

ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

resumen

El objetivo y el éxito de un Gobierno nacional o seccional es asegurar a sus ciudadanos un buen vivir o *sumak kawsay*, como se conoce actualmente el desarrollo socioeconómico en Ecuador; pero ese resultado exitoso demanda a su vez de una gobernanza eficaz, esto es, de una intervención del Estado en todos sus niveles; objetivo que, en el caso de la provincia de Esmeraldas, no se está produciendo. Ello ha motivado este estudio investigativo de revisión bibliográfica, para establecer qué incidencia tienen los factores socio-históricos-culturales, éticos y políticos para que exista una gobernanza ineficaz en la provincia verde del Ecuador, y que esta gobernanza esté, a su vez, generando o contribuyendo en el mal vivir de sus ciudadanos. Los métodos prácticos aplicados permiten establecer la directa relación entre la gobernanza democrática, originada por los factores indicados, y los niveles de desarrollo humano y económico de la provincia de Esmeraldas (buen vivir) que, teniendo las condiciones para tener altos estándares de vida de sus ciudadanos, se ubica entre las más atrasadas del país.

Palabras claves: gobernanza democrática, gobernabilidad, buen vivir, sociocultura, política, ética, Esmeraldas.

abstract

The objective and the success of a national government or branch is to ensure its citizens an Assisted Living or *sumak kawsay*, currently known as the socio-economic development in Ecuador, but that proved successful in turn demand for effective governance, ie State intervention in its effective levels, which in the case of the province of Esmeraldas, is not occurring, it has motivated this research study literature review to establish that the impacts of the socio-historical-cultural, ethical and politicians to ineffective governance exists in the green province of Ecuador, and that this in turn governance generating or contributing to the bad life of their citizens. The applied methods can establish a direct relationship between democratic governance caused by the factors indicated and levels of human and economic development of the province of Esmeraldas (good living) than to have the conditions to have high standards of living of its citizens, is among the most backward in the country.

Key words: Democratic Governance, Governance, Good Living, Socioculture, Politics, Ethics, Esmeraldas.

resumo

O objetivo e o sucesso de um Governo nacional ou seccional é garantir a seus cidadãos um bem viver ou *sumak kawsay*, como é conhecido atualmente o desenvolvimento socioeconômico no Equador; mas esse resultado exitoso demanda, por sua vez, uma governança eficaz, ou seja, de uma intervenção do Estado em todos os seus níveis; objetivo que, no caso da província de Esmeraldas, não está sendo produzido. Isto motivou este estudo investigativo de revisão de bibliográfica, para estabelecer que incidência os fatores sócio-histórico-culturais, éticos e políticos têm para que exista uma governança ineficaz na província verde do Equador e que esta governança esteja, por sua vez, gerando ou contribuindo no mal viver de seus cidadãos. Os métodos práticos aplicados permitem estabelecer a direta relação entre a governança democrática, originada pelos fatores indicados e os níveis de desenvolvimento humano e econômico da província de Esmeraldas (bem viver) que, tendo as condições para ter altos padrões de vida de seus cidadãos, localiza-se entre as mais atrasadas do país.

Palavras-chave: governança democrática, governabilidade, bem viver, sócio-cultura, política, ética, Esmeraldas

Recibido: agosto de 2014
Aprobado: noviembre de 2014

La gobernanza democrática, la gobernabilidad y el buen vivir en la provincia de Esmeraldas (Ecuador), desde la perspectiva sociocultural, ética y política

CÉSAR A. SAAVEDRA BUSTOS¹

Introducción

El cambio de época y el buen vivir o *sumak kawsay* son dos de las frases más repetidas por el actual Gobierno de Ecuador del presidente Correa, y ello de alguna manera está muy ligado a la gobernanza democrática y a la gobernabilidad, dado que son los mecanismos para conseguir desarrollo y bienestar para los pueblos y las comunidades, de lo contrario solo sería una época de cambios y un progreso socioeconómico, como tradicionalmente se han entendido y cualificado esas dos premisas.

Si aceptamos como verdadera la hipótesis del párrafo anterior, en el ámbito nacional, por las cifras macroeconómicas que presenta y promociona el Gobierno nacional como verdades absolutas, parecería que hay un alto margen de realidad en ello, dadas la permanencia del presidente Correa por siete años en Carondelet (a pesar del 30 S) y algunas estadísticas socioeconómicas gubernamentales que son aceptadas por organismos internacionales en gran medida; entonces la gobernanza democrática, entendida como eficaz intervención del Estado, y la gobernabilidad serían el factor clave del cambio de época y del *sumak kawsay* o buen vivir.

El “sueño ecuatoriano” o el “milagro ecuatoriano”, como se están promocionando los logros del Gobierno de Correa en el contexto internacional, que son resultantes del cambio de época y del buen vivir, no es armónico ni uniforme en todas las regiones y provincias del Ecuador, ya que provincias como Esmeraldas, que tienen todo o casi todo en cuanto a recursos naturales, geográficos, climáticos y poblacional, para ubicarse entre las más desarrolladas del país, sin embargo, ocupa los últimos lugares en necesidades

1 Magister en ciencias. Docente de la Universidad Técnica de Esmeraldas Luis Vargas Torres. Correo electrónico: cesarsaa@hotmail.com.

básicas insatisfechas (NBI) y el último puesto de las provincias de la costa ecuatoriana en desarrollo económico y productivo.

La gobernanza democrática y la gobernabilidad se constituyen entonces, en los factores claves para el logro de metas y objetivos de desarrollo. Es improbable que se alcance bienestar colectivo sostenible y sustentable, en medio de una ineficaz intervención del Estado y de los Gobiernos, inestabilidad e ingobernabilidad; ejemplo de lo cual tenemos en los países que han logrado su desarrollo o están camino de ello, como Chile, Costa Rica, en América Latina, Singapur y Malasia en el sudeste asiático.

La provincia de Esmeraldas se ha caracterizado por una mala gobernanza democrática y por una inestabilidad gubernamental o ingobernabilidad, que se refleja en las bajas cifras macro y microeconómicas, y en el no cumplimiento de los periodos gubernamentales de los Gobiernos seccionales; pero, más aún, han sido administraciones profundamente desgastadas a corto tiempo de acceder a las funciones, a pesar de pertenecer, o no, al mismo tinte político de los Gobiernos nacionales, y el resultado de ello es la ubicación en los últimos lugares del tablero nacional de desarrollo.

Desde 1979, cuando se inició la última época democrática del país, los titulares de los Gobiernos locales de Esmeraldas, provinciales y cantonales, han desenvuelto sus periodos en medio de profundas presiones para su salida por diversos motivos y razones: la Prefecta, que acaba de ser reelecta, fue cesada por la Corte Constitucional, y el actual Alcalde tuvo varios intentos de revocatoria del mandato; los alcaldes de Muisne y Eloy Alfaro que terminan periodo no son los que se eligieron en 2009, y el Alcalde de Muisne acaba de ser asesinado antes de su posesión, como una muestra fehaciente de inestabilidad e ingobernabilidad.

Es importante, entonces, investigar qué factores socioculturales, políticos, y éticos estarían contribuyendo o generando esta ingobernanza e ingobernabilidad de los Gobiernos seccionales de la provincia, para lo cual se debe analizar y revisar la historia de gobernanza y gobernabilidad desde su creación y realizar un análisis comparativo con otras provincias que han tenido gobiernos locales estables y presentan resultados de desarrollo de sus localidades bien posicionados e nivel nacional.

El objetivo del presente artículo es, en primer lugar, establecer las razones sociológicas, políticas, culturales y éticas, que estarían incidiendo en la gobernanza democrática y gobernabilidad en la provincia de Esmeraldas, y en segundo lugar, cómo esta gobernanza, entendida como eficacia gubernamental, a su vez generaría que Esmeraldas, a pesar de sus importantes riquezas naturales, esté a la retaguardia del desarrollo nacional, con una tendencia marcada de permanecer en esos últimos lugares, dado que, más allá de los cambios de funcionarios electos, no se observa en lontananza un cambio profundo estructural de la problemática actual.

El método de investigación del estudio que sustenta este artículo fue el histórico-comparado, y las técnicas fueron de recopilación bibliográfica que, bajo la luz del supuesto de investigación de ineficacia de la gobernanza democrática y la gobernabilidad por factores socio-culturales, históricos, políticos y éticos, están generando un atraso profundo de la provincia de Esmeraldas, en casi todos sus índices socioeconómicos, ubicándose, por información del Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INEC), en los últimos lugares de las 24 provincias del país en 2010.

Este documento está basado principalmente en referencias bibliográficas, tanto nacionales como extranjeras; el enfoque del artículo es básicamente teórico y, en algunos puntos, instrumental. El objetivo de este es contribuir al debate teórico en torno al papel que cumple la administración pública en la provincia de Esmeraldas, haciendo énfasis en su génesis socio-cultural, ética y política, y en cómo ese proceso ha incidido y está incidiendo en el proceso de desarrollo socioeconómico local y en la débil respuesta a las nuevas demandas administrativas y ciudadanas.

2. La necesidad de un Estado y un Gobierno eficientes y exitosos

Un gobierno eficiente es aquel que logra metas sociales, económicas y productivas, que le permita a esa sociedad alcanzar niveles de bienestar colectivo y desarrollo de sus índices macroeconómicos que hacen sentir su peso en la comunidad internacional, y un gobierno seccional eficiente es aquel que, a más de cumplir con la satisfacción de las necesidades ciudadanas, promueve el desarrollo de

sus comunidades. El eje de la eficiencia se vincula directamente con el rol del Gobierno seccional, que es y debe ser un proveedor de servicios a los ciudadanos en forma continua. Su cercanía con los ciudadanos les permite a las autoridades locales dar respuesta a los reclamos comunitarios, como los del servicio de transporte, de recolección de residuos, de servicios básicos, de mercados municipales y todas las competencias de los gobiernos locales, a más de una atención cordial de calidad y calidez en las dependencias municipales.

Es en el municipio donde los ciudadanos y el gobierno conviven cotidiana y permanentemente, donde se expresan los problemas sociales y donde las comunidades exigen solución a sus demandas para ser atendidas de manera oportuna y eficiente. /Esto hace que los gobiernos locales tengan una gran presión causada por los múltiples reclamos sociales y la falta de recursos financieros para atenderlos./ Actualmente los gobiernos municipales requieren desarrollar al máximo su capacidad y credibilidad para encontrar soluciones a los problemas existentes, y fomentar el cambio de conductas que vayan modelando las acciones del gobierno y la administración pública, creando así una nueva cultura política que permita establecer la democracia como forma de gobierno. /Para contribuir a este proceso, el Instituto de Desarrollo Municipal, pone a disposición de los funcionarios, autoridades la presente guía de estudios titulada El ABC del Gobierno Municipal que reúne una cuidadosa selección de diversos materiales ya publicados, con el objeto de ofrecer un panorama general de la administración y el buen gobierno municipal, esperando que sea de utilidad y contribuya al ejercicio de una gestión municipal democrática y eficiente (Instituto de Desarrollo Municipal, 2010, p. 15).

En Ecuador, como Gobierno municipal exitoso se autodenomina el de Guayaquil, la principal y más grande ciudad de este país; pero, los resultados de gestión no hablan de ese éxito, dado que el 40 % de los habitantes (1'000.000 aproximadamente) vive en condiciones poco dignas, sin servicios básicos y sin trabajo, lo que significa con NBI, a pesar de lo cual y siendo contrario al Gobierno nacional, por cuatro veces los guayaquileños han reelegido al actual Alcalde.

A criterio de Guillermo Justo Chávez, las claves para un gobierno municipal exitoso, pasan por tres ejes, “eficiencia, democracia e identidad” (2005), sin dejar de existir los planes estratégicos de desarrollo,

como requisito indispensable de planificación del desarrollo, pero que per se no garantiza el logro de los resultados; entonces, esos tres factores deben estar ligados y traducidos en preocupaciones reales y tangibles del día a día de los ciudadanos.

3. La gobernanza y la gobernabilidad en Esmeraldas desde la perspectiva sociocultural, ética y política.

Según el diccionario de la Real Academia Española, gobernanza es: “*el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía*” (2014).

Para la enciclopedia virtual Wikipedia, el término ‘gobernanza’ viene utilizándose desde la década de 1990 para designar la eficacia, calidad y buena orientación de la intervención del Estado (2014); por añadidura, y para efectos de este análisis, la buena gobernanza es gobernar eficientemente alcanzando los objetivos y metas propuestas en beneficio de sus conciudadanos, por lo tanto el buen gobernante es aquel que presenta resultados que colocan a su comunidad en mejores niveles de desarrollo, aceptado por propios y extraños.

Una corta definición de gobernanza que se ajusta al criterio del autor de este artículo, es el de un Estado eficiente que, gubernamentalmente, significaría gobierno eficiente, sea nacional o seccional, y en este último caso, que es el tema del presente artículo, la eficiencia significa resultados tangibles en beneficio de sus conciudadanos, por lo tanto gobernanza y eficiencia están relacionadas y son dependientes de forma directa.

El interés por proteger y promover la democracia en las dos últimas décadas, ha estado vinculada a la preocupación por preservar la paz y la seguridad internacional y a su consideración como condición para el desarrollo económico de los pueblos – por ello la comunidad internacional ya no promueve sólo la democracia, el estado de derecho y el respeto a los derechos humanos, sino además “la buena gobernanza”, término que surgió de un estudio del Banco Mundial para explicar porque las simples reformas económicas no eran suficientes para alcanzar el desarrollo económico, sino que además se requiere de ciertas condiciones básicas para la gestión de los

asuntos públicos. / En la actualidad el concepto de gobernanza, y por extensión el de buena gobernanza, viene a constituirse como una exigencia obligada de renovación en el estilo de gobierno, en este caso de las administraciones locales, por cuanto que es una necesidad insoslayable que se modifique la práctica de gobierno, por no responder en la actualidad ni a las demandas de los ciudadanos ni a las exigencias de eficacia y de eficiencia (...), la buena gobernanza es el buen gobierno que responde a las expectativas y necesidades de los ciudadanos, y que se concreta en que se ejerza responsablemente la autoridad pública y que se ofrezcan servicios de calidad (Ferro-Ilardo, 2010, p. 12).

Junto a la gobernanza está la gobernabilidad, que en un sistema democrático, primeramente debemos localizar en el mapa conceptual politológico más amplio.

Un sistema político tiene Gobernabilidad. Es decir, el sistema puede o no cumplir con sus funciones de manera adecuada persistiendo, esto es, cambiando pero siendo el mismo. Si el sistema cumple con sus funciones dentro de una normalidad, si el sistema es Estable, Legítimo, Eficiente y Eficaz, el sistema posee gobernabilidad. Un sistema que no puede tomar los insumos y convertirlos en productos no posee gobernabilidad (Fernández, 2009, p. 5).

Es el caso, por ejemplo, de un gobierno autoritario que recibe demandas sociales y no logra ejercer el nivel adecuado de represión para que sus dictados sean acatados. En este sentido, el concepto de gobernabilidad no es más que un reciclaje o reedición del viejo concepto de equilibrio sistémico. Un sistema político en equilibrio (o gobernable) sería uno que funciona (que cumple con sus funciones) y que lo ha hecho con cierta configuración o disposición de sus componentes (lo que llamamos en este escrito "paradigma de gobernabilidad"). Luego, un régimen político (nivel de generalidad menor a sistema político) tiene también gobernabilidad. Esto es, el régimen puede cumplir sus funciones o no, puede ser estable, eficaz, eficiente y legítimo o no. Luego nos queda el nivel más bajo de Gobierno.

Los problemas de gobernabilidad son problemas que afectan al régimen político y dentro de este a la estructura de autoridad y a los actores sociales que intervienen en la determinación de las acciones de gobierno. Por eso, el problema radica en las estructuras de autoridad, en cómo estas se determinan y determinan las acciones políticas que

llevan adelante, de manera de conformar y mantener un cierto paradigma de gobernabilidad. De esta manera el Gobierno puede ser gobernable y puede querer garantizar la gobernabilidad democrática, esto es, puede cumplir sus funciones o no, y puede ser estable, eficaz, eficiente y legítimo o no (Fernández, 2009, p. 6). Este es justamente el cuerpo político susceptible de poseer gobernabilidad democrática que nos interesa en este trabajo.

Se hace obligado, pues, poner de relieve esos distintos sentidos para ofrecer una conceptualización de los términos gobernanza y gobernabilidad para llegar al sentido actual de la gobernanza y gobernabilidad en la provincia de Esmeraldas, dadas sus peculiares características gubernamentales en sus Gobiernos locales y sus condiciones de desarrollo socioeconómico.

En el ámbito nacional, 21 Constituciones ha tenido el Ecuador desde su vida republicana que comenzó en 1830, luego de la independencia de España, y en toda su historia los mandatarios que no han terminado sus periodos han sido la mayoría (de las cinco presidencias de Velasco Ibarra, solo terminó una); desde 1978 que se retornó a la vida democrática, luego de ocho años de dictadura y un precedente de inestabilidad presidencial casi permanente, en la que la terminación de los tiempos de Gobierno era la excepción, y antes del actual mandatario, la inestabilidad era la norma. Entre 1996, que terminó la presidencia Durán Ballén, y 2007, se turnaron siete presidentes en 11 años cuando los periodos eran de cuatro años; ningún presidente terminó periodo desde esa fecha, por lo que los siete años consecutivos de Gobierno de Rafael Correa se convierte en un proceso casi inédito en la vida política del País.

En la provincia de Esmeraldas, en términos de gobernanza no ha habido una intervención eficiente de los Gobiernos seccionales en función de los resultados y los índices socioproductivos que presenta Esmeraldas comparativamente con las otras 23 provincias del Ecuador, que la ubican entre las más atrasadas del país, a pesar de sus ventajas comparativas en el recurso humano y especialmente territorial, por lo que no puede considerarse una buena gobernanza a los Gobiernos seccionales de Esmeraldas; en definitiva, la intervención del Estado, a través de los Gobiernos seccionales, es de ingobernanza o mala gobernanza, como se lo demuestra en el desarrollo del presente artículo.

Cabe preguntarse por qué Esmeraldas no tiene buena gobernanza y gobernabilidad, si como se ha dicho y comprobado, tiene las condiciones que la economía clásica requiere como requisito para lograr desarrollo y bienestar, esto es, tiene tierra suficiente y productiva, recurso humano capacitado, faltando inversión de capital para completar el círculo de requisitos de desarrollo económico. Realizaremos una lectura bibliográfica e histórica a los factores que estarían incidiendo para que no se dé la buena gobernanza y gobernabilidad.

Desde la óptica histórica y sociocultural, combinada con rasgos antropológicos y ontológicos, los conceptos de libertad y esclavitud están presentes profundamente en la población afro esmeraldeña. Su sistema de organización social y productiva, traído de sus raíces étnicas, ha permitido que la satisfacción de sus necesidades de supervivencia se circunscriban a producir y generar lo necesario para atender las necesidades de consumo personal y familiar, descuidando la producción a mayor escala para comercializar e intercambiar bienes y servicios. Esta perspectiva tradicional fue y ha sido un limitante para que el esmeraldeño emprenda en actividades y negocios a gran escala, si bien es cierto, es una tendencia cultural que la misma sociedad de competencias está acabando, aún falta erradicar con mayor fuerza este factor ancestral de la colectividad esmeraldeña, no solo de afrodescendiente, sino de manera general.

¿Cómo este factor sociocultural ha contribuido o se ha insertado en los gobernantes locales para que no se tenga una buena gobernanza, y ello, a su vez, no haya conllevado procesos de desarrollo económico y social de envergadura, que le hubiera permitido a este sector del Ecuador convertirse en una economía pujante y sólida, teniendo a su haber las condiciones naturales y humanas para haberlo logrado, en sus más de 180 años de existencia como provincia?

La planificación provincial, cantonal y parroquial, incluida la presentada en el marco de los planes del buen vivir de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2013) para la región 1, a la que pertenece la provincia de Esmeraldas; los planes de desarrollo regional, provincial (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Ecuador, 2012), cantonal y los de las juntas parroquiales no visualizan el desarrollo provincial desde la grandeza de su exuberante tierra; se enmarcan generalmente en las necesidades de servicios básicos, y en algunos proyectos de desarrollo económico.

Recientemente, se escucha a la actual Prefecta hablar de un parque industrial. Hay que reconocer un importante impulso del Gobierno nacional actual de obras de mediana importancia como el Aeropuerto Carlos Concha, el Puerto Pesquero Artesanal, la ampliación de las empresas públicas de petróleo y energía eléctrica, un mejoramiento sustancial a la red primaria de carreteras, más obras en los sectores de salud y educación; pero, esa inversión pública no puede ni debe ser solamente la que sostenga el desarrollo provincial, es muy improbable que tenga sostenibilidad en el tiempo, ante la coyuntura económica nacional e internacional que no depende de las buenas intenciones ni de la voluntad del Gobierno nacional; por lo tanto, se trata de tener un plan estratégico de desarrollo que incentive y enfatice la inversión privada y el emprendimiento en macroproyectos de bienes y servicios, especialmente en las áreas en las que tiene fortaleza natural, como el turismo y el desarrollo pesquero, minero, forestal y agropecuario.

En términos políticos, la provincia de Esmeraldas no tiene un peso considerable a nivel nacional, electoralmente significa el 5% de los votantes, y no se deciden las elecciones nacionales con la votación provincial, a menos de una elección muy reñida en la que cocientes pequeños de electores definan una candidatura nacional; entonces el análisis es a la inversa: la corriente nacional incide en la política provincial, como ha ocurrido en los procesos políticos históricos, desde los conservadores y liberales, a los que acá se los llamaba hurracas y canchimalas, con una construcción de caciques locales que hicieron y continúan haciendo de la política el instrumento de satisfacción de apetitos personales, familiares, grupales y partidistas.

En estas condiciones, ¿qué efectos tiene el factor político en la gobernanza en la provincia de Esmeraldas? Los hechos demuestran que la política como actividad y herramienta de los políticos con intereses ajenos a las necesidades colectivas, no como arte ni como ciencia, ni siquiera como fin como lo plantea Maquiavelo, ha hecho mucho daño al desarrollo provincial; verdaderos clanes partidistas, familiares y grupales se apoderaron sin ningún control de los espacio de Gobierno seccional, haciendo tabla rasa de las leyes y procedimientos administrativos; claro está en la mayoría de las veces con venia de los líderes nacionales, que miraban para otro lado cuando sus correligionarios se salían de los mandatos populares.

Si la política es el arte de gobernar, y gobernar en el presente artículo se considera la intervención estatal en

favor de la sociedad y las comunidades, entonces, los políticos deben hacer de la política la acción y la gestión de sus entes gubernamentales que conlleve la solución de las necesidades sociales y el desarrollo económico y social de los sectores; y ello es precisamente lo que no ha ocurrido en la provincia de Esmeraldas, dado que los intereses políticos han ido en sentido contrario a los intereses populares y provinciales; todo esto se demuestra en los índices que los institutos de investigación y estadísticas han obtenido en los censos poblacionales y económicos, como se muestra en las siguientes tablas (ver tablas 1 y 2).

Tabla 1. Población: necesidades básicas insatisfechas total, provincia Esmeraldas

Provincia	Cantón	Población según nivel de pobreza		Total	Población según nivel de pobreza	
		POBLACIÓN NO POBRES	POBLACIÓN POBRES		% POBLACIÓN NO POBRES	% POBLACIÓN POBRES
Esmeraldas	Esmeraldas	80.353	106.598	186.951	43,0%	57,0%
	Eloy Alfaro	2.178	37.391	39.569	5,5%	94,5%
	Muisne	491	27.942	28.433	1,7%	98,3%
Esmeraldas	Quinindé	10.997	111.295	122.292	9,0%	91,0%
	San Lorenzo	6.489	35.619	42.108	15,4%	84,6%
	Atacames	8.297	32.815	41.112	20,2%	79,8%
	Rioverde	625	26.206	26.831	2,3%	97,7%

Fuente: Censo de población y vivienda (CPV-2010) Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INEC).

Tabla 2. Indicadores de desarrollo humano en Esmeraldas

	ESMERALDAS	ESMERALDAS PROMEDIO ZONA 1
POBREZA	50%	52%
INDIGENCIA	21%	24%
DESIGUALDAD (GINI)	0.44	0.44
DESNUTRICION CRONICA	21%	34%
ESCOLARIDAD PRIMARIA	92%	95%

* En niños menores de 5 años. Fuente: Senplades, ECV, SIISE 2006, Enemdu, 2009. Elaboración: OCE.

La ética en la acción gubernamental es, y debe ser, el elemento sustantivo que se aplique en todo acto de los

gobernantes. No se puede permitir y concebir la falta de moral y ética en los funcionarios públicos (ni en los privados, por cierto); pero, tratándose de recursos públicos, el manejo deber darse en estricto apego a la ley y a las normas éticas y morales. En el Ecuador se ha difundido desde hace mucho tiempo que había dos presupuestos, el oficial y el de la inmoralidad, y los niveles de corrupción tenían ubicado al país entre los más corruptos de América Latina y del mundo, según Transparencia Internacional, lo cual ha mejorado en los últimos años; pero no estamos ubicados entre las naciones con mayor moralidad. Es muy conocida la frase popular: “no importa que se lleven la plata con tal de que se haga la obra”, lo cual dibuja, de alguna manera, la imagen nacional.

En el mes de junio del año 2014 a la provincia de Esmeraldas se la declaró, por parte de la Contraloría General del Estado, en emergencia administrativa y moral, dada la cantidad de denuncias de corrupción que se hacen permanentemente sobre las autoridades de las principales instituciones públicas, especialmente los municipios y las entidades públicas descentralizadas y centralizadas. Es un comentario permanente de los esmeraldeños el tema de los malos manejos de los fondos públicos; se difunde con mucha insistencia que exalcaldes, exprefectos, exrectores de la Universidad Técnica de Esmeraldas y exfuncionarios públicos que habiendo llegado en malas condiciones económicas, ahora son los nuevos ricos; de hecho exalcaldes y exfuncionarios públicos, han pagado prisión por irregularidades cometidas deshonestamente en la función pública. Si bien es cierto, la provincia verde, como se conoce a Esmeraldas, no es la única que a nivel nacional, ha tenido esta pésima imagen de corrupta. En el ámbito local es *voz populi* que se actúa inmoralmente en los puesto públicos, no pudiendo comprobarse todos los casos; pero Contraloría y Fiscalía sí han sancionado a muchos servidores públicos.

En este factor de incidencia en la gobernanza democrática, no solo se trata del manejo de los fondos públicos, sino también de los trámites que los usuarios deben realizar para obtener un servicio que la entidad está obligada a prestar, por lo que es una especie de metástasis de inmoralidad, ineficiencia y mala atención que ha invadido el accionar de las entidades gubernativas, y que debe erradicarse totalmente, caso contrario se corre el riesgo de hacer colapsar el aparato público en esta provincia.

En términos de gobernabilidad el panorama es muy similar al de gobernanza, si partimos de aceptar la definición como estable, eficiente, eficaz y legítimo, ya que la eficiencia y eficacia ya han sido abordadas en la gobernanza, y la estabilidad es un factor muy

esporádico de cumplimiento en la provincia. De acuerdo con la siguiente tabla, la inestabilidad es la norma y no la excepción en la última etapa democrática (ver tabla 3).

Tabla 3. Gobiernos seccionales: periodos estables o inestables*

Periodo Gobierno	1978 1983	1983 1988	1988 1992	1992 1996	1996 2000	2000 2004	2004 2009	2009 2014
Provincia Esmeraldas	Estable	Inestable	Inestable	Estable	Estable	Estable	Estable	Inestable
Cantón Esmeraldas	Estable	Inestable	Inestable	Inestable	Inestable	Estable	Estable	Inestable
Cantón Quinindé	Inestable	Estable	Inestable	Inestable	Inestable	Inestable	Inestable	Estable
Cantón Muisne	Inestable	Inestable	Inestable	Inestable	Inestable	Inestable	Inestable	Inestable
Cantón Eloy Alfaro	Estable	Estable	Inestable	Inestable	Inestable	Inestable	Inestable	Inestable
Cantón San Lorenzo	Estable	Inestable	Inestable	Inestable	Inestable	Inestable	Estable	Estable
Cantón Rioverde	xxxxxx	Xxxxxx	xxxxxx	xxxxxx	Estable	Estable	Estable	Estable
Cantón Atacames	xxxxxx	Xxxxxx	xxxxxx	Estable	Inestable	Estable	Estable	Estable
TOTAL: 8	50/50	50/50	0/100	14/86	25/75	50/50	60/40	50/50

* La inestabilidad para el presente análisis, se la considera cuando no se ha terminado el periodo y/o cuando haya existido un periodo conflictivo a criterio del autor, de acuerdo a los datos recopilados.

En términos promediales, el cumplimiento de los periodos gubernativos alcanza el 50% a nivel provincial, existiendo cantones y periodos que han sido completamente inestables, por el no cumplimiento de los plazos legales de administración, como el 1988 a 1992; al Municipio de Muisne se lo puede considerar el más inestable, que coincidentemente es uno de los más pobres del país y el más pobre de la provincia. En el último periodo de Gobierno municipal de 2009 a 2014, de los ocho gobiernos seccionales, solo cuatro terminaron las autoridades que fueron electas, y el Alcalde de Esmeraldas tuvo dos intentos de revocatoria de mandato, que pudo evitar con estrategias poco ortodoxas y éticas.

4. El buen vivir y/o el desarrollo social, económico y productivo en la provincia de Esmeraldas

La economía clásica desarrolló la clasificación tripartita de los factores de la producción: tierra, trabajo y capital (a veces se incluía un cuarto factor, el empresarial, entendido como el esfuerzo e ingenio necesarios para combinar u organizar los otros tres). En un momento dado, y sujeto a ciertos supuestos, se determina el producto total de una economía por la cantidad de factores de la producción empleados.

La provincia de Esmeraldas, ubicada en el noroccidente del Ecuador, limita con Colombia al norte y al occidente con el océano Pacífico, teniendo una posición privilegiada dentro de las rutas marítimas del pacífico sur, y es el puerto más cercano del Ecuador al canal de Panamá, y por su posición geográfica es el puerto natural y más cercano de la capital nacional, Quito; la región comprendida entre el 1 grado, 17 minutos, 5 segundos de latitud norte; y 78 grados, 50 minutos, 40 segundos de longitud occidental es considerada las más ubérrima y la de mejores condiciones para lograr su desarrollo, posee oro y platino, según Ulpiano Navarro Andrade, en sus lavaderos de los ríos Santiago y Cayapas; son muy conocidos a nivel nacional las minas deoros de Play de Oro, Cachabí, Wimbí, Zapallo Grande.

Con una extensión de 15.029 km², la mayor parte de la cual es apta para la explotación agrícola, ganadera, minera y para toda clase de obras de infraestructura, que permitan la movilización de los recursos de la producción, solamente utiliza el 30 % de esa generosa tierra en la producción. El sabio Teodoro Wolf, en su monografía del Ecuador, expresó así sobre Esmeraldas: *“La provincia de Esmeraldas, es una verdadera joya de la República del Ecuador, es una hermosa esmeraldas, no labrada, no tallada por la ingeniosa mano del hombre, sino tal como la presenta la naturaleza”*

Respecto al recurso humano, especialmente el dedicado a la producción, esto es, mano de obra calificada a nivel superior y tecnológico (6300 profesionales ha graduado la Universidad local en 30 especializaciones profesionales, y han llegado a la provincia no menos de 500 profesionales de las ramas que la Universidad local no capacita, (Universidad Técnica Luis Vargas Torres, 2014); por lo que se cuenta con el recurso humano suficiente para emprender un desarrollo sostenido en por lo menos tres de las cuatro áreas de desarrollo que la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) ha planificado para Esmeraldas, esto es, para Turismo, agropecuarias, energía renovable, faltando profesionales y técnicos para el desarrollo pesquero; pero, el índice de alfabetización es muy alto, comparado con el promedio nacional, lo cual sería un obstáculo para alcanzar un proceso de desarrollo sostenible, aunque es superable, y así lo está haciendo el Gobierno nacional con su proyecto de alfabetización (ver tablas 4 y 5).

Tabla 4. Población de 15 y más años por condición de alfabetismo, datos provinciales

ESMERALDAS	GRUPO ÉTNICO	ALFABETO	ANALFABETO	Total
	INDÍGENA	83,14 %	16,86 %	100,00 %
	AFROECUATORIANO/A	87,08 %	19,92 %	100,00 %
	MONTUBIO/A	83,42 %	16,58 %	100,00 %
	MESTIZO/A	90,08 %	9,92 %	100,00 %
	BLANCO/A	89,26 %	10,74 %	100,00 %
	OTRO/A	83,69 %	16,31 %	100,00 %
	Total	88,76 %	11,24 %	100,00 %

Fuente: Censo de población y vivienda (CPV-2010), Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

Tabla 5. Población con más de 15 años por condición de alfabetismo, datos nacionales

ECUADOR	GRUPO ÉTNICO	ALFABETO	ANALFABETO	Total
	INDÍGENA	79,57 %	20,43 %	100,00 %
	AFROECUATORIANO/A	92,36 %	7,64 %	100,00 %
	MONTUBIO/A	87,12 %	12,88 %	100,00 %
	MESTIZO/A	94,92 %	5,08 %	100,00 %
	BLANCO/A	96,32 %	3,68 %	100,00 %
	OTRO/A	95,49 %	4,51 %	100,00 %
	Total	93,25 %	6,75 %	100,00 %

Fuente: Censo de población y vivienda (CPV-2010), Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

El tercer factor de la economía clásica, el capital, es el elemento que no posee la noroesteña provincia, y es una debilidad que no ha sido asumida por los gobernantes locales con propuestas de incentivos de inversión como lo han hecho otras ciudades y provincias, como Cuenca en el Azuay, que ofreció disminución de impuestos a los inversionistas y de allí su desarrollo industrial.

La economía esmeraldeña se sustenta en cuatro ramas de actividad productiva que son las de agricultura, ganadería, caza y silvicultura, pesca, industria manufacturera, comercio y enseñanza, siendo muy bajo el desarrollo industrial y la prestación de servicios, así como la actividad turística que es un rubro importante en la economía provincial, pero que no ocupa mayor cantidad de mano de obra calificada, que ya provee la Universidad local, por lo tanto se puede considerar a la provincia como monoprodutora y recolectiva con algo de manufactura y comercio, que son ramas, excepto el comercio, que utilizan mucha mano de obra, la mayoría en la informalidad; por ello, la producción y economía local es muy débil en su estructura y sostenimiento.

Comparativamente con el país, especialmente con los principales polos de desarrollo nacional, se observa una profunda diferencia en la estructura económica, y ello no ha sido abordado por los gobernantes locales de turno que se enfrascan en los servicios básicos, sin impulsar la conformación de una economía basada en los factores de la producción que son fortalezas en la provincia, como el turismo pesca, agricultura y ganadería, en los cuales no ocupa los primeros lugares en generación del PIB, y menos en el procesamiento, industrialización y comercialización interna y externa (ver tablas 6 y 7).

Tabla 6. Participación porcentual de las ramas de actividad, 2007

Rama o industria	2007
Agricultura ganadería caza y silvicultura	8,97%
Pesca	1,77%
Explotación de minas y canteras	20,01%
Industrias manufacturas (excluye refinación de petróleo)	14,16%
Suministro de electricidad y agua	0,92%
Construcción	8,54%
Comercio al por mayor y al por menor	14,85%
Hoteles y restaurantes	1,31%
Transporte almacenamiento y comunicaciones	10,94%
Intermediación financiera	2,08%
Actividad inmobiliarias empresariales y de alquiler	6,89%
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	4,65%
Enseñanza servicios sociales de salud y otras actividades de servicios comunitarios sociales y personales	4,76%
Hogares privados con servicio doméstico	0,15%
Total	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de las Cuentas Provinciales del Banco Central del Ecuador.

Tabla 7. Estructura sectorial de la población económicamente activa (PEA) en Esmeraldas

ACTIVIDAD	NÚMERO DE PERSONAS	% PARTICIPACIÓN
Agricultura, ganadería, caza y silv.	75,956	38%
Pesca	8,007	4%
Explot. Minas y Canteras	341	0%
Industrias Manufactureras	11,130	6%
Suministro de elec., gas y agua	742	0%
Construcción	7,319	4%
Comercio al x mayor y menor	38,703	19%
Hoteles y restaurantes	8,278	4%
Transporte, almacen. y comun.	7,597	4%
Act. Inmob., empres. y de alq.	4,019	2%
Administración Pública y Defensa	5,195	3%
Enseñanza	12,350	6%
Servicios Sociales y de Salud	6,263	3%
Otras actividades de ser. comuni.	6,465	3%
Act. de hogares privados	6,801	3%
Total	199,169	100%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), encuesta de condiciones de vida 2005-2006. Elaboración: OCE.

El desempleo es el problema social y económico más grave que tiene la provincia de Esmeraldas, y se deriva básicamente por la falta de inversión privada que genere

trabajo y empleo a la población económicamente activa (PEA) (ver tabla 8). Esmeraldas es una provincia subempleada; si esa población tuviese seguro social y obtención de ingresos mínimos, por lo menos, no sería mayor problema; pero el subempleo en el Ecuador, y especialmente en Esmeraldas, es muy precario e insuficiente para mantener una familia en condiciones mínimas de satisfacer las necesidades básicas, he allí entonces la necesidad de cambiar la economía local de monocultivo y comercio informal por una economía industrial y de servicios sostenible y sustentable.

Tabla 8. Indicadores de empleo en Esmeraldas

SERVICIO	SERVICIOS ESMERALDAS PROMEDIO	TOTAL ZONA 1
OCUPACION PLENA	28.2%	24%
SUBEMPLEO	68.3%	73%
DESEMPLEO	7.4%	6%

Fuente: Enemdu, diciembre 2009 y serie 2006-2009. Elaboración: OCE.

5. La gobernanza, la gobernabilidad y el desarrollo provincial

Gobernar es servir con eficiencia, eficacia, efectividad, amabilidad y estabilidad; solo así los gobernantes alcanzan gobernanza y gobernabilidad, y ello no está ocurriendo en la provincia de Esmeraldas, dado que los resultados de esa acción de Gobierno seccional, municipal o local no está respondiendo a las necesidades de sus pobladores, existiendo altos índices de NBI que, comparativamente con los promedios nacionales la ubica más abajo de ciudades, cantones y provincias que no tienen las condiciones ni los requisitos naturales y humanos, para alcanzar niveles de desarrollo y bienestar por sus escasas y limitadas potencialidades de sus factores de desarrollo.

No ha sido creado un modelo diferente para que las comunidades y sociedades alcancen progreso y felicidad, sino a través de su organización social, y en medio de ella su forma de gobierno, que bien llevado a planes estratégicos y con ética, alcanza sus objetivos y metas sin mayor dificultad: por lo tanto, es una condición *sine quanon* que la intervención de los Gobiernos en los asuntos públicos es eficaz en función de los intereses de las mayorías, y eso no está ocurriendo en la provincia de Esmeraldas, por los resultados sociales, económicos y productivos que se han presentado en este artículo.

La gobernanza en la provincia de Esmeraldas, entendida como intervención del Estado a través de los Gobiernos seccionales, Gobiernos autónomos descentralizados (GAD), es muy débil; si la medimos como resultados de gestión de los gobernantes, ninguno de los cantones de la provincia, ni la cabecera provincial se coloca entre los primeros 30 cantones o ciudades del país; por lo tanto, no se puede hablar de una buena gobernanza en la provincia de Esmeraldas o de una eficiente intervención del Estado en esta provincia.

A esto se suma una deficiente gobernabilidad, reflejada en una inestabilidad consecutiva y consuetudinaria de los ocho gobiernos seccionales (se excluye el cantón La Concordia, que bajo consulta a los concordenses y Ley de la Asamblea Nacional, sancionada por el Presidente de la República, dejó de pertenecer a la provincia desde 2013), analizado su estabilidad, en el mejor periodo de Gobierno desde 1978 que se retornó a la democracia, solo se terminaron los mandatos legales el 50%, habiendo un periodo 1988 – 1992, que ningún gobierno seccional terminó su mandato de tiempo.

Según el Instituto de Estadísticas y Censos del Ecuador (INEC), la provincia de Esmeraldas tiene entre sus cantones a tres de los más pobre o con NBI del país: Muisne, Rioverde y Eloy Alfaro, y a nivel provincial se ubica en el puesto 15 de 24 provincias, en los índices sociales y económicos; si esos resultados los comparamos con las potencialidades naturales y humanas que tiene esta provincia de 534.092 habitantes (Censo 2010 INEC) y 15.371 Km², con dos de los más grandes estuarios hidrográficos del país, una diversidad de fauna y tierra fértil que contiene incluso importantes minas de oro, bañada por el Océano Pacífico que le permite unas exuberantes playas y una actividad pesquera que es

la segunda del país, en la cual se ubica los complejos industriales de hidrocarburos más importantes del Ecuador, no puede ni debe tener esos índices sociales ni económicos, por lo tanto el análisis nos lleva a la gobernanza y la gobernabilidad, como factores incidentes de esta situación deficitaria y de subdesarrollo.

6. Conclusión

El desarrollo de un país o de una comunidad, pasa necesariamente por que sus gobernantes tengan una buena gobernanza y buena gobernabilidad, esto es, que obtengan resultados en su gestión de gobierno y que signifique mejoramiento de los niveles de vida de sus habitantes, para lo cual deben permanecer en sus puestos por lo menos el tiempo para el que fueron electos. Los ejemplos de desarrollo de países y municipios así lo confirman, verbi gracia Chile, Singapur, Curitiba (Brasil), y ello no depende en gran medida del modelo económico y de la filosofía de gobierno, como lo demuestra China, donde conviven y se desarrollan dos sistemas en un modelo económico, que para el 2015 la pone como la primera potencia del mundo.

Este sería el problema fundamental de la provincia de Esmeraldas: que tiene Gobiernos municipales con débil gobernanza y gobernabilidad, esto es, una intervención del Estado y de los gobiernos seccionales con poca eficacia, eficiencia, efectividad e identidad, contrarios a las cifras macroeconómicas que presenta al país y al mundo el gobierno nacional, por lo que el buen vivir o suma kawsay de los habitantes esmeraldeños es un eslogan no aplicable en este sector noroccidental de la República del Ecuador, a pesar de contar con las bases y requisitos suficientes para tener y ser un emporio de riqueza y bienestar.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Fernandez, P. 2009.

Ferro-Ilardo, B. (2010). La buena gobernanza; el desarrollo económico y la cooperación internacional en la lucha contra el crimen organizado y la corrupción. Disponible en <http://stslatinoeiberoamsubferroilardo.blogspot.com/2010/11/la-buena-gobernanza-el-desarrollo.html>.

Justo-Chávez Guillermo. (2005). El Estado municipal y el reclamo ciudadano. Disponible en <http://www.eldia.com.ar/ediciones/20050513/opinion2.asp>

INEC, López Galo, Censo de Población y Vivienda, 2010.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Ecuador. (2012). Articulación de redes territoriales, prioridades para el desarrollo integral, Imprenta. Quito: Autor.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Ecuador. (2012). Articulación de redes territoriales, prioridades para el desarrollo integral, Imprenta. Quito: Autor.

Rodríguez, Isidro. (2009). La buena gobernanza local y la participación de la sociedad civil en los asuntos públicos

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2013). Plan del Buen Vivir, 2009 – 2013. Quito: Autor.

Universidad Técnica Luis Vargas Torres. (2011). Informe de Evaluación del Plan Estratégico de Desarrollo Institucional 2009 – 2014; lo ejecutado versus lo planificado para el año 2011. Disponible en <http://www.utelvt.edu.ec/EVALPEDI2009a2014.pdf>.

