de defensa al agricultor que es el sostén económico de la localidad.

Ante ello, no interviene el gobierno local, el gobierno provincial ni el gobierno nacional para regular el accionar de dicha compañía. Por tanto el agricultor está totalmente desprotegido, pues no existen políticas de parte de los gobiernos seccionales encaminadas a precautelar sus derechos. Esto afecta significativamente en el crecimiento económico local, puesto que la exportación de plátano es la principal fuente de ingreso de El Carmen y el motor de su economía está a merced de la Compañía Noboa que trabaja al igual que toda compañía privada en función de sus propios intereses.

Producto de esta desatención se desencadenó un paro platanero, el mismo que duró alrededor de quince días. En este, los agricultores de todas las comunidades productoras de plátano paralizaron la producción y en los dos últimos días se tomaron la avenida Chone como medida de presión para que sus requerimientos sean atendidos. Entre las principales demandas, exigían la subida y el respeto al precio oficial del plátano que desde el año 2001 estaba en tres dólares cincuenta, también que se apruebe

el estatuto de la Federación Nacional de Productores de Plátano Barraganete. Ambas peticiones fueron atendidas y por primera vez se convoca al consejo consultivo del plátano, pues hasta entonces solamente existía consejo consultivo del banano.

La desatención del Gobierno Provincial en la zona rural, es un hecho que afecta indiscutiblemente en el desarrollo económico del Cantón, puesto que si se brindaría la atención requerida la producción crecería y esto traería consigo el incremento en los ingresos por familia, generando un dinamismo en la economía. El no mejoramiento de las vías, las grandes extensiones de tierra que se encuentran en zonas inaccesibles, la falta de una política local encaminada a fortalecer el sector agrícola-ganadero es una debilidad dentro del cantón que va en detrimento del desarrollo económico local.

Otro inconveniente que afecta la producción es la desatención en el riego, lo cual produce que la producción mengue en verano, por falta de agua en la fruta. Sin embargo de ello, no se aplican medidas encaminadas a corregir este desbalance que lo ha venido afrontando El Carmen durante toda su vida.

De la misa manera, la dificultad de los productores para participar de los programas de capacitación técnica que se brindan generalmente en la capital de provincia, los pone en desventaja debido a que si asisten a las capacitaciones deben abandonar sus labores por más de un día y adicionalmente cubrir sus gastos de traslado, hospedaje y alimentación.

Estos problemas se agudizan por la distancia significativa que mantiene el Cantón con la Capital de la Provincia, puesto que todos los trámites para conseguir obras y recursos se realizan en la ciudad de Portoviejo.

Otra de las actividades económicas de El Carmen es el comercio, el mismo que tiene una competencia inalcanzable a tan solo 35 kilómetros, en la ciudad de Santo Domingo de Los Colorados, cuya dinámica económica es mayor y atrae a los habitantes de las localidades vecinas, produciéndose la no reinversión de los recursos generados pues estos se fugan a otros sectores.

Hay momentos en los que un territorio se ve afectado por pertenecer a un sector. Quintero manifiesta: “(aparezca esta como una ciudad, provincia o localidad) como si se tratara de verdaderos sujetos en los procesos económicos, sociales y políticos” (Quintero, 1991: 31) que no es parte de su economía pues las relaciones económicas se llevan a cabo con otra región produciéndose fuga de recursos monetarios, lo que provoca un detrimento en la economía de la región.

El Carmen no tiene niveles de integración económica con Manabí que es la provincia a la que pertenece, sino con Santo Domingo de los Tsáchilas. La diversificación del mercado en Santo Domingo, que se encuentra a 35 Km. del cantón, trae como efecto que el consumo en un alto porcentaje de productos no se lleve a efecto dentro del cantón o de la provincia sino fuera de este.

Analicemos algunos casos al respecto:

a) Por lo general quienes compran dentro del cantón El Carmen, son los habitantes de la zona rural y los habitantes de ingresos bajos de la zona urbana. Hay un porcentaje considerable de personas de clase media y media alta que realizan sus compras en Santo Domingo de los Tsáchilas, puesto que los precios en alimentos son más convenientes debido a la diversidad de ferias que se llevan a cabo en esta ciudad, tal es así, que aún los mariscos son más baratos, siendo que El Carmen se encuentra a tan solo 90 Km del mar. Los artículos de vestir se consiguen a precios muy convenientes. También se adquieren en esta ciudad artículos de oficina, materiales de construcción y otros recursos pues se ofrece diversidad y precios bajos con relación a los vendidos dentro de El Carmen lo que nos lleva a estar frente a una creciente fuga de dinero.

b) Las ferias ganaderas se llevan a efecto en El Carmen los días lunes y viernes, siendo el día más concurrido el primero, en el que se comercializa un flujo de ganado de 1200 a 1400 reses. De entre las 175 ferias de ganado que se llevan a cabo en el país, El Carmen ocupa el segundo lugar después de Santo Domingo de los Colorados. El ganado

comprado en la feria de El Carmen es para el camal en su mayoría, pero los ganaderos de la localidad hacen su inversión más fuerte en Santo Domingo por la variedad y calidad de animales y de precios. (Asociación de Ganaderos de El Carmen: 2007)

c) Otro de los rubros que se fuga del Cantón es el destinado a la educación, puesto que los estudiantes pertenecientes a familias de ingresos económicos medios y altos invierten en la educación de sus hijos en Santo Domingo de los Tsáchilas, porque la consideran de mejor calidad y con un prestigio reconocido.

En resumen, se puede afirmar que la división político administrativa sí afectan en el crecimiento económico de la localidad, puesto que encasilla al territorio dentro de una región determinada y encapsula los sistemas productivos locales a los procedimientos administrativos provinciales, dejando sin alternativas de gestión de los actores económicos locales.

La distancia provoca la desatención del Gobierno Provincial, lo que afecta a un territorio especialmente cuando su fuente principal de ingresos radica en la zona rural, la falta de capital social por las trabas administrativas que deben de ser rebasadas en la capital provincial, así como la asesoría técnica que en su gran mayoría se dicta en Portoviejo. Esto trae consigo un estancamiento en la formación de organizaciones sólidas que puedan luchar contra los monstruos económicos que comercializan sus productos y que los mantienen esclavos del régimen comercial por ellos impuesto. Todo ello, mantiene a localidades limítrofes como El Carmen, dentro de límites políticos y económicos que le impiden navegar con libertad en el mar del desarrollo económico local.

5.- PROBLEMAS EN EL DESARROLLO SOCIAL DEL CANTÓN

El desarrollo social lleva implícito el crecimiento del capital social y del capital humano, siendo que el primero implica la solidaridad, la confianza la unidad en principios y fines que lleva consigo el surgimiento de las redes sociales; y, el segundo, aquel cúmulo de conocimientos, habilidades y destrezas que cada individuo posee y que sería una fortaleza aplicada en el sector en donde se desenvuelve.

Las redes sociales se forman con organizaciones sociales pero lastimosamente los trámites para la formalización y legalización de las mismas, el asesoramiento técnico y de motivación que se brinda a través de seminarios y grupos de trabajo como respuesta a planes gubernamentales y no gubernamentales, se llevan a efecto en los cantones vecinos a la capital provincial o en la capital provincial, dejando a un lado a los cantones fronterizos. Este fue el caso de Pro Local, de Plan Internacional, de los seminarios de fortalecimiento de los gobiernos locales dictados por la AME, etc.

El fortalecimiento del capital humano como aquello que implica brindar opciones a las personas para que puedan propender a un mejor nivel de vida en provincias centralistas está orientado a la capital provincial y cuando se vive un bicentralismo como es el caso de Manabí los recursos y las oportunidades se enmarcan dentro de Portoviejo y Manta. Quienes quieren acceder a los mismos deben desplazarse hacia estos puntos que si bien es cierto cuando la distancia no es un problema ello se torna asequible, pero en situaciones en que la distancia es una externalidad negativa origina una muralla dejando sin mayores ventajas a cantones como El Carmen, que se encuentra en los límites de la provincia de Manabí.

El Carmen se ve afectada a diario por los límites impuestos por la división política administrativa, lo que conduce a la misma a enfrentar situaciones tediosas y conflictivas en ámbitos como el administrativo, jurídico, ambiental, de salud, etc. De la misma manera cuenta con muy pocas organizaciones con vida jurídica, puesto que los trámites deben de realizarse en Portoviejo y aquello se convierte en un límite en tiempo y dinero para las organizaciones involucradas.

La carencia de asesoramiento técnico en la zona rural que debe de ser evacuada por el Consejo Provincial ha dado como consecuencia que de entre los 3100 productores de plátano solamente 42 estén afiliados en una asociación, 10 en cooperativas y 3100 completamente desorganizados, (Censo platanero: 2002 citado por ULEAM, 2002: 35). Siendo este, uno de los agravantes de la explotación que sufren por las exportadoras que controlan los precios de su producción. Actualmente existen afiliadas a la Federación

Nacional de Productores de Plátano once asociaciones (Federación Nacional de Productores de Plátano, 2010)

Las instituciones públicas dentro del Cantón son muy pocas; entre ellas, Pacifictel que es una oficina de la agencia de Chone, el Cuerpo de Bomberos, la Empresa Eléctrica de Santo Domingo, la Policía Nacional, la Empresa de Correos, la Cruz Roja, la Malaria, el INFA, el IESS (ULEAM, 2002: 63) y en la inexistencia del resto para conseguir los servicios respectivos de las mismas los habitantes del cantón deben de viajar a Chone en el mejor de los casos, de lo contrario deben de ir a Portoviejo o a Guayaquil. Esta situación se repite cuando a pesar de existir las sucursales respectivas en el cantón, hay ciertos trámites que deben de realizarse en la matriz que se encuentra en los cantones antes enunciados.

5.1 Problemas jurídicos y administrativos

Puesto que los Juzgados, Tribunales, y Cortes se encuentran distribuidos de acuerdo al ordenamiento territorial de las reglas de jurisdicción y competencia, El Carmen se ve afectado en la realización de los trámites jurídicos, siendo en muchos de los casos lesionados los derechos constitucionales de sus habitantes, ya que la distancia hace cada vez más difícil poder acceder a los órganos competentes a reclamar los mismos.

El Carmen cuenta con dos Juzgados de lo Civil y un Juzgado de lo Penal. Los primeros deben de encargarse de trámites de inquilinato, de trabajo, de menores y demás que la Ley los faculte; tal es así que si una madre desea reclamar los derechos por alimentos de su hijo, y quiere ser atendida por un juzgado especializado debe de presentar la demanda en Chone, que es el cantón más cercano en el que existe Juzgado de la Niñez y la Adolescencia y cuenta con especialistas; de otro modo, debe presentar la demanda en el Juzgado de lo Civil de El Carmen, cuyo trámite es largo y engorroso. Por ello los profesionales del Derecho optan por fijar el domicilio de la madre en la ciudad de Santo Domingo, que como mencioné anteriormente está a 35 Km. De esta manera se puede lograr un proceso con agilidad, calidad y profesionalismo pues se desarrolla en Juzgados especializados.

De la misma manera, el Cantón no cuenta con un Inspector del Trabajo. Este debería encargarse de legalizar o finiquitar contratos laborales, presentar reclamos y demás, por lo que en caso de querer acudir ante él, se debe de viajar a Chone por estar dentro de la jurisdicción a pesar que existe una Inspectoría de Trabajo en Santo Domingo y no se puede acceder con los casos de El Carmen, a ella. Por esto, se ven en muchos de los casos, violados los derechos de los trabajadores.

Los Tribunales y la Corte Superior, entidades judiciales en las que se lleva la fase segunda de ciertos procesos jurídicos, de la misma manera se encuentran distantes del cantón El Carmen lo que trae como consecuencia que los trámites sean costosos y en muchos de los casos inalcanzables para quienes no cuentan con los recursos económicos suficientes. El Carmen no tiene un Centro de Rehabilitación Social y los reos son trasladados a Bahía o a Portoviejo, separándolos completamente de su entorno familiar. En la mayoría de los casos son personas de escasos recursos económicos y no cuentan con los medios económicos para trasladarse y para gastos de manutención del familiar preso.

El Carmen ha enfrentado situaciones y casos que han quedado en la impunidad, puesto que, a pesar de contar con la atención de dos fiscales, cuando uno de ellos por razones de salud u otras solicita licencia, la atención se reduce a una Fiscalía y dicho funcionario debe tomar todos los casos. Cuando las audiencias deben ser efectuadas en Chone, el Fiscal debe de trasladarse a dicha ciudad, lo que ocasiona que en el caso de haber sido detenido un sujeto en delito flagrante existen constitucionalmente 24 horas para legalizar la detención caso contrario el sujeto recupera su libertad y en circunstancias en que el Fiscal se encuentra ausente de la ciudad cumpliendo sus funciones en Chone los detenidos recuperan la libertad cuando no hay quien legalice la misma.

De esta manera, los límites administrativos que encasillan al Cantón, afectan a los niños, a los trabajadores, a las personas de escasos recursos económicos que no pueden acceder a mejores servicios, a la ciudadanía en general, siendo que cada una de las instancias judiciales antes referidas se encuentran en Santo Domingo de los

Colorados, pero El Carmen no puede acceder a ellas por pertenecer a una jurisdicción diferente.

El Servicio de Rentas Internas (SRI) funciona en Chone, y en Portoviejo. Cuando un establecimiento comercial o un ciudadano cualquiera es amonestado por el SRI o desea hacer un trámite ante el respectivo órgano de rentas debe acudir a solucionar sus problemas a Chone o en su defecto a Portoviejo puesto que en Santo Domingo no son atendidos por el hecho de pertenecer a otra jurisdicción territorial diferente. Esto significa que los comerciantes deban cerrar sus establecimientos un día completo en el mejor de los casos pues los trámites en el SRI son personales, lo que causa un detrimento en la economía de ellos afectando de este modo la economía del cantón. Estos casos no son aislados sino comunes.

En muchas ocasiones una amonestación sin fundamentos producto de la desactualización de los informes en el SRI, trae como resultado una notificación en la cual se cita al sujeto pasivo para que concurra a las oficinas de Chone o de Portoviejo, siendo que en la ciudad de Santo Domingo de Los Colorados existe una oficina completa del SRI pero no atiende los asuntos que no notifica y las notificaciones están dadas de acuerdo a la regionalización del servicio. Solamente trámites de menor trascendencia se pueden solucionar en las oficinas de Santo Domingo.

La Intendencia de Compañías tiene su sede en Portoviejo, cuando los pequeños y medianos comerciantes del cantón desean unirse para formar una compañía todos los trámites de la misma deben de realizarse en Portoviejo que es la capital de la provincia, elevándose por lo tanto los costos de la misma y alargándose el tiempo de su constitución, por lo que en mucho de los casos prefieren no constituir asociaciones, y se mantienen trabajando como personas naturales siendo parte de compañías de hecho, lo que ha traído como consecuencia que en ocasiones no tengan la consistencia legal requerida y se quedan fuera de negocios que producirían réditos considerables para los mismos. Sin embargo de lo cual en Santo Domingo existe una sede de la Superintendencia de Compañías pero por pertenecer El Carmen a Manabí no puede

realizar los trámites en dicho lugar y deben sus habitantes trasladarse a la ciudad de Portoviejo.

Cuando desean formar asociaciones, fundaciones, y otras afines los trámites deben de realizarse en Portoviejo, siendo esta una de las causas para que estas agrupaciones funcionen sin tener personería jurídica, por lo complicado de los trámites que se agrava con la distancia. Esto arroja como resultado que no puedan gozar de los privilegios que la Ley concede a las personas jurídicas.

Pacifictel tiene una sucursal en el Cantón, pues El Carmen pertenece a la zona de la costa. No puede ser parte de Andinatel, que brinda mejores y mayores servicios. El problema radica que para comprar una línea, hacer un reclamo administrativo por abuso en las tarifas, asignación de códigos de seguridad, entre otros, se debe de viajar a Chone para ser atendidos en el mejor de los casos en el mismo día.

Las Cooperativas de transporte escolar y de jurisdicción cantonal precisan tener el permiso de operación respectivo, el mismo que debe de tramitarse en el Consejo Provincial de Tránsito ubicado en la ciudad de Portoviejo, lugar en el que para darle trámite a la carpeta precisan de la asistencia de la directiva pues no revisan la misma por otros medios y en caso de que falte un requisito, que a su arbitrio los cambian, la carpeta es regresada y ello implica un nuevo viaje a Portoviejo hasta ser atendidos y conseguir que se lleve a efecto la recepción de la misma. Otro de los inconvenientes es que por la cercanía existente con Santo Domingo y como resultado de que esta ciudad ofrece mejores y más variados servicios los estudiantes optan por trasladarse a dicha ciudad pero la Ley impide que el transporte escolar los movilice fuera de los límites provinciales, puesto que el transporte escolar es local; lo que no ayuda a que los niños, adolescentes y jóvenes cuenten con las comodidades precisas para acceder a los centros educativos.

Cuando los afiliados al IESS desean ser atendidos por esta institución por razones de territorio dentro de la administración los afiliados del cantón deben de ser atendidos en cuestiones emergentes en Guayaquil y no en Quito siendo que Guayaquil

está a 6 horas y Quito a 3 horas 30 minutos, y si, y solo si, se encuentran en un estado de gravedad los atienden por emergencia en Pichincha, de la misma manera los tramites de jubilación y demás servicios que presta el IESS se convierte en un laberinto la obtención de los mismos por las trabas administrativas que se dan en función del territorio.

El Carmen con una población de 69.998 habitantes (INEC: 2001) cuenta con un hospital con 18 camas y sin los herramientas técnicas necesarias para poder atender casos de emergencia, las autoridades provinciales a pesar de las necesidades apremiantes del hospital poco o nada hacen pues son décadas de la misma realidad.

5.2 Problemas en la prestación de los servicios sociales

Las instituciones de beneficencia no reciben ningún tipo de ayuda del gobierno provincial tal es así que los trámites para el cumplimiento de sus fines sin tener el respaldo legal para realizarlos en la ciudad de Quito se ven obligados a tramitarlos en Portoviejo, en donde se niegan a atenderlos justificándose en la distancia que existe entre Portoviejo y El Carmen.

Los programas de asistencia social para los grupos vulnerables como los llevados a cabo por Plan Internacional, PRODER que es un programa del Ministerio de Inclusión Económica y Social MIES entre otros que brindan su apoyo en Manabí lo hacen en la zona sur y centro de la provincia sin llegar en ninguno de los casos a el cantón El Carmen.

Los maestros fiscales que deben de recibir materiales y seminarios de capacitación, pues es una política aplicada dentro de la provincia, deben de acceder a ellos en la ciudad de Chone o Portoviejo para lo cual deben de perder días de labores puesto que les es imposible asistir a ellos en la tarde sin la imperiosa necesidad de viajar en la mañana, ya que la distancia es un gran impedimento, frente a ello en la mayoría de los casos se ven marginados de los mismos, es más fácil que dentro de una política nacional se lleven a efecto seminarios dentro del cantón que dentro de una política provincial puesto que ellos son dictados en los cantones de la zona sur y centro y en la zona norte solamente llegan hasta el cantón Chone.

El Carmen se ve afectado por problemas de contaminación del aire del agua y del suelo entre los principales contaminantes que perjudican el medio ambiente del cantón está el camal, el mismo que arroja los desperdicios de los animales que son sacrificados en sus instalaciones al río Suma que pasa bordeando toda la ciudad; otro de los contaminantes es una fábrica de balsa que se encuentra en la zona urbana del cantón la misma que quema la balsa y se desprende de dicho proceso ceniza y humo; cuando se quiere buscar una solución a estos problemas la Ley dice que el primer organismo competente es la Municipalidad, pero que en caso que la Municipalidad no cuente con los elementos técnicos necesarios para medir los grados de contaminación se debe acudir al Ministerio de Medio Ambiente que en cada provincia tiene su sede en la capital en el caso de Manabí en Portoviejo; lo que se convierte en el primer obstáculo para conseguir ser atendidos por las razones antes expuestas, dando como consecuencia que dichos problemas ambientales tarden años en ser solucionados, en el mejor de los casos.

La Policía Nacional debería de ser una institución que funcione coordinadamente a nivel Nacional pero no es así, también se encuentra sectorizada y regionalizada con límites internos que le impiden actuar aún en casos de extrema gravedad; para citar dos casos alarmantes un menor de edad de la zona rural de El Carmen fue secuestrado de su casa de quien se ignoraba su paradero pero se presumía que se encontraba en la ciudad de Yaguachi frente a ello el Juez de lo Civil pues no existe Juez de Menores notifica a la Policía para que realice las investigaciones respectivas, los gendarmes que manifestaron que ellos no pueden salir del perímetro local y en todo caso solo podrían hacerlo dentro de la provincia, dejando a la madre y al menor en un estado de desatención absoluto.

Otro caso alarmante fue el ocurrido en la ciudad de El Carmen el día 13 de junio del 2006 cuando la Policía detuvo a dos sujetos que supuestamente pertenecían a una banda que comercializaban órganos de menores, ante ello se sumaron en una protesta frente al destacamento de policía dos mil personas aproximadamente, cuya demanda era que la policía les entregue a los detenidos para tomar venganza por sus propias manos puesto que no confían en la justicia, ante la negativa de la policía procedieron a

incendiar un carro de dicha entidad y a lanzar piedras, frente a ello la policía del cantón se sintió desprotegida y pide refuerzos viniendo algunos uniformados de Santo Domingo hasta que lleguen los de Portoviejo ya que por la jurisdicción y el territorio ellos eran los competentes en estas circunstancias los policías de Portoviejo, llegaron ocho horas después cuando ya fue imposible hacer algo frente a los destrozos causados en el destacamento y en horas de la noche de este mismo día en la subprefectura de tránsito, donde ya no era una manifestación por los derechos humanos lesionados sino que se convirtió en un acto de vandalismo en el que saquearon completamente la subprefectura sin que los uniformados puedan hacer nada pues tuvieron que abandonarla ante la no presencia de más elementos del orden que debían de llegar de Portoviejo .

Después de los hechos ocurridos el 13 de junio del dos mil seis las autoridades manabitas y nacionales dejaron el cantón como castigo sin policías pues los uniformados que se encuentran aún en El Carmen tienen órdenes del General de la zona de no actuar violando de esta manera un derecho constitucional que es el de brindar seguridad a los ciudadanos puesto que 2000 no son los 35.000 habitantes que tiene la zona urbana del cantón acusando a los habitantes de la localidad de vándalos y de ignorantes. Tal es la situación del cantón que los uniformados pueden presenciar un acto tipificado por la Ley como delito y no hacer nada pues deben de cumplir las órdenes de las autoridades superiores.

El Ministro de Gobierno de aquel entonces, manifestó al respecto que si la ciudadanía desea ser atendida por la Policía Nacional debe pagar los daños ocasionados y pagarles un hotel a los uniformados, dicha situación no ocurrió en Chone que a pesar de las manifestaciones ocurridas en el mismo año, que dejaron un saldo de destrozos mayores que los ocasionados en El Carmen no fueron despojados de sus derechos sino más bien recibieron ayuda para corregir dichos daños por parte del Gobierno Nacional.

Ante dichos acontecimientos suscitados en el cantón El Carmen no se pronunció el Gobierno Provincial, es más el prefecto nunca visitó el cantón que está cumpliendo 39 años de vida cantonal y cuyas festividades están con total desprotección, no reclama los derechos que le están siendo violentados por parte del Gobierno Nacional y no se

pronuncia para que El Carmen que es parte de la provincia de Manabí sea respetado y atendido y se cumplan los preceptos constitucionales que hasta el momento las autoridades le están haciendo caso omiso.

Frente al escenario expuesto anteriormente, la ciudadanía el día viernes 7 de julio del 2006 realizó una marcha por la paz, a la que más de 7000 personas asistieron con banderas blancas llevando el mensaje que El Carmen no es una ciudad vandálica como lo señalaron los medios de comunicación, solamente exige los derechos que le han sido violados.

De esta manera podemos concluir diciendo que los habitantes de El Carmen, especialmente los situados en los quintiles uno y dos por su pertenencia a la provincia de Manabí se encuentra al margen de servicios y beneficios ofrecidos por el Estado, y la zona que sufre más de cerca las consecuencias de dicha desatención es la zona rural.

6.- EL AISLAMIENTO POLÍTICO DEL CANTÓN

Los cantones que se encuentran distantes de la cabecera provincial que es en donde se toman las decisiones provinciales, se encuentran al margen de las mismas, inclusive en lo que respecta a las cuotas políticas. En el caso en referencia este también es uno de los problemas puesto que aún en el marco de las decisiones políticas la distancia trae consigo la imperfecta e ineficiente comunicación sumiendo a cantones como El Carmen en un ambiente de desigualdad tal es así que los puestos de gobierno son repartidos entre los habitantes de Portoviejo, Manta y Chone en su gran mayoría y uno que otro cantón de las zonas centro y sur.

En el cantón existen 2 Notarias y ambos notarios son de la ciudad de Portoviejo, los supervisores de educación son de Chone, hace pocos años intentaron enviar un médico de Portoviejo al IESS para que ocupe el cargo de director y un fiscal de la misma ciudad a El Carmen y el pueblo enardecido no permitió que se sigan cometiendo atropellos de este tipo, ante ello las autoridades provinciales debieron nombrar como personeros en estos dos últimos cargos a personas de El Carmen, ya que en el cantón se cuenta con los profesionales suficientes para dicho efecto.

Las reuniones políticas de los partidos de gobierno se llevan a efecto en Portoviejo y es difícil para los ciudadanos de El Carmen trasladarse a dicha ciudad varias veces a la semana por lo que no son parte de las decisiones provinciales en la mayoría de los casos y ello trae como resultado el aislamiento del cantón en obras y servicios que por derecho le corresponden pues dentro de la provincia carece de representantes gubernamentales.

Como se puede apreciar, el cantón El Carmen es “víctima silenciosa” de su ubicación geográfica y de la sectorización que de ello se desprende; El Carmen no recibe mayor atención de la provincia a la cual pertenece y tampoco puede acceder a los recursos, servicios, oportunidades, y seguridad que otra provincia dentro del país como Santo Domingo de los Tsáchilas pueda brindarle por ser parte de una jurisdicción territorial que mantiene al cantón al margen del desarrollo socio económico local.

Cada uno de los trámites jurídicos, administrativos, de salud, de prestación de servicios sociales, de educación mencionados anteriormente se pueden realizar en la ciudad de Santo Domingo de los Colorados en su mayoría o en la ciudad de Quito; sin embargo de ello, por encontrarse dentro de la zona que pertenece a Manabí le son negados.

Los problemas antes mencionados afectan de una o de otra manera en el desarrollo social local de El Carmen puesto que se le está negando en cada uno de los espacios antes mencionados la posibilidad de que los habitantes del mismo puedan escoger la opción que más les convenga, lo que trae como resultado que antes que puedan buscar mejores posibilidades en pro del desarrollo se ven estancados por los límites políticos y administrativos, perdiendo la posibilidad de ser atendidos en áreas sociales y económicas de manera eficaz y eficiente dentro del país.

Los límites políticos administrativos en los que está circunscrito un cantón traen consigo ventajas y desventajas para aquel territorio, y en casos de cantones fronterizos en sus provincias como el cantón El Carmen son profundamente afectados en su

desarrollo socioeconómico local, por el solo hecho de pertenecer a una provincia con la que mantiene ínfimas relaciones comerciales y sociales y está forzado a no poder acceder a los recursos que le brindan otras provincias vecinas.

Los beneficios que se desprenden del Estado, deben de darse en función del país, entendiendo al mismo como el conjunto de territorios subnacionales que este representa; y, las formas de sectorización deben de estar orientadas bajo una política nacional en la que se viabilice la posibilidad de que los gobiernos autónomos descentralizados que se encuentran con trabas por su ubicación, para acceder a servicios y recursos dentro de su sector dado por la división administrativa, se les permita acceder a los mismos en el sector que les sea más accesible.

CAPITULO V

ALTERNATIVAS DEL CANTÓN EL CARMEN FRENTE A LA ACTUAL DIVISIÓN POLÍTICA ADMINISTRATIVA.

1.- ALTERNATIVAS EN CUANTO AL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MANCOMUNIDADES

La regionalización y sectorización de los servicios públicos, el incumplimiento de la Ley en la formación de cantones, la falta de un estudio previo y fundamentado para que se lleve a efecto la división territorial interna del país, los intereses políticos, entre otras cosas, han traído como resultado que pueblos se vean afectados por la división política en la que se encuentran inmersos.

Sin embargo, toda vez que ya está dada la división política administrativa dentro de un territorio determinado; se deben de buscar alternativas especialmente para las localidades afectadas en su desarrollo socioeconómico local por aquella división. Al ser el caso de estudio el cantón El Carmen, analizaremos soluciones frente a la división política administrativa del mismo.

Dentro del ordenamiento jurídico existente en el Ecuador, la Constitución es quien marcará los límites jurídicos para poder acceder a alternativas de escape frente a los límites de la división política administrativa. Mencionaremos salidas constitucionales frente a la división política administrativa.

1.1 Formar parte de un distrito metropolitano.

Esta alternativa está condicionada a la posibilidad de que Santo Domingo de los Colorados quiera formar el mismo, actualmente el escenario no es el apropiado puesto que la provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas tiene solamente un cantón que es el antes señalado, por lo que no tendría como expectativa formar un distrito metropolitano ya que en la misma ciudad se conjugarían las condiciones de cantón, provincia y distrito

metropolitano. Por lo tanto dicha posibilidad constitucional no sería en los momentos actuales viable.

1.2 Ser parte de una región autónoma

La Secretaría Nacional de planificación, (SENPLADES) ha sectorizado el país en regiones y la cuarta región está conformada por las provincias; la provincia de Manabí, y la de Santo Domingo de los Tsáchilas; si fuera el caso ésta regionalización le serviría al cantón El Carmen pues se encontraría dentro de una de las provincias más grandes que conformarían la región y a 35 kilómetros de la provincia Tsáchila que estaría ubicada después de Manabí en extensión y población; pudiendo acceder de manera directa a sus beneficios. Sin embargo no será la regionalización como la SENPLADES la ha propuesto en cuanto al ordenamiento territorial establecido en la Constitución, sino que dicha decisión será tomada por las provincias que así lo decidan de manera voluntaria, pues la iniciativa será presentada por los respectivos consejos provinciales.

De llevarse a efecto la creación de una región formada entre Manabí y Santo Domingo de los Tsáchilas El Carmen recibiría los beneficios de ambas provincias por encontrarse en el límite de las mismas, lo que beneficiaría la dinámica económica y social del cantón. La división administrativa tendría que supeditarse a la respectiva división territorial y ello haría que el cantón El Carmen reciba los beneficios pertinentes, lo que ayudaría en su desarrollo económico local; dicha decisión estaría en las manos de los consejos provinciales de Santo Domingo de los Tsáchilas y de Manabí.

1.3 Modificación a la división política administrativa

Otra de las alternativas es que el cantón deje de pertenecer a Manabí y sea parte de la provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas, pero para ello es necesario que el Presidente de la República envíe el respectivo proyecto de ley modificatorio a la Asamblea Nacional; entonces si la población carmense quiere optar por esta alternativa le corresponde solicitar al Presidente de la República que se pronuncie al respecto.

De darse esta posibilidad el cantón tendría la ventaja de gozar de los servicios y recursos de dicha provincia, los límites administrativos cambiarían y ello permitiría que

los ciudadanos de El Carmen sin restricciones puedan acceder a las instituciones públicas en sus distintos ámbitos y rebasaría los obstáculos que ahora existen por el hecho de pertenecer a la provincia de Manabí.

Otra de las opciones encaminadas a buscar un cambio en la división política administrativa es la creación de una nueva provincia.

En el cantón se rumoró la posibilidad a raíz del convenio de mancomunidad firmado en el 2007 de formar una nueva provincia entre los cantones de la zona norte de Manabí; entre ellos Pedernales, Jama, Flavio Alfaro y El Carmen; cuyo argumento se centraba en romper con la desatención de la provincia de Manabí, y no perder por ello su identidad manabita, pues se denominarían Manabí Norte y no tendrían que unirse a otras localidades que estén fuera de la provincia de Manabí.

Para ello al igual que para pertenecer a la provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas se necesita del pronunciamiento del Presidente de la República como único autorizado para proponer a la Asamblea un cambio en la división político administrativa del país.

1.4 Formar mancomunidades.

Las mancomunidades se basan en dos propósitos, mejorar la gestión de las competencias de los gobiernos locales y alcanzar mejores niveles de integración.

El cantón El Carmen firmó el 26 de febrero del 2007 un acuerdo de mancomunidad entre los cantones de la zona norte de Manabí: Flavio Alfaro, Pedernales y Jama; el mismo que tiene los siguientes fines:

a.-Gestionar programas y proyectos comunes para garantizar: Salud, educación, turismo, vialidad, ambiente, desarrollo agropecuario y servicios básicos.

b.-Unificar y potenciar los esfuerzos de las entidades asociadas, con la finalidad de propiciar el desarrollo, económico, social y ambiental;

c.-Cooperar para el eficaz cumplimiento de los fines de las entidades asociadas, a fin de llevar a cabo, en forma coordinada, racional y técnica las distintas funciones, actividades y competencias que el ordenamiento normativo ecuatoriano otorga para lograr el progreso de sus respectivas jurisdicciones;

d-Realizar esfuerzos conjuntos para el diseño y ejecución de un proceso efectivo de descentralización de competencias que permitan el manejo de las mismas en forma coordinada, eficiente y técnica en función de los fines propuestos;

e.- Elaborar un plan de ordenamiento territorial para aprovechar, proteger, promocionar y utilizar sustentablemente los recursos naturales y culturales de los cantones que conforman esta mancomunidad. (Convenio de mancomunidad de municipalidades de El Carmen, Pedernales, Jama y Flavio Alfaro, 2007)

Dicho convenio está cargado de buenas intenciones, pero hasta el momento la ciudadanía del cantón no ha sido informada sobre los avances del mismo. Sin embargo el formar mancomunidades es una alternativa para buscar de manera integrada el desarrollo socioeconómico de las localidades y en caso de concretarse en acciones con la participación ciudadana daría como resultado que se rebasen los límites políticos administrativos.

Un segundo convenio de mancomunidad es el convenio marco entre el gobierno provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas y el gobierno municipal del cantón El Carmen firmado el 15 de septiembre del 2008, el mismo que tiene los siguientes objetivos:

1.- Realizar acciones conjuntas dentro del marco legal que rija el funcionamiento de ambas entidades, para potenciar su capacidad técnica y operativa;

2.- Establecer un sistema de cooperación mutua en todos los ámbitos de su gestión a través de los siguientes mecanismos:

2.1 Intercambio de información;

2.2 La asistencia técnica, según los requerimientos y fortalezas de las dos instituciones;

2.3 Establecer planes de trabajo conjuntos especialmente en lo que tiene que ver con la planificación y ejecución de obras de infraestructura vial, sanitaria y de servicios en territorios de su competencia, que permita unir las capacidades técnicas, financieras y operativas, tendientes a una optimización de los recursos de ambas instituciones.

3.-Financiar programas concurrentes y armonizados de inversión que permitan el cofinanciamiento de proyectos, así como la optimización de las oportunidades de financiamiento de éstos desde los diversos fondos disponibles a nivel nacional e internacional. (Convenio Marco ente el gobierno provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas y el gobierno municipal del cantón El Carmen, 2008)

Este proyecto de mancomunidad abre las puertas para que la Provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas por el hecho de contar con más recursos beneficie al cantón El Carmen y lo impulse hacia el desarrollo, destacando que todo convenio de mancomunidad para que beneficie a los firmantes debe de contar con la decisión política de ejecutarlo y de empoderar a la ciudadanía del mismo.

2.- ALTERNATIVAS ADMINISTRATIVAS DEL CANTÓN

La Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social presenta también alternativas frente a la actual división político-administrativa en la que se encuentra inmerso el cantón El Carmen. Es necesario dejar sentado que esta ley está en vigencia, sin embargo de lo cual existe un proyecto de ley en la Asamblea Nacional, que es el Código Orgánico de Ordenamiento territorial que la deja sin efecto en una de sus derogatorias.

La Ley de descentralización no solo es de descentralización, sino que va de la mano con la participación social, pues ésta es la base para que la misma no se deforme en el intento de aplicarla dentro de las entidades autónomas y pueda cumplir el propósito para la cual fue creada.

La Ley de Descentralización persigue que los recursos y servicios sean distribuidos equitativamente dentro de los Gobiernos Seccionales siendo su objetivo la descentralización financiera y administrativa del Estado, esto se logra a través de la transferencia definitiva de funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y

recursos especialmente financieros materiales y tecnológicos de los que son titulares las entidades de la función ejecutiva.

La justa distribución de los recursos y servicios públicos dependerá de la participación social, que implica el involucramiento activo de todos los sectores sociales en la vida jurídica, política, cultural y económico-social del país como lo menciona la propia Ley; pues allí intervienen todos los actores sociales de una localidad.

Analicemos opciones que sin la necesidad de cambiar el ordenamiento político del cantón El Carmen ayudarían a abrir caminos asequibles para rebasar los límites políticos administrativos que ahogan el desarrollo socioeconómico local del cantón, salidas que se fundamentan en lograr que las instituciones públicas flexibilicen su sectorización.

2.1 Flexibilización en el acceso a los servicios públicos

Solicitar que se flexibilice el acceso a servicios públicos que se encuentren fuera de la circunscripción territorial de la que es parte una localidad, tomando en consideración lo que más conviene a los pueblos y ciudades, por motivos de ubicación y de acceso a los mismos.

En el caso de El Carmen, la solución se fundamentaría en que se permita que los habitantes de dicho cantón manabita pueda acceder a los servicios públicos en su totalidad que brinda la provincia Tsáchila; pues las relaciones existentes con la provincia de de Santo Domingo de los Tsáchilas, y la cercanía a la misma para ser atendidos en áreas públicas de salud, judiciales, fiscales, entre otras, rompería con los límites actualmente existentes que frenan el desarrollo socioeconómico local del cantón El Carmen, pues en algunos sectores tales como el IESS, el SRI, la Intendencia de Compañías entre otros, aún se siguen marcando barreras para atender a habitantes de El Carmen por el hecho de pertenecer a la provincia de Manabí.

2.2 Descentralización de competencias y recursos

La descentralización es una alternativa vigente en la Constitución, en la ley de descentralización y en el proyecto de código de ordenamiento territorial.

Esta ley por lo tanto se aplicara a las entidades estatales y las que integran el régimen autónomo y la finalidad de la misma es viabilizar la transferencia de recursos y competencias del gobierno central a los gobiernos locales con la finalidad de acercar la atención estatal a la ciudadanía.

La descentralización, haría posible que las funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos se brinden dentro de la misma localidad, permitiendo de este modo que los servicios y recursos sean asignados directamente a la entidad local autónoma y ello rompería con los actuales límites administrativos que afectan el desarrollo socioeconómico local del cantón El Carmen.

Para que se lleven a efecto procesos de descentralización que brinden los resultados deseados se deben de observar los siguientes requisitos dentro de las localidades:

- Capacidad institucional dentro de los gobiernos locales para llevar a efecto procesos de descentralización.
- Compromiso y altos valores éticos de los gobernantes de turno.
- Capital humano preparado para que se manejen con eficacia y eficiencia los servicios descentralizados.
- Sentidos procesos de participación ciudadana donde los actores sociales no practiquen una democracia representativa sino una democracia participativa con procesos de autogestión.
- Ausencia de cacicazgos local y de procesos clientelares.
- Conocimiento amplio de la ciudadanía de temas de descentralización local.

El Carmen al igual que otras localidades del Ecuador, no cumple con los requisitos antes mencionados, por lo tanto no cuenta con la plataforma requerida para que se puedan llevar a efecto procesos de descentralización adecuados. La actoría social es débil y sin una organización adecuada teniendo el cantón la siguiente realidad.

No existen redes sociales que tomen el papel protagónico dentro de las decisiones del gobierno local, se siguen viviendo proceso de democracia representativa, son evidentes las prácticas clientelares dentro del gobierno local, no existe la preparación institucional ni el capital humano pertinente, y la ciudadanía en la mayoría de los casos desconoce sobre los procesos de descentralización y su participación dentro de ellos.

Las juntas parroquiales no se han empoderado suficientemente de las atribuciones que les corresponden y los mecanismos de acción que implantan en sus parroquias es a través de un sistema representativo y no participativo lo que trae como resultado en la mayoría de los casos que sus peticiones no sean atendidas puesto que la responsabilidad es de manera absoluta de la directiva de las mismas ya que no existe una participación activa de la comunidad.

Los barrios a pesar de estar medianamente organizados también aplican modelos tradicionales de democracia representativa, y las masas están al margen de su destino.

De esta manera la descentralización sería una salida conveniente pero a futuro puesto que en la actualidad El Carmen no cuenta con las bases necesarias para llevarla a efecto.

Sin embargo aunque en gobiernos autónomos descentralizados no existe un desarrollo alto en cuanto a capital humano, capital social, capacidad administrativa y financiera, no cuentan con planes de desarrollo a nivel local, etc. La descentralización sigue su curso y por mandato constitucional como lo analizamos en el capítulo I del presente trabajo, cada gobierno autónomo descentralizado tiene desde ya que asumir las competencias

exclusivas, y luego las residuales y adicionales que le sean asignadas, esperemos que aquello no se desborde en un caos local con fuertes repercusiones nacionales.

2.3 Sectorización y regionalización del país acorde a la realidad de cada localidad

Una tercera salida estaría encaminada a sectorizar y regionalizar el país en el campo administrativo de acuerdo a un estudio de ubicación territorial y no simplemente ubicarlo dentro de un régimen regionalizado por pertenecer a una provincia determinada, de esta manera se debe de llegar a realizar una evaluación individual de las ventajas y desventajas que traerían consigo la sectorización de una localidad en función de su desarrollo socioeconómico local.

Para que se elimine la rigidez en las posibilidades de llevar a efecto el acceso a servicios públicos es necesario que se dé una política a nivel nacional; pues este no es un problema que solo lo afronta El Carmen de manera aislada sino cada cantón que en razón de su ubicación geográfica pertenece a una circunscripción territorial determinada que no deja que el mismo alcance óptimos niveles de desarrollo socioeconómico local.

En función de aquello actualmente la Secretaria de Planificación del Estado (SENPLADES) ha sectorizado al país en siete regiones mediante decreto 878 del 2008. El país se encuentra sectorizado de la siguiente manera:

CUADRO N.- 7

Regionales

Regional 1	Esmeraldas	Carchi	Imbabura	Sucumbíos
Regional 2	Pichincha	Napo	Orellana	
Regional 3	Pastaza	Cotopaxi	Tungurahua	Chimborazo
Regional 4	Manabí	Sto. Domingo de los Tsáchilas		
Regional 5	Guayas	Los Ríos	Santa Elena	Bolívar
Regional 6	Azuay	Cañar	Morona Santiago	
Regional 7	El Oro	Loja	Zamora Chinchipe	

Fuente: SEMPLADES

Elaboración: Autora

En el Ecuador antes de que existan las regiones antes mencionadas, cada ministerio tenía su propia sectorización territorial para brindar los servicios; por ejemplo el

Ministerio de Obras Públicas tenía sectorizada su atención en la subsecretaría que atendía a las provincias de Manabí y Esmeraldas; mientras que el Ministerio de Inclusión Económica y Social sectorizaba su atención en la subsecretaría que atendía a las provincias de Manabí, Guayas, Esmeraldas, Los Ríos y El Oro, así podemos observar que la misma provincia en cada ministerio tenía una sectorización diferente para ser atendida, frente a ello desde el año 2008 la SENPLADES señala las siete regiones y cada ministerio e institución del Estado debe prestar sus servicios de acuerdo a dicha regionalización.

Esta regionalización ubica a las Subsecretarías en un territorio específico, que en el caso de la Región Cuatro funciona en el cantón Montecristi, ello no le abre ninguna expectativa al cantón El Carmen pues la distancia se torna mayor para llegar a acceder a las mismas, y el cantón de Santo Domingo de los Colorados aún no tiene en funcionamiento todas las direcciones provinciales de cada uno de los ministerios.

Se han expresado cada una de las alternativas que tendría el cantón El Carmen para romper las barreras impuestas por su actual división política administrativa, para que se lleven a efecto es necesario que la ciudadanía se empodere de las mismas y en coordinación con el gobierno local trabajen para alcanzar la más conveniente y de esa manera se rompan las barreras que ahora provoca la división política administrativa y que no viabiliza que la población alcance el buen vivir.

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES

Está demostrado que la división política administrativa pone límites en el desarrollo socioeconómico local de determinados territorios, especialmente de los que se encuentran en la zona de frontera y/o rural de un cantón, provincia o región. El cantón El Carmen es un caso en el que se puede apreciar de manera contundente la afectación que provoca la división política administrativa en la que se encuentra inmerso; cuya ubicación está en el límite norte de la provincia de Manabí, la misma que tiene la capital en la zona sur de su territorio encontrándose cercana a la provincia del Guayas.

El cantón El Carmen por su ubicación política mencionada anteriormente, se ve afectado en la sectorización de servicios sociales, jurídicos, de salud, financieros, entre otros, los mismos que deben de ser realizados en Portoviejo o en Guayaquil y no en Santo Domingo o en Quito que son localidades más cercanas al cantón y cuyo traslado implica menos gastos y mayor accesibilidad para todas los habitantes, es decir para los que tienen más y menos posibilidades económicas; puesto que en muchos casos se ven violados los derechos de ciudadanos y ciudadanas que por no tener los recursos económicos suficientes para movilizarse deben de mirar con impotencia como son excluidos de los derechos contemplados en la Constitución y la Ley, que son normas universales y generales.

En el aspecto económico local se visualiza un claro divorcio entre las políticas y la gestión del gobierno provincial y cantonal, frente a las fortalezas económicas que requieren ser potencializadas; pues para alcanzar mayores ingresos locales se necesitan: Obras públicas encaminadas a suplir las necesidades de los actores económicos, la inclusión del gobierno local en las actividades que generan mayores índices de ingresos locales; y, la participación de las organizaciones productivas dentro de los gobiernos locales en la elaboración de políticas económicas que vayan en beneficio de la producción y el comercio local.

Uno de los problemas producido por la división política, es la desatención que ha sufrido la zona de la Manga del Cura cuyo territorio hasta el momento se encuentra sin una delimitación, sin embargo por derecho ha sido territorio de El Carmen como lo demuestra la historia; las vías de acceso que comunican a la cabecera cantonal de dicha zona recién ahora están siendo medianamente atendidas, mientras que las vías de acceso que comunican a este territorio con las provincias del Guayas y Los Ríos están en buenas condiciones. La transitoria décimo sexta de la Constitución política del Ecuador menciona que para resolver los conflictos de límites territoriales y de pertenencia se remitirán los informes a la Presidencia de la República quienes en el plazo de dos años desde que entró en vigencia la Constitución, es decir desde el 20 de octubre de 2008 fecha en la cual fue publicada en el Registro Oficial, debe de remitir el proyecto de ley de fijación de límites al órgano legislativo; hasta el momento en la Asamblea Nacional no se ha conocido ningún proyecto de ley al respecto. Frente a ello tomando en cuenta que los habitantes de la zona de la Manga del Cura están dentro de los términos legales, sus habitantes conjuntamente con los Gobiernos Autónomos descentralizados provincial y cantonal deben de coadyuvar esfuerzos y tomar la iniciativa pertinente para que dicho territorio sea delimitado; después de tantos años en que han permanecido sin una pertenencia territorial clara.

La identidad local del cantón es aún débil puesto que la auténtica generación carmense es solamente de cuatro décadas, la misma que recién está dando sus primeros frutos y enraizando en sus descendientes el amor a la tierra en la que nacieron, dispuestos a luchar por los intereses de El Carmen sin que ello se determine en la obligatoriedad de pertenecer a un territorio determinado, si ésta pertenencia produce límites en su desarrollo. Las costumbres carmenses son una mezcla de la sierra y la costa ecuatoriana produciendo una identidad propia con costumbres serranas y costeñas que dan como resultado la identidad carmense.

Al estar distante de la cabecera provincial, sin capacitación, sin involucramiento, con trámites engorrosos y distantes, las redes sociales en El Carmen aún son débiles, y no existe un alto índice de empoderamiento ciudadano en las decisiones locales, siendo que los mismos no son parte de modelos fuertes de democracia participativa, por lo tanto no

se ejercen formas de participación de autogestión y cogestión sino solamente reivindicativas. Esto ha arrojado como resultado que en muchas ocasiones el gobierno local se encuentre de espaldas a las verdaderas necesidades de la ciudadanía, por lo tanto es necesario elevar el capital social y humano para sentar las bases en las que se fundamente el proceso de descentralización y desconcentración en el que se encuentra caminando el Estado, más ahora cuando por norma constitucional el gobierno local, debe de asumir competencias y recursos, los mismos que deben de estar encaminados a suplir las necesidades elementales de la población en general que actualmente son mínimas como se demuestra en la presente tesis, existiendo una gran deficiencia en la provisión de servicios básicos como alcantarillado, agua potable, luz eléctrica, entre otros.

De lo mencionado anteriormente podemos darnos cuenta claramente que la división política administrativa provoca límites, sin embargo estos límites que hoy encierran al cantón El Carmen no son estáticos, puesto que la división política administrativa no es estática, el futuro del cantón está abierto y sus habitantes deben de buscar y luchar de la mano con sus autoridades por conseguir el rumbo más idóneo que los lleve a consolidar y fortalecer el desarrollo socioeconómico local.

BIBLIOGRAFÍA

Arroba, Ernesto (s/f). *Autonomía estrategia de desarrollo. Folleto de investigación No. 3*. Disponible en Dirección electrónica www.worldlingo.com/ma/enwiki/en/UEES/20, visitado en 10/15/2006.

Báez, Sara, Pablo Ospina y Galo Ramón (2004). *Desarrollo local con énfasis en la gestión de los recursos naturales. Coordinación IEE. Una breve historia del espacio ecuatoriano*. Ecuador: Camaren.

Carpio, Patricio (2006). *Retos del desarrollo local*. Ecuador: Editorial Abya-Yala.

Caviglia, Franco (1998). *Municipio, participación y desarrollo. Una problemática del siglo XXI*. Argentina: Pazcuaro.

Consejo Provincial de Manabí. Disponible en dirección electrónica <http://www.manabi.gov.ec/archivos/informe09/2008/EL-CARMEN-2008.pdf>, visitar <http://www.manabi.gov.ec/archivos/informe09/2008/EL-CARMEN-2008.pdf> , visitado el 20/01/2010.

Griffin, Keith (2001). *Desarrollo humano origen, evolución e impacto*. España.

Guzmán, Marco (2000). *Realidad Nacional, descentralización y autonomías*. Ecuador: Cordes.

Federación Nacional de Productores de Plátano 2010

FONTAGRO (2005). *Desarrollo Tecnológico para procesos de innovación con pequeños productores. Informe Fontagro 2005*. Disponible en dirección electrónica http://www.fontagro.org/Projects/03_15_PeqProductores/I_infotec_03_15.pdf, visitado en 10/25/2006.

INEC (2001). *Fascículo de El Carmen INEC 2001*. Disponible en dirección electrónica <http://www.google.com.ec/search?hl=es&q=INEC+2001+manabi+el+carmen&meta=&aq=o&oq>, visitado en 10/17/2006.

Loor, Wilfrido (s/f). “Análisis de la división territorial”. *Revista Manabí desde 1822*: 27

Ojeda, Lautaro (1998). *Encrucijadas y perspectivas de la descentralización en el Ecuador*. Ecuador: Editorial Abya- Yala.

Ojeda, Lautaro (2000). *La descentralización en el Ecuador. Avatares de un proceso inconcluso*. Ecuador: Ediciones Abya-Yala.

Polése, Amrio (1994). *Introducción a la relación entre territorio y desarrollo*. Francia.

Proaño, Jorge (s/f). *Economía y desarrollo local*.

Quedena, Enrique (2002.). *Descentralización y gestión estratégica del desarrollo local*. Perú.

Quintero, Rafael (1991). *La cuestión regional y el poder*. Quito: Corporación Editora Nacional. Proyecto Flacso-Cerlac,III.

Rivera, Oswaldo (2004). *Ecuador: Provincias y cantones*. Ecuador.

Seguridad Pública (04/29/2008). “El Municipio. Concepto y elementos del municipio: población, territorio y organización”. Disponible en dirección electrónica <http://www.seguridadpublica.es/?p=161>, visitado en el 01/04/2010.

SENPLADES (2009). “Subsecretarías regionales”. Disponible en dirección electrónica http://www.senplades.gov.ec/index.php?option=com_content&view=category&id=47&layout=blog&Itemid=126, visitado en el 01/04/2010.

Supervisión de Educación y Cultura de Manabí EISE-UTE-2 El Carmen (2010).
“Informe UTE-2.”

Torres, Víctor. *Desarrollo local: ¿alternativa o discurso neoliberal?*. Ecuador.

Torres, Víctor (s/f). *Sistema de Desarrollo Local, SISDEL*. Ecuador: Editorial Abya-Yala.

ULEAM (2002). “Diagnóstico del Cantón El Carmen”. Germen N.- 6. Ecuador: 10- 90.

Ramón, Galo y Víctor Torres (2004). *El Desarrollo Local en el Ecuador*. Ecuador: Editorial Abya- Yala.

Van Hemelryck, Libero (2002). *Corporación Sur Chile. Desarrollo Económico*. Chile.

Zambrano (1985). *Revista Campesina*. Ecuador.