

**Universidad Andina Simón Bolívar**  
**Sede Ecuador**

Área de Gestión

Programa de Maestría  
Gerencia para el Desarrollo Social

**“La Comunicación como eje para la Participación Ciudadana, en el Gobierno  
Local de Morona.”**

**Juan Pablo Velín**

**2007-2008**

*Al presentar esta tesis como uno de los requisitos previos para la obtención del grado de magíster de la Universidad Andina Simón Bolívar, autorizo al centro de información o a la biblioteca de la universidad para que haga de esta tesis un documento disponible para su lectura según las normas de la universidad.*

*Estoy de acuerdo en que se realice cualquier copia de esta tesis dentro de las regulaciones de la universidad, siempre y cuando esta reproducción no suponga una ganancia económica potencial.*

*Sin perjuicio de ejercer mi derecho de autor, autorizo a la Universidad Andina Simón Bolívar la publicación de esta tesis, o de parte de ella, por una sola vez dentro de los treinta meses después de su aprobación.*

.....  
*Juan Pablo Velín*

*13 de Octubre del 2008*

**Universidad Andina Simón Bolívar**

**Sede Ecuador**

Área de Gestión

Programa de Maestría  
Gerencia para el Desarrollo Social

**“La Comunicación como eje para la Participación Ciudadana, en el Gobierno Local de Morona.”**

**Juan Pablo Velín**

**Dr. José Laso**  
Tutor

**Macas, Morona Santiago, Ecuador**  
**2007-2008**

## Resumen

Esta investigación intenta dar a conocer el grave problema comunicacional que existe entre entes de desarrollo como en este caso el Municipio del Cantón Morona y la ciudadanía a la que representa. Esto debido a que se necesita en primer lugar de la voluntad política para cogestionar entre ciudadanía y entidades de desarrollo, lo cuál en muchos casos no existe debido a las diferentes prioridades y concepciones de desarrollo y gestión pública por parte de las autoridades. Otro aspecto es la débil organización ciudadana, que trabaja por beneficios sectoriales y de corto plazo, lo cuál no permite realizar un trabajo que entrelace los intereses comunes para alcanzar mejores resultados.

El primer capítulo de esta investigación, hace un acercamiento teórico en donde se percibe la transversalidad de la comunicación, además de analizar a la organización como un ente comunicativo, en vista de que el gobierno local necesita de un trabajo coordinado, interdisciplinar, intersectorial y participativo en un entorno dinámico y cambiante. Se revisa además el tema de la participación ciudadana, en donde se presenta sus debilidades pero también las posibilidades de ejercer un mejor gobierno, mucho más transparente y equitativo.

El segundo capítulo recoge datos descriptivos del cantón Morona, para de esta manera entender las grandes necesidades básicas insatisfechas con las que cuenta esta zona amazónica, y así poder entender la mayor participación y organización a nivel rural, puesto que lo que se intenta por medio de la presión y la participación ciudadana es mejorar su nivel de vida.

El tercer capítulo relata las percepciones de los actores locales, las mismas que se realizaron gracias a observaciones, entrevistas y algunas visitas de campo para entender las subjetividades de los mismos. Además, se realizó encuestas a la ciudadanía de la localidad al igual que a los miembros de la organización municipal, para poder contar con algunos datos cuantitativos que permitan vislumbrar algunas conclusiones. El último capítulo tiene las conclusiones finales y recomendaciones, para de esta manera cerrar la investigación realizada en el cantón Morona.

## **AGRADECIMIENTOS**

**A mi esposa Gabriela Estrella, por ser una mujer incondicional y quién me inspira día a día a ser un mejor ser humano.**

**A mis padres, por confiar y ser un apoyo a pesar de la distancia.**

**A mis profesores, de quienes recibí estímulo, reto y sed de conocimiento.**

**A mis amigos, con los cuales compartí triunfos, derrotas, sonrisas, lágrimas y sueños, por lo que siempre estarán anclados a mí ser.**

**A mis compañeros, porque la universidad es para aquellos que desean ser mejores.**

## ÍNDICE

### CAPITULO I MARCO TEÓRICO

#### La Comunicación como eje para la Participación Ciudadana, en el Gobierno Local del Cantón Morona.

1.1	Introducción.....	8
1.1.1	La Comunicación y la Sociedad.....	10
1.1.2	La Comunicación para el Cambio Social .....	12
1.1.3	La Comunicación y la Comunidad.....	14
1.1.4	La Comunicación Popular.....	17
1.1.5	Comunicación y Democracia.....	19
1.1.6	La Comunicación y el Capital Social.....	22
1.1.7	La Comunicación y la Cultura.....	24
1.1.8	La Comunicación Pública en el ámbito local.....	26
1.1.9	Los Medios de Comunicación.....	28
1.2.1	La Organización, la Institución y la Comunicación.....	30
1.2.2	Alcances de la Organización e Institución.....	30
1.2.3	La organización comunicativa.....	33
1.3.1	La Participación Ciudadana.....	38
1.4.1	El Gobierno Local y su entorno.....	46
	CAPÍTULO II CONTEXTOLOCAL.....	50
2.1.1	Breve Historia del Cantón Morona.....	50
2.1.2	Fiestas más Representativas.....	54
2.1.3	División Política y administrativa del Cantón Morona.....	54
2.1.4	Ubicación Geográfica.....	55
2.1.5	Factores Climáticos.....	55
2.1.6	Hidrografía.....	56
2.2.1	Población Urbana y Rural.....	56
2.2.2	Niveles de Pobreza.....	57

2.2.3	Ámbito económico productivo.....	58
2.2.4	Servicios Básicos.....	59
2.2.5	Situación Actual de la Educación.....	63
2.2.5.1	Índices de Educación.....	63
2.2.5.2	Educación Bilingüe.....	64
2.2.6	La Salud.....	65
2.3.	Actividades Económicas del Cantón.....	66
2.3.1	Ganadería.....	66
2.3.2	Agricultura.....	67
2.3.3	Minería.....	68
2.3.4	Turismo.....	68
2.4	Ámbito Institucional – Organizativo.....	69
<b>CAPÍTULO III RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN.....</b>		<b>71</b>
3.1	Introducción.....	72
3.2	Percepciones de los actores locales.....	73
3.3	Encuestas realizadas a la localidad.....	91
3.4	Encuestas realizadas a empleados de la Institución.....	94
<b>CAPÍTULO IV.....</b>		<b>97</b>
4.1	Conclusiones.....	97
4.2	Recomendaciones.....	101
4. 2	Bibliografía.....	103
4. 3	Anexos.....	106

# **La Comunicación como eje para la Participación Ciudadana en el Gobierno Local del Cantón Morona.**

## **1.1 Introducción**

La participación ciudadana en el manejo de los asuntos públicos constituye hoy en día una variable central de preocupación a los efectos de lograr una mayor democratización y con ello, la eficacia necesaria en los servicios que generen mayores beneficios a la población. Sin embargo, la condición elemental para el diálogo, la concertación, las alianzas, la credibilidad mutua y la unidad de acción, es que los actores involucrados puedan tener formas de acercarse, de compartir, de conocerse y comunicarse. Pero demasiado bien sabemos que pese a vivir en el llamado siglo de las comunicaciones, paradójicamente la incomunicación, el recelo y la desconfianza son grandes males que aquejan a toda nuestra sociedad.

La débil participación ciudadana en el Cantón Morona es uno de los principales problemas, puesto que en estos últimos años se impulsaron procesos participativos desde el Municipio. Sin embargo, este proceso participativo es incipiente y se encuentra en construcción, razón por lo cual necesita ser comprendido y fortalecido, puesto que en el mediano plazo los resultados obtenidos no son alentadores. La pregunta central que nace alrededor del problema planteado es la siguiente. ¿Por qué existe poca participación ciudadana ante las propuestas municipales?

La hipótesis que la investigación intenta comprobar es el hecho de que la ineficiente organización municipal no permite articular las propuestas ciudadanas con la gestión municipal local, razón por lo cual la participación estimula las actividades de consulta pero no de concertación y decisión lo cual sería un auténtico ejercicio de poder. Además, la poca información y apertura a procesos de comunicación abierta de doble vía desde el Municipio de Morona para con su población, no ha permitido apuntalar la participación ciudadana de manera sostenible.

La investigación utiliza el enfoque cualitativo, donde se revisa el tema de manera exploratoria, para luego intentar explicar las relaciones complejas que se dan alrededor del mismo. El modelo para realizar esta investigación es el de la investigación documental por medio del cual se analiza la bibliografía pertinente para el tema, además de la observación participante, la cual es una técnica que permite describir y analizar la realidad municipal, la de sus departamentos, además, del trabajo que se realiza con la comunidad. Las herramientas que se utilizaron para recolectar la información, fueron las fuentes primarias, gracias a la observación y las entrevistas semi-estructuradas que se realizarán a los actores sociales, líderes, ciudadanos, autoridades y empleados municipales, además de los informantes clave. Estos datos primarios son recopilados en el campo de trabajo, denominado Cantón Morona. El campo en esta investigación no es visto como un lugar ajeno, sino como parte del vivir cotidiano del investigador, en vista de que durante todo el tiempo de trabajo en esta investigación estuve radicado en la ciudad de Macas, para poder entender las relaciones de poder y a los actores a profundidad.

En la metodología cuantitativa el universo de estudio de esta investigación se centrará en encuestas realizadas a 20 empleados de la institución, la misma que fue realizada de manera aleatoria, escogiendo empleados al azar de la lista con la que cuenta el departamento de recursos humanos; además se realizó encuestas a 40 ciudadanos de la localidad, de forma aleatoria y escogidos en base a la guía telefónica de la ciudad.

Se utilizó por otra parte las fuentes secundarias como documentos publicados, página Web de la institución, revistas, casetes, videos, informes y otras publicaciones. El análisis de los datos cualitativos que se realizó en la investigación fue el del análisis de contenido, que responderá a la realidad teórica y práctica, para poder dilucidar algunas conclusiones y para mejorar la articulación entre las propuestas ciudadanas y la gestión municipal, gracias al fortalecimiento de la comunicación participativa.

### 1.1.1 Comunicación y Sociedad

*“Pensar en qué comunicación queremos hacer es pensar en qué sociedad queremos vivir”*

**Mario Kaplún**

La palabra comunicación viene del latín “communicare” que significa compartir, precisamente porque es el hecho de compartir ideas, datos, y conocimiento, por medio del uso de símbolos comunes para la consecución de un fin.

En nuestro país es necesario reconocer dos hechos trascendentales que han sido muy subestimados en muchos proyectos de desarrollo implementados:

El primero es que la condición elemental para el diálogo, la concertación, las alianzas, la credibilidad mutua y la unidad de acción, es que los actores involucrados puedan tener formas de acercarse, de compartir, de conocerse entre ellos. Es decir que, simple y llanamente, necesitan comunicarse. Pero demasiado bien sabemos que pese a vivir en el llamado siglo de las comunicaciones, paradójicamente la incomunicación, el recelo y la desconfianza son grandes males que aquejan a toda nuestra sociedad. El segundo hecho es que el manejo de la información constituye mucho más que la base de conocimientos para la toma de decisiones. “Tal como penosamente lo hemos corroborado en todas las esferas de la vida nacional y sobre todo durante la última década, el acceso privilegiado a la información y el ocultamiento o manipulación de esta información, son los recursos más cómodos y eficaces para el ejercicio autoritario y el control del poder.”<sup>1</sup>

Es por esto que en la actualidad la lucha por la verdadera comunicación en sociedades democráticas se aleja cada vez más de la verticalidad, para acercarse a lo horizontal, generando

---

<sup>1</sup> Rodrigo Arce y Walter Herz, *De Excluidos a Protagonistas: El desafío de promover capacidades locales*, Lima-Perú, Red PERÚ de Iniciativas de Concertación para el Desarrollo Local, 2004. Pág.35

esto la participación entre los actores en un mismo nivel, con mejores resultados o respuestas ante el mensaje emitido.

Esto, sin embargo, se debe a la diferencia que se hace entre información y comunicación, debido a que la primera no busca una interrelación y la segunda sí lo hace. La primera emite datos sin conocer al otro, mientras que la segunda se interesa por el otro y busca de él una respuesta que los interconecta. Podemos decir entonces que la comunicación es un proceso, porque está en constante movimiento, en medio del acontecer social, y sirviendo de puente para la consecución de un fin entre los diversos actores de una sociedad.

La comunicación se desarrolla en medio de la sociedad, respondiendo a las necesidades de la misma, por lo que es necesario entender a esta como una organización, que avanza o retrocede, dependiendo de los niveles de comunicación que posea. Sin embargo, la experiencia acumulada permite conocer que aún se ve a la comunicación como la transmisión de información, de ideas, de sentimientos, manteniendo esa definición lineal y vertical de la misma, razón por lo cual es de vital importancia redefinir el valor de la comunicación dentro de la sociedad y la organización o institución.

Al redefinir la comunicación es necesario partir del hecho que la humanidad tiene derecho a la misma y a los recursos que brinda la información, para de esta manera satisfacer sus necesidades comunicacionales. Es aquí precisamente, donde entra en juego la Comunicación Participativa, puesto que genera un proceso de interacción social, a través del intercambio equilibrado de experiencias e información. “La meta a alcanzar es el desarrollo integral, justo y equitativo de la persona y la sociedad, para lo que se requiere que se produzca un intercambio horizontal de información por medio de una redistribución equitativa de recursos y facilidades que permita que todos, además de recibir, también puedan enviar mensajes.”<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup>Maria Luisa Muriel y Gilda Rota, *Comunicación Institucional: Enfoque Social de Relaciones Humanas*, Quito, Editora andina, 1980, pág.97

Entender la comunicación como oportunidad de encuentro con el otro, plantea una amplia gama de posibilidades de interacción en el ámbito social, porque es allí donde tiene su razón de ser, ya que es a través de ella como las personas logran el entendimiento, la coordinación y la cooperación que posibilitan el crecimiento y desarrollo de las organizaciones en conjunto con la sociedad, siendo la participación el eje orientador que permite a los actores ser parte del presente y definir su futuro.

### **1.1.2 La Comunicación para el Cambio Social**

La comunicación en la mayoría de los casos no ha servido como un instrumento de diálogo y apertura, que facilite la participación ciudadana y permita plantear desde las diferentes realidades el camino por el cual enrumbar el desarrollo. Esto en vista de que el estar comunicados, es decir el hecho de que haya vinculación y comunicación entre los actores sociales es un principio fundamental para el desarrollo.

La Comunicación para el cambio social, “es una comunicación ética, es decir de identidad y de afirmación de valores; amplifica las voces ocultas o negadas, y busca potenciar su presencia en la esfera pública.”<sup>3</sup> Esto en vista de que en muchas comunidades sus voces no han sido escuchadas, y por el contrario se les ha impuesto de manera vertical proyectos que nunca fueron entendidos, discutidos y compartidos.

Esta posición es perversa, puesto que parte del punto de vista en la cual el “desarrollo” es visto como un solo camino a seguir; el cual tiene que ser recorrido por los pueblos pobres o beneficiarios de ayuda, siendo necesario para aquellos cambiar su comportamiento, puesto que sus prácticas cotidianas son asumidas como erróneas. Desde una perspectiva cultural, “la mayor parte de veces las comunidades “son receptoras” de contenidos ajenas a su tradición y cultura, y

---

<sup>3</sup> Alfonso Dagon, *El cuarto mosquetero: la comunicación para el cambio social*, WWW.Geocities.com/ArtMosqueteros.html.

por lo tanto tienen una vivencia de la comunicación que más se parece a un exilio interno, en su propia realidad, que a un proceso de diálogo constructivo.”<sup>4</sup>

De manera ejemplificada algunos autores llegan a plantear que “el campesino era una parte sustancial de la población de los países subdesarrollados, y que se los debía introducir al cambio modernizador.”<sup>5</sup> Esto en vista de que el campesino era considerado igual a “cultura de pobreza”, y esto se debía a que tenían: “desconfianza de las relaciones interpersonales, una percepción de que lo bueno está limitado, dependencia y hostilidad, aspiraciones limitadas, falta de espíritu innovador [...] escasa empatía.”<sup>6</sup> Estas ideas fueron propagadas, y se dispuso la evangelización del desarrollo a los pueblos subdesarrollados, bajo el dogma promovido desde occidente.

“La comunicación para el desarrollo puede tomar ventaja del potencial de participación y organización comunitaria que representa las experiencias alternativas; sin embargo, su acción está limitada al norte por las rígidas estructuras de las organizaciones de cooperación, al sur por las burocracias gubernamentales.”<sup>7</sup> En este sentido es válido reconocer las asimetrías de poder, organización e información que existe entre el Estado y la sociedad civil, por lo que es necesario dar espacio a las diversas expresiones alternativas de participación. Sin embargo, “la potencialidad de la participación ciudadana para romper con los monopolios de poder está vinculado en la medida en que ella se guíe por los principios de la igualdad, del pluralismo político, y de deliberación.”<sup>8</sup>

La comunicación para el cambio social y desarrollo es la posibilidad en donde ésta se convierte en la facilitadora para la participación ciudadana y movilización social, que permita encontrar soluciones a los problemas políticos, económicos y sociales, además de fortalecer el

---

<sup>4</sup> Alfonso Dagron, *El cuarto mosquetero: la comunicación para el cambio social*, WWW. Geocities.com/ArtMosqueteros.html.

<sup>5</sup> Citado por Everet Rogers en Martha Dubravcic, *Comunicación popular: del paradigma de la dominación al de las mediaciones sociales y culturales*, Quito, Corporación Editorial Nacional, 2002. Pág. 16.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Alfonso Dagron, *El cuarto mosquetero: la comunicación para el cambio social*, WWW. Geocities.com/ArtMosqueteros.html.

<sup>8</sup> Curnill Nuria, *Repensando lo público a través de la sociedad*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 1997. Pág. 300.

sistema democrático. La comunicación permite introducir en el desarrollo una voluntad de cambio con los sectores excluidos, los cuales pasan a ser los protagonistas, siendo un ejemplo claro el del voluntariado, como fuerza civil que nace desde la misma sociedad. En definitiva, la comunicación para el cambio social “es un proceso de diálogo público y privado a través del cual las personas definen quiénes son, cuáles son sus aspiraciones, qué es lo que necesitan y cómo pueden actuar colectivamente para alcanzar metas y mejorar sus vidas.”<sup>9</sup>

Ante esta situación es necesario reconocer que la comunicación es un elemento necesario para el cambio social, sin embargo, no es el único camino, puesto que como plantea Martha Dubravcic “el cambio social es un proceso mucho más amplio que involucra la invención, la difusión y trae consigo consecuencias.”<sup>10</sup> La invención al decir de la autora crea o desarrolla ideas nuevas, la difusión, es el proceso que permite transmitir tales ideas a un sistema social y las consecuencias son los cambios que se producen en el sistema social.

Ante este contexto de incertidumbre, el papel del comunicador es esencial porque éste se convierte en un vínculo que permite creer más en los demás que en nosotros mismos. Esto en vista de que es necesario romper los viejos paradigmas, donde el experto es el que tiene la razón y los beneficiarios son entes pasivos, que necesitan recibir el conocimiento, las capacidades y los beneficios, sin posibilidad de emitir propuestas.

### **1.1.3 La Comunicación y la Comunidad**

La búsqueda de comunidad, ante esta realidad globalizante con un estado central en constante involución, es una causa noble, precisamente porque es una palabra que genera esperanza, afecto, además de la posibilidad de tener buenos encuentros, puesto que en comunidad parece que todo marcha bien, se confía en el otro, hay solidaridad, diálogo entre iguales y buena voluntad. Sin embargo, la realidad nos refleja una sociedad que no vive en comunidad y que por el contrario convive en constante pugna entre la libertad y la seguridad.

---

<sup>9</sup> Leila Cortez, *Comunicación y desarrollo desde la diversidad humana*, WWW. Aula intercultural.org, 2007.

<sup>10</sup> Martha Dubravcic, *Comunicación popular: del paradigma de la dominación al de las mediaciones sociales y culturales*, Quito, Corporación Editorial Nacional, 2002. Pág. 19.

“Perder la comunidad significa perder la seguridad; ganar comunidad, si es que se gana, pronto significaría perder libertad.”<sup>11</sup> Esto nos da ha entender que mientras estamos dentro de la comunidad, nos mantenemos seguros aunque al mismo tiempo es necesario hacer respetar las reglas internas y no abrirse hacia lo externo o desconocido, perdiendo de esta forma libertad. Tal vez por esto la palabra comunidad es un ideal, un sueño o el paraíso perdido, que nos mueve para plantearnos alternativas en busca de un mayor bienestar y una vida digna.

La inocencia perdida de nuestras comunidades, es lo que abrió los ojos de muchos, pero a costa de mayor insatisfacción y vulnerabilidad. Por lo que en la actualidad una de las batallas más grandes es precisamente por la recuperación de aquel paraíso, donde el entendimiento común es un hecho tácito y natural, del cual se parte y no al cual se debería llegar.

Al contrario, el concepto de comunidad contemporánea nace de supuestos artificiales, en donde el consenso es una búsqueda por solucionar conflictos entre diferentes, entre nosotros y ellos, que en el mejor de los casos llegan a someterse al bien común. Esta concepción es diferente a la de comunidad real, donde el entendimiento común no deja espacios para someter al otro y encaminarlo obligatoriamente en una misma dirección.

La comunidad ha sido trastocada por el avance de la comunicación, esto porque se producen fisuras a nivel interno, rupturas con la homogeneidad o mismidad. “La mismidad se evapora una vez que la comunicación entre sus miembros y el mundo externo se hace cada vez más intensa y más importante que los intercambios mutuos entre sus miembros.”<sup>12</sup> La informática y las nuevas tecnologías, transforman al ser colectivo, en un ser individual que se relaciona con el otro distante por medio de instrumentos, lo que deja un sabor amargo y un terrible vacío emocional.

En este contexto de soledad, incertidumbre, miedo y crisis de la comunidad, nace la identidad con furia y fuerza como un mecanismo al cual aferrarse para sobrevivir en un mundo

---

<sup>11</sup> Bauman Zygnubt, *Comunidad*, en busca de seguridad en un mundo hostil, Barcelona, Siglo XXI España Editores, 2003. Pág. 11.

<sup>12</sup> *Ibíd.* Pág. 19.

hostil. “Identidad significa destacar: ser diferente y único en virtud de esa diferencia, por lo que la búsqueda de la identidad no puede sino dividir y separar.”<sup>13</sup>

La globalización con todo su sistema de interconexión e interdependencia, que es posible gracias al avance de la tecnología y la comunicación, ha hecho visible la utopía de la comunidad paradisíaca en donde todos hablen un mismo lenguaje, y se sientan seguros y libres. Por el contrario el sentido de identidad resurge, pero bajo un esquema de conflicto con el otro o diferente, por lo que las fronteras tienen más control y se acentúan a nivel cada vez más micro, siendo por esto perceptibles las expresiones de pandillas que se apoderan de ciertos barrios y responden a una identidad específica, que está en constante conflicto con los “diferentes”. Hobsbawm dice que: “hombres y mujeres buscan grupos a los que puedan pertenecer, de forma cierta y para siempre, en un mundo en que todo lo demás cambia y se desplaza, en el que nada más es seguro.”<sup>14</sup>

En este sentido la comunidad reproduce ciertos esquemas de poder, e incluso intenta homogeneizar para sus adentros, ante la avalancha de la globalización como un mecanismo de defensa y supervivencia. Esto, es visible en comunidades Shuar y Achuar que se asientan en la cordillera del Cutucú en Morona Santiago, donde no se permite entrar a afuerños sin un permiso especial, y en sus pequeñas escuelitas los niños tienen que utilizar símbolos y tatuajes en su rostro y cuerpo, aunque fuera de la misma no lo hacen; esto para en alguna manera mantener sus tradiciones, cultura y fortalecer sus formas de vida y la de sus futuras generaciones. De esta forma, “se consolida la tendencia al tribalismo y al etnicismo, vale decir, al impulso de encerrarse dentro de la propia cultura y contraponerse de manera resentida y hostil a los demás. Aquí echa sus raíces la obsesión por la identidad que es también una obsesión por la seguridad.”<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Bauman Zygnubt, *Comunidad*, en busca de seguridad en un mundo hostil, Barcelona, Siglo XXI España Editores, 2003. Pág. 19. 23.

<sup>14</sup> Ibid. Pág. 22.

<sup>15</sup> Ibid. Pág. 150.

### 1.1.4 La Comunicación Popular

La versión occidental ha planteado los elementos de la comunicación en su versión clásica como emisor-mensaje-receptor, desde una posición funcionalista y vertical, en donde el receptor cumple una función pasiva ante el mensaje direccionado desde el emisor, el cual intenta manipular a través de los medios de comunicación. Pero desde una versión más latinoamericana, se nos plantea la posibilidad de que “todos somos o podemos ser emisores y receptores a la vez”<sup>16</sup>

En este sentido se habla de una comunicación basada en el diálogo. “Desde esta mirada el comunicador, más que retroalimentación, necesita prealimentación. Necesita conocer profundamente a aquellos que está buscando poner en comunicación, con los que está buscando, no tanto comunicarles cosas, sino comunicarse con ellos y ponerlos a ellos en comunicación entre sí.”<sup>17</sup> Bajo esta postura se deja de lado la idea de retroalimentación o feedback, en donde lo importante es el efecto y no la participación, puesto que el receptor no participa en todo el proceso, siendo víctima de la psicología conductivista (estímulo-respuesta). Desde esta mirada, para que exista buena comunicación, el receptor tiene que responder de acuerdo a los efectos que se buscaban que se produjera. “El alumno aprendió, el consumidor compró, el votante votó.”<sup>18</sup> Y no a un proceso de diálogo abierto donde las alternativas surjan de la deliberación y el consenso.

Al brindar los derechos para que la mayoría tenga la posibilidad de emitir y receptor mensajes, no es que dejamos de lado la tarea fundamental del comunicador, puesto que su rol pasa a ser el de facilitador de los diálogos, para conducir, no empantanarse en temas irrelevantes y llegar a los acuerdos deseados. La comunicación basada en el diálogo nos permite transformar

---

<sup>16</sup> 5to Seminario de Comunicación Ciudadana Espacio Local. *¿Comunicación popular: es o se hace?*, Buenos Aires, Centro Nueva Tierra, 3, 4 y 5 de octubre del 2003. Pág. 14.

<sup>17</sup> *Ibíd.* Pág. 13

<sup>18</sup> *Ibíd.* Pág. 14.

la realidad. No se trata solo de emitir información o mensajes, “no es aprender por aprender, es aprender para cambiar, para cambiarnos y para cambiar la realidad que nos rodea.”<sup>19</sup>

La comunicación dialógica intenta a su vez dejar de lado la posición adversa entre “ellos” y “nosotros”, bajo una nueva visión integral en la que todos puedan ser parte del gran “nosotros”. Al incluir al otro, se generan espacios de apertura, que permitan explorar nuevas posibilidades, y de esta manera se practica la filosofía en donde los diversos sectores pueden “ganar-ganar”, dejando atrás el esquema de dominado-subordinado.

“Por mucho tiempo lo popular se ha inscrito en la concepción de cultura de los oprimidos, cuya acción debía orientarse a una toma de conciencia de estos sectores.”<sup>20</sup> Es por esto que autores como Paulo Freire plantearon una educación liberadora, basados en el diálogo entre iguales y una democracia participativa para en alguna forma contrastar al poder.

Esta postura es interesante para la comunicación en la medida que consideraba al ser humano como el eje para el proceso de liberación, siendo el lenguaje y la palabra un arma vital que permiten construir nuevos mundos y de esta forma romper el círculo de la opresión, bajo nuevas relaciones horizontales en donde el diálogo es un elemento principal de esta sociedad en construcción. “Se hace comunicación-desarrollo desde un lugar situado, desde el lugar donde se enuncia la palabra, que es el lugar del sujeto.”<sup>21</sup>

“El diálogo y la concertación son instrumentos de comunicación y búsqueda de objetivos comunes. El diálogo es un elemento central e indispensable de la democracia. Muchos conflictos han sido superados porque las partes han tenido fe en el valor del diálogo, y lo han practicado a través de leales negociaciones.

Por el contrario, han ocurrido conflictos y violencia puesto que el diálogo no se ha realizado verdaderamente, o porque había sido falseado, desvirtuado o restringido. [...] El

---

<sup>19</sup> 5to Seminario de Comunicación Ciudadana Espacio Local. *¿Comunicación popular: es o se hace?*, Buenos Aires, Centro Nueva Tierra, 3, 4 y 5 de octubre del 2003. Pág. 14.

<sup>20</sup> Martha Dubravcic, *Comunicación popular: del paradigma de la dominación al de las mediaciones sociales y culturales*, Quito, Corporación Editorial Nacional, 2002. Pág. 30.

<sup>21</sup> Leila Cortez, *Comunicación y desarrollo desde la diversidad humana*, WWW. Aula intercultural.org, 2007.

diálogo implica: aprender a respetar a todo ser humano, insistiendo en el valor y la primacía de la persona por sobre la ambición de poder y de riqueza; respetar y acoger los valores y las culturas de los demás; respetar la libertad y la capacidad de autodeterminación del otro”<sup>22</sup>

### 1.1.5 Comunicación y Democracia

El lenguaje es lo que distingue a los seres humanos como seres racionales, por lo que la situación ideal del diálogo es la base de los acuerdos donde se plantearán normas justas y que promuevan el bien común. Sin embargo, es necesario reconocer las diferencias planteadas por Habermas entre la “acción comunicativa y la estratégica o de racionalidad instrumental”. “La acción comunicativa será, así, el reconocimiento justo de las personas como sujetos del lenguaje. La acción estratégica busca simplemente el acuerdo, el consenso fáctico de los intereses en conflicto, que venza el argumento más persuasivo, en tanto la acción comunicativa busca el consenso ético y racional válido.”<sup>23</sup>

Desde esta perspectiva se puede vislumbrar que la acción comunicativa busca el mejor argumento, mientras que la acción estratégica el más persuasivo. La idea del mejor argumento, donde el consenso y el respeto al otro es lo que prima, es sin duda el paradigma buscado dentro de una comunicación más horizontal. A pesar de aquello, “el discurso político o público no excluye nunca del todo la manipulación y la dominación. Unos saben más que otros, unos piensan más y otros menos. Y puesto que nadie lo sabe todo, hay conflicto y disparidad de opiniones, y para resolverlas hay que contar con las armas de la persuasión, la cual supone asimetría y desigualdad.”<sup>24</sup> Es por esto que la acción comunicativa y la estratégica en alguna medida se entrelazan; y para que exista un verdadero diálogo se necesita de transacciones en donde alguien intenta persuadir a otro de lo que se cree será mejor y generalizable.

---

<sup>22</sup> Lautaro Ojeda, *La descentralización en el Ecuador*, Quito, Ediciones Abya-Yala, 2000. Pág. 136.

<sup>23</sup> K.O. Apel, A. Cortina, J. De Zan, *Ética Comunicativa y Democracia*, Barcelona, Editorial Crítica, 1991. Pág. 246.

<sup>24</sup> *Ibíd.* Pág. 246.

Las asimetrías en el uso de la palabra son parte muy comunes dentro de la cotidianidad, puesto que existen asimetrías de poder, de dinero, de conocimiento, de experiencia, de recursos tecnológicos y de influencia. Elementos que distorsionan el diálogo, y son barreras para construir una sociedad desde una posición de igualdad. Por el contrario generan “una sociedad que comparte un mismo lenguaje, pero no parece utilizarlo para conseguir una mayor comprensión, sino para hacer callar al otro.”<sup>25</sup>

No por ello se puede satanizar las asimetrías, puesto que no vivimos en un paraíso, y por ende no se dará una perfecta igualdad entre los hablantes, ni todas las personas tendrán la oportunidad para ejercer la palabra, además del hecho de que otros serán indiferentes a participar y pronunciarse ante alguna situación que no les interese o afecta. Siendo necesario por esto propiciar la toma de conciencia de las asimetrías y de las difíciles situaciones de otros seres humanos, para desde aquí buscar las soluciones a esas desigualdades.

A pesar de la desigualdad dialógica, es necesario tomar en cuenta que la democracia es el régimen menos malo, o demasiado bueno para ser alcanzado “habida cuenta de que jamás alcanzaremos la sabiduría divina y que precisamos, por tanto, de la confrontación de opiniones, de la discusión y del diálogo para tomar decisiones. El consenso sustituye a la voz del sabio: la unanimidad o el pacto de los muchos proporciona la seguridad que no tiene el conocimiento individual.”<sup>26</sup>

Es necesario tener presente que los consensos y acuerdos alcanzados nunca lograrán satisfacer a todos, y por ende pueden ser visto como arbitrarios e injustos por ciertos sectores. El diálogo en este sentido permite afrontar el conflicto y hacerlo de una manera racional para alcanzar salidas y respuestas viables a los problemas existentes, respetando eso sí los distintos puntos de vista parciales de la realidad.

---

<sup>25</sup> K.O. Apel, A. Cortina, J. De Zan, *Ética Comunicativa y Democracia*, Barcelona, Editorial Crítica, 1991. Pág. 252.

<sup>26</sup> *Ibíd.* Pág. 251.

Al construir y mejorar las sociedades democráticas es necesario tomar en cuenta que el lenguaje como instrumento de la comunicación tiene que ser reivindicado como un derecho inalienable del ser humano, razón por lo cual es necesario que se lo haga respetar por el Estado y las diversas instituciones u organizaciones que lo representan. Por otra parte es ineludible buscar “la competencia comunicativa”, que no es otra cosa que generar la oportunidad para dialogar con los demás seres humanos en igualdad de condiciones. Siendo por esto imperante que el Estado propicie políticas sociales que equilibren en alguna medida las asimetrías de nuestra sociedad.

Cuando en una sociedad prevalece las inequidades, estas se vuelven incrédulas de los principios democráticos, porque se preguntan cuánta pobreza, injusticia y corrupción puede aguantar un sistema democrático, dando paso con esto a gobiernos autoritarios, en donde se privilegia el crecimiento económico, a costa de la limitación de las libertades, sin conseguir por aquello según la experiencia reciente los resultados deseados. “Esto se empeora cuando las compresiones políticas del desarrollo se miden por obras realizadas, muy lejos de los procesos de cambio. Hoy estamos ante una amenaza en el continente pues diversos gobernantes actuales están en esa línea. Se dedican a mejoras sociales en una perspectiva de construir apoyo político emotivo de las masas. [...]Ello enmarca un uso de la comunicación completamente instrumental al interés político autoritario.”<sup>27</sup>

“Sea como sea, si aún creemos en la democracia, debemos confiar también en el uso del lenguaje, y ser conscientes de la función educativa y participativa que puede y debe tener la comunicación.”<sup>28</sup>A pesar de aquello, como se mencionó anteriormente la palabra pública tiene un fin persuasivo, que puede servir para construir un mundo más humano o por el contrario destruirlo, dependiendo de quién lo utilice. “Por ello, perfeccionar la comunicación no ha de significar necesariamente transformar los disensos en consensos, sino más bien propiciar la

---

<sup>27</sup> Rosa María Alfaro, *Otra Brújula, Innovaciones en Comunicación y Desarrollo*, Lima, Centro de Producción Calandria, 2006. Pág. 70-71.

<sup>28</sup> K.O. Apel, A. Cortina, J. De Zan, *Ética Comunicativa y Democracia*, Barcelona, Editorial Crítica, 1991. Pág. 254.

capacidad de comprensión y escucha mutuas.”<sup>29</sup>Esto en vista de que muchos cerebros piensan mejor que uno solo, y la meta no es un proceso cerrado, sino en construcción; donde las opiniones, diversas perspectivas y la persuasión pueden ser una base interesante para alcanzar una vida mucho más digna. “Así la comunicación tiene una nueva tarea, la de ser gestora de lo común, a través del diálogo, la discusión y colocando voluntades e iniciativas democráticas en los espacios públicos para hacer de lo comunitario costumbre y mística para ponernos de acuerdo y compartir apoyando o exigiendo, participando o vigilando.”<sup>30</sup>

“Toqueville tenía razón: el gobierno democrático es fortalecido, no debilitado, cuando enfrenta a una sociedad civil vigorosa.”<sup>31</sup>Es por esto que es indispensable fortalecer la asociatividad y la participación ciudadana, para que las personas pasen de ser excluidos a protagonistas de su desarrollo, en sociedades democráticas en donde el ciudadano es el sujeto y no objeto del desarrollo.

### **1.1.6 La Comunicación y el Capital Social**

El término capital social, tiene sus antecedentes en la economía para referirse a hechos sociales como las relaciones de colaboración, el tejido social o la asociatividad. Sin embargo, al ser retomado el término por la sociología para el desarrollo “el concepto de capital social reseña la capacidad de los actores colectivos para crear redes de acción social, basadas en las relaciones de confianza y cooperación para el logro de bienes públicos.”<sup>32</sup>

En la actualidad, autores como Robert D. Putnam, han retomado el concepto de capital social, el cual le sirvió para mostrar la diferencia y los desequilibrios entre el norte y el sur de Italia. El autor definió al capital social como “la confianza, normas y redes que pueden mejorar

---

<sup>29</sup> K.O. Apel, A. Cortina, J. De Zan, *Ética Comunicativa y Democracia*, Barcelona, Editorial Crítica, 1991. Pág. 254.

<sup>30</sup> Rosa María Alfaro, *Otra Brújula, Innovaciones en Comunicación y Desarrollo*, Lima, Centro de Producción Calandria, 2006 .Pág. 75.

<sup>31</sup> Ibid. Pág. 71.

<sup>32</sup> Anthony Bebbington y Victor Torres, *El capital social en los andes*, Quito-Ecuador, Ediciones Abya-Yala, 2001. Pág. 142.

la eficiencia de la sociedad facilitando acciones coordinadas”<sup>33</sup> En este sentido las asociaciones son de carácter horizontal lo cual facilita la coordinación y la cooperación para el beneficio mutuo de los miembros de una comunidad.

“El capital social contribuye a fortalecer los actores y redes sociales (sociedad civil), por tanto facilita un sistema transparente y eficiente en la gestión pública en todos los niveles de gobierno y hace más eficiente la lucha contra la pobreza y la exclusión social, ya que en el nuevo enfoque de las políticas sociales, los pobres dejan de verse como un problema para convertirse en actores protagónicos en la búsqueda de un mejor destino.”<sup>34</sup>

Cuando se identifica a los sujetos beneficiarios del desarrollo sólo como víctimas del orden social y político existente en nuestros países, se admite que aquellos no pueden ser actores de su propia transformación, por lo que es desaprovechar su capacidad social y cultural para construir un desarrollo más humano. En este sentido el capital social es “la capacidad de una sociedad para producir concertaciones sociales amplias a su interior, para generar redes articuladoras de los esfuerzos de sus diversos sectores; las fuerzas existentes en una sociedad para impulsar el trabajo voluntario en iniciativas de utilidad general; su cultura y la presencia de valores éticos orientados hacia la solidaridad, la construcción positiva, la cooperación, la equidad.”<sup>35</sup>

La comunicación es por lo tanto un puntal para las organizaciones, puesto que permite fomentar y recuperar estas prácticas solidarias. La comunicación es un elemento fundamental a la hora de constituir redes y estrategias de cooperación. La comunicación, permite conocer el mundo subjetivo de los individuos y las organizaciones, para desde aquí plantear propuestas mucho más reales y acordes con su realidad. Cuanto mejor sea nuestro trabajo en lo

---

<sup>33</sup> Putnam, Roberto, *Making Democracy work: civil tradition in modern Italy*, Princeton, Princeton, University Press, 1993. Pág. 167.

<sup>34</sup> Seminario Internacional: *Capital Social en Acción. Iniciativa de Capital Social*. Internet. En <http://www.unimet.edu.ve>. Acceso: 23 diciembre 2006.

<sup>35</sup> Rosa María Alfaro, *Otra brújula, Innovaciones en Comunicación y Desarrollo*, Lima, Centro de Producción Calandria, 2006. Pág. 48.

comunicativo, mayores serán las posibilidades de relacionarnos, articularnos y participar a nivel interinstitucional, organizacional y personal. Sin embargo, si no se toma en cuenta la capacidad emprendedora y solidaria de los individuos, es muy difícil que se logre una propuesta comunicativa altamente participativa.

Es por esto que “cada ciudadano es individual y grupalmente un sujeto social culturalmente activo, con experiencia y conocimientos, premunido de actitudes y valores subjetivos que pueden significar una fuerza viva para el cambio de las condiciones de vida que los aqueja. Igualmente cada grupo o comunidad ha creado relaciones y generado saberes entre sus miembros que pueden ser rescatados para construir desarrollo.” Desde esta perspectiva, la comunicación permite conocer al otro, entenderlo, reconocerlo como actor con conocimientos, valores y cultura, que puede enriquecer una propuesta integral para el desarrollo.

### **1.1.7 La comunicación y la cultura**

Según Rosa María Alfaro, la cultura es “una construcción colectiva realizada por los diferentes grupos humanos sobre su propia realidad comprometiendo a cada sujeto y sus saberes, en sus aspectos comprensivos, interpretativos, de utilización en las relaciones del día a día y comprometiendo las expectativas de futuro.”<sup>36</sup> Es por esto que la cultura es un proyecto en construcción, cambiante y de ninguna manera estática; aunque debido a la tendencia por la homogeneización en esta era global, ciertos grupos poblacionales tienden a cerrarse, como una medida de autodefensa ante la avasallante globalización, por lo que hoy en día la cultura se constituye en una dimensión humana compleja y conflictiva.

En nuestros países latinoamericanos, la cultura se construye en base a la negación del otro, puesto que se dice yo no soy negro, yo no soy indio, yo no soy pobre, siendo el otro conceptualizado de manera despectiva. A pesar de aquello, “la relación entre cultura y comunicación nos lleva entonces a colocar en el foco de cualquier propuesta una concepción no

---

<sup>36</sup> Rosa María Alfaro, *Otra brújula, Innovaciones en Comunicación y Desarrollo*, Lima, Centro de Producción Calandria, 2006. Pág. 50.

excluyente de cultura, pues vincular la cultura con la comunicación es ante todo tomar conciencia de que las culturas viven en la medida en que son capaces de convivir e intercambiar con las demás”<sup>37</sup>En otras palabras no se puede pensar cultura desde la comunicación sin intercambio y relación con los otros.

Lo mencionado anteriormente permite reflexionar sobre la transversalidad de la cultura, debido a que las diversas formas subjetivas de expresarse, mirar y construir el mundo, tanto a nivel individual o grupal se superponen. Ante lo cual es necesario hablar de las “identidades” y no solo la “identidad”, puesto que una misma persona es diferente en los distintos grupos con los cuales interactúa. A nivel grupal, la modernidad, el mercado, el capitalismo son elementos que atraviesan algunos de los intentos específicos de autenticidad, que ciertos sectores proclaman en un mundo cambiante que produce múltiples mezclas a nivel cultural.

A continuación, podemos entender por qué se despierta un “boom” multicultural y plural, para dar espacio a estas múltiples voces, las cuales tienen algo que decir, precisamente porque por mucho tiempo se les había quitado el derecho a la palabra. En este sentido, actores sociales considerados como minoritarios e históricamente marginados levantan su voz de protesta para encontrar sus espacios como: los indígenas, las mujeres, los jóvenes, entre otros. “Por ello la importancia de la comunicación en el hacer emerger esos mundos subjetivos y compartirlos, desarrollando la autoestima de su propia subjetividad. Escucharlos y aprender de su palabra resulta una estrategia comunicativa y cultural fundamental. Esto es posible cuando los medios implementan actos culturales, como el uso del teatro callejero, la feria entre otras iniciativas.”<sup>38</sup>

Es necesario fortalecer las tradiciones culturales de los pueblos y las identidades de una comunidad, por lo que el resultado específico podría ser un empoderamiento del desarrollo local, mayor participación ciudadana gracias a que sus capacidades sean fortalecidas, valoradas

---

<sup>37</sup> Jesús Martín Barbero, *Pre-Texto, Conversaciones sobre la comunicación y sus contextos*, Colombia, Editorial Universidad del Valle, 1996. Pág. 101.

<sup>38</sup> Rosa María Alfaro, *Otra brújula, Innovaciones en Comunicación y Desarrollo*, Lima, Centro de Producción Calandria, 2006. Pág. 53.

y la acción colectiva genere propuestas y ejercicios de cambio, en la búsqueda de una vida mucho más digna. Por ende “hacer comunicación significa involucrar la dimensión cultural, anotando asociaciones profundas entre ambas. Y se hace cultura también con comunicación.”<sup>39</sup>

A pesar de todo lo que permiten realizar los medios de comunicación; es trascendente destacar que en algún sentido ésta ha dado paso a una banalización de la cultura, puesto que su filosofía ha sido dar a conocer lo que vende, siendo esto parte de un proceso globalizador que permite poner de moda en la mayoría de urbes del mundo la última novedad de Nueva York. Por otra parte, es cierto que gracias a los medios de comunicación se puede conocer muchos aspectos culturales y particularidades de las personas, sin embargo, todo esto también acarrea un empobrecimiento de la amplia experiencia cultural.

La comunicación se encuentra ante retos muy grandes, y en este caso ante un desafío con la diversidad cultural, en vista de que es necesario plantear alternativas ante la exclusión, la negación del otro, del diferente o lo desconocido. La comunicación en este sentido debería convertirse en una opción para defenderse de la modernidad avasalladora que discriminaba a todo lo diferente a occidente, puesto que desde esta mirada se lo considera como atrasado, y por otra parte no revalorizar desmesuradamente el pasado hasta el punto de querer regresar a la época de la conquista, debido a que “lo que somos no es sólo lo que fuimos, sino lo que hemos ido siendo a lo largo de una historia de lucha por sobrevivir culturalmente.”<sup>40</sup>

### **1.1.8 La Comunicación Pública en el ámbito local**

La comunicación pública siempre ha existido, puesto que el ser humano y en especial los que se han encontrado en actividades políticas, al igual que los gobiernos, continuamente han emitido mensajes a la población, a pesar de que en algunos casos estos hubieren preferido el silencio.

---

<sup>39</sup> Rosa María Alfaro, *Otra brújula, Innovaciones en Comunicación y Desarrollo*, Lima, Centro de Producción Calandria, 2006. Pág. 54.

<sup>40</sup> Jesús Martín Barbero, *Pre-Texto, Conversaciones sobre la comunicación y sus contextos*, Colombia, Editorial Universidad del Valle, 1996. Pág. 138.

Con el regreso a la democracia en la década de los 80s, la comunicación pública toma fuerza en algunos países, puesto que permitía mantener informados a los ciudadanos sobre la gestión de su gobierno, además de poder difundir ideas que permitían el apoyo a sus propuestas políticas, económicas y sociales. La comunicación de masas ha permitido acortar las distancias entre gobernantes y gobernados, sin embargo esta sigue siendo de forma distante e indirecta con la ciudadanía. Por otra parte la “publicidad del gobierno de un municipio es más directa, y es más directa precisamente porque la visibilidad de los administradores y de sus decisiones es mayor [...] el argumento de la restricción y multiplicación de los centros de poder, ha sido la mayor posibilidad que se le ofrece al ciudadano de extender su mirada a los asuntos que le conciernen, y dejar el mínimo espacio al poder invisible.”<sup>41</sup>

Para entender a la Comunicación Pública es necesario que el emisor y el mensaje sean públicos, razón por lo cual, “la Comunicación Pública sólo pretende concienciarnos sobre determinados problemas que afectan al colectivo humano: pobreza, hambre, falta de solidaridad, y otras veces, de forma menos desinteresada, nos pone al corriente de la buena gestión de una Administración Pública, ya sea local, autonómica o estatal.”<sup>42</sup>

En los niveles de gobierno local es donde la comunicación puede ser utilizada de manera interesante, debido a la cercanía que existe entre la ciudadanía y sus instituciones, en especial la relación que se da con los gobiernos locales. “La relación de los gobiernos locales con la comunicación se bifurca, efectivamente en dos líneas bien diferenciadas: por una parte el Municipio tiene la responsabilidad de crear e impulsar dentro de la localidad lo que podemos denominar “el espacio informativo local”, y por otra, tiene que promover la comunicación con los ciudadanos.”

Al formar un “espacio informativo local” lo que se busca desde la comunicación es generar un instrumento de optimización de la tarea del gobierno, en donde la transparencia es el

---

<sup>41</sup> Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996. Pág. 99.

<sup>42</sup> Pere-Oriol Costa, *Dirección de Comunicación Empresarial e Institucional: comunicación pública en el ámbito local*, Barcelona, Gestión 2000.com., 2001. Pág. 250.

eje vertical del mismo, puesto que permite a los ciudadanos conocer las actividades de la institución, para respaldarlas o rechazarlas.

Promover la comunicación con los ciudadanos, es crear el ambiente propicio para que los receptores tengan a la vez la capacidad de ser emisores. A través de la comunicación se busca reforzar los sentimientos positivos, fortalecer los valores democráticos, en donde el aporte ciudadano sea importante para la construcción participativa de una “sociedad para todos”.

### **1.1.9 Los Medios de Comunicación**

Los medios de comunicación, son un actor más dentro de la sociedad, sin embargo un actor con mucho poder, debido a que por medio de estos se genera la opinión pública, y la información que generan los distintos actores de la sociedad. Es por esto que los medios tienen una gran responsabilidad ante la libertad de expresión y prensa, no porque sea un privilegio de los periodistas, sino porque es un derecho de los ciudadanos.

Ante esta situación, los periodistas permiten que la sociedad discuta sus problemas públicamente, generando la información necesaria, dando espacios a los diferentes actores y sectores, además de esclarecer situaciones conflictivas en pro de buscar las mejores alternativas y decisiones a tomarse. No obstante, la crítica contra los medios es ardua y se ha incrementado, en vista de la superficialidad con la que se manejan en muchas ocasiones las cosas, y por otra parte existe la percepción de que los medios no han generado propuestas, sino que por el contrario han criticado y destruido en vez de construir. Por otra parte, a los medios de comunicación se les acusa de manejar su propia agenda y no la del interés público y ciudadano, guiada por grupos de poder que esconden sus intereses corporativos y que benefician a un reducido grupo de personas.

En el actual sistema democrático en el que se vive, la diversidad de opiniones y criterios es válida, además del hecho de que estos responden a una posición e intereses bien establecidos, siendo por esto necesario que los medios de comunicación sean un instrumento para enfocar el

diálogo y debate de manera pública, en favor del bien común, para intentar encontrar de esta manera los consensos necesarios a favor de las decisiones más acertadas.

En este sentido se puede decir que “los medios son el territorio donde transcurre lo público”.<sup>43</sup> Los medios de comunicación se han convertido en el centro del debate público en una sociedad cada vez más despersonalizada, sin embargo, no por eso los medios son el único espacio público donde está la información, siendo necesario además aclarar que cuando se habla de medios, se engloba tanto a los escritos, radiales y audiovisuales, cada uno con su lógica e historia. Es por esto necesario según Hernando Gómez aclarar que “los medios son el sistema de información pública sobre hechos actuales de interés para la comunidad.”<sup>44</sup> A pesar de aquello el autor recalca que los medios se mueven entre tres sistemas de información: del saber, de la comunicación cara a cara y de la publicidad, pero el espacio propio de los medios de comunicación se concentra en la información de interés pública sobre los hechos actuales.

La noticia es por tanto la descripción de los hechos actuales, que se encuentran rodando dentro de la coyuntura. Es por esto que la noticia podría considerarse como la repetición constante de la historia, simplemente que con diferentes actores. A pesar de aquello, es necesario conocer, saber investigar e interpretar la información, para que la misma no se pierda en este mar de datos que rodea a todo ciudadano. Por lo tanto es necesario generar una propuesta en donde los medios y periodistas consideren a sus receptores como sujetos con roles públicos en la sociedad, en capacidad de ser protagonistas y por ende ser actores que construyan una mejor humanidad. “Para ello, el periodismo debe torcer su eje de fotografiar la realidad hacia el diálogo con los públicos de manera proyectiva y lograr un nuevo equilibrio entre el acontecer, la opinión y la necesidad pública de cambio.”<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> Hernán Gómez, *Democracia y Medios de Comunicación*, Memorias de las actividades del proyecto Fundación el Universo/PNUD efectuado el 13 de abril del 2005 en las instalaciones de la Fundación el Universo. Pág. 35.

<sup>44</sup> *Ibíd.* Pág. 36

<sup>45</sup> Rosa María Alfaro, *Otra Brújula, Innovaciones en Comunicación y Desarrollo*, Lima, Centro de Producción Calandria, 2006. Pág. 93.

Esta perspectiva un tanto idílica nos lleva al tema de los medios públicos o estatales, puesto que fueron establecidos con la finalidad de servir al ciudadano, aunque al final de cuentas terminaron respondiendo al gobierno de turno. Vale aclarar que todos los medios masivos deberían ser considerados como públicos, porque en última instancia tendrían que responder a estos. Con respecto al tema de los medios estatales, en Latinoamérica estos no han logrado consolidarse debido a que se convirtieron en un espacio propagandístico, que era controlado por los que se encontraban en el poder, generando esto corrupción, mala administración, deudas, juicios, obsolescencia de equipos, en vista de la falta de un manejo empresarial y profesional de los mismos.

En base a lo expuesto se puede decir que los medios privados responden a sus grupos corporativos, y los estatales o públicos al grupo que se encuentra en el poder de turno por lo que en realidad deberían ser considerados como gubernamentales, en vista de que se pierde la visión primordial de servicio con la cual fueron creados. Es por esto que los ciudadanos no han sido considerados como tal por los medios, y por el contrario se han convertido en potenciales consumidores, presas de la seducción y manipulación mass mediática.

En este dilema se encuentran los medios, puesto que en democracia lo que se busca es exponer de la manera más imparcial posible los hechos y los acontecimientos para que los ciudadanos sean los que eligen su respuesta y no que por el contrario sean manipulados y manejados, ahondando de esta manera la crisis política, económica y social, que se expresa en la ingobernabilidad de un país, región o ciudad, en vista de que lo que se vive es una falacia, que empuja a salir de un error para cometer otro peor cayendo de esta forma en un círculo vicioso interminable.

### **1.2.1 La Organización, la Institución y la comunicación**

#### **1.2.1 Alcances de la Organización e Institución**

El término organización proviene del vocablo griego organon, que procede de “órgano”, cuyo significado es instrumento o herramienta. Es por esto que organizar es equivalente a componer el instrumento para que funcione bien. Sin embargo, en la actualidad la organización ha sido comparada con el organismo corporal, en vista de que la teoría de los sistemas plantea que la organización es un sistema, que está compuesto por subsistemas los cuales se interrelacionan con el entorno.

En definitiva se puede decir que “una organización es la coordinación planificada de las actividades de un grupo de personas para procurar el logro de un objetivo o propósito explícito y común, a través de la división del trabajo y funciones, y a través de una jerarquía y responsabilidad.”<sup>46</sup>

La organización, a pesar de su formalidad tiene que ser un sistema abierto, que se mantenga en constante interacción con todos los medios, lo cual permite el desarrollo y la evolución, a medida que el medio cambiante en el que vivimos determine adaptaciones internas a la realidad. “En este sentido, la organización, más que un organismo estructurado y formal, es un proceso vital, que comporta una necesaria sinergia vital del grupo con el entorno.”<sup>47</sup>

Para entender mejor a la organización e institución, tenemos que partir desde el agrupamiento de las personas, en vista de que estos son los actores fundamentales que la constituyen. El agrupamiento, permite generar la interacción de personas con una cultura propia, y que a propósito tiene como meta el logro de algunos objetivos. “Desde una perspectiva temporal, los grupos están instalados en el aquí y ahora, las organizaciones abordan el futuro y las instituciones parecen ancladas de alguna manera en el pasado.”<sup>48</sup>

El grupo de personas organizado puede dar el siguiente paso y convertirse en una organización. La organización se encuentra en una situación dinámica que va desde el presente

---

<sup>46</sup> E.H. Schein, 1982:14. En Ángel, Aguirre, *La cultura de las organizaciones*, España, Ariel, 2004. Pág. 24.

<sup>47</sup> Ángel, Aguirre, *La cultura de las organizaciones*, España, Ariel, 2004. Pág. 27.

<sup>48</sup> Ibid. Pág. 28.

hacia el futuro. Esto en vista que se recorre desde un proceso instituyente donde el grupo no se encuentra muy organizado; a uno instituido y legitimado, donde la institución se encuentra con una estabilidad sólida debido a una fuerte organización y a una cultura estable. Es por esto que en la institución se experimenta la necesidad de permanencia, la cual está enmarcada en el presente y se afirma gracias a su pasado.

“La institución es, por una parte, un conjunto cultural de creencias, valores, rituales y lenguajes que agrupan a los individuos y a los grupos de una manera estable. La institución es, antes que nada, una formación de la sociedad y de la cultura, cuya lógica propia sigue instituida por la divinidad o por los hombres, la institución se opone a lo establecido por la naturaleza. La institución es el conjunto de las formas y las estructuras sociales instituidas por la ley y la costumbre: regula nuestras relaciones, nos preexiste y se impone a nosotros: se inscribe en la permanencia.”<sup>49</sup>

Las organizaciones por su parte son parte consustancial de las instituciones, esto debido a que gracias a estas es posible hacerlas palpables y por lo tanto mediatizan la relación entre el sujeto y la institución. Es por esto que el Estado es una institución, pero un municipio específico de cualquier cantón es la expresión de esa institucionalidad; por ende una organización, que mediatiza la relación entre el Estado y el ciudadano. Lo interesante para pensar es que las instituciones en general son bastante más antiguas y bastante más abarcadoras social y psicológicamente que las organizaciones. Tanto así que “las organizaciones se construyen para realizar de alguna manera una institución social que ya existe.”<sup>50</sup>

“Las instituciones son lógicas sociales que definen roles, establecen lo proscrito y lo prescrito, lo que se puede y no se puede hacer.” La institución en este sentido, es lo que se encuentra dado al individuo a priori como la familia, la religión, el estado o el trabajo. <sup>51</sup>Sin embargo, las instituciones proclaman: “renuncia a la libertad individual y te garantizaré la

---

<sup>49</sup> Ángel, Aguirre, *La cultura de las organizaciones*, España, Ariel, 2004. Pág. 40.

<sup>50</sup> 5to Seminario de Comunicación Ciudadana Espacio Local, *Comunicación popular: ¿es o se hace*, Buenos Aires, Centro Nueva Tierra, 3, 4 y 5 de octubre del 2003. Pág. 17.

<sup>51</sup> *Ibid.* Pág. 17.

seguridad personal: la vida en común sólo resulta posible cuando una pluralidad logra reunirse en un conjunto más poderoso que cada individuo particular y se mantiene unida frente a cualquier individuo singular.”<sup>52</sup>

El problema de este contrato social, se da en la medida que la institución exige renuncias demasiado grandes al individuo y por ende obediencia total. Por otra parte tenemos que los individuos pierden la confianza absoluta en sus instituciones, y ante esto los individuos no las respetan e intentan destruirlas con la misma fuerza que la institución les exigía sumisión. “Si la institución permanente no alcanza a proteger al individuo de la angustia que supone los cambios profundos, entonces deben surgir nuevas instituciones, ya que los individuos y la sociedad no pueden vivir sin instituciones.”<sup>53</sup>

Un tema que no se puede dejar de lado al hablar de instituciones y organizaciones, es la lucha entre lo instituyente y lo instituido. “El instituyente es ese momento y también esa presencia continua de la creación, de la capacidad de crear y de crearnos. Lo instituido es el producto de esa creación. Un producto que necesitamos los seres humanos porque queremos estabilidad.”<sup>54</sup> A pesar de esa seguridad que genera la institucionalidad instituida, es necesario no descuidar lo instituyente, puesto que esto es lo que permite el cambio en la organización, y por ende, que esta se adapte a las nuevas realidades del entorno.

### **1.2.3 La organización comunicativa**

La comunicación ha tomado un papel vital dentro de las instituciones u organizaciones, generando esto la comunicación organizacional, que para Emiliana Urrutia es: “un conjunto de técnicas y actividades encaminadas a facilitar y agilizar el flujo de mensajes que se dan entre los miembros de la organización, o entre la organización y su medio; o bien, a influir en las opiniones, actitudes y conductas de los públicos (actores) internos y externos de la organización,

---

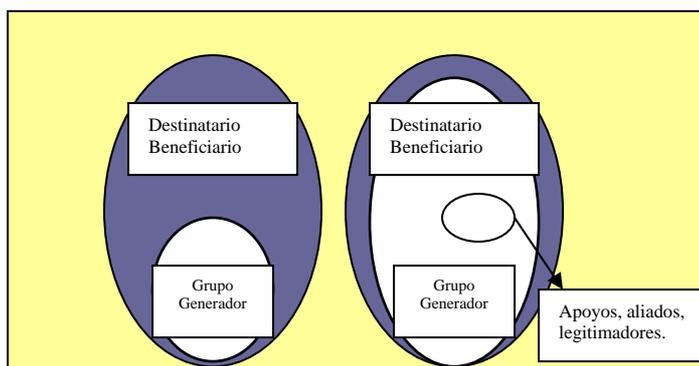
<sup>52</sup> Ángel, Aguirre, *La cultura de las organizaciones*, España, Ariel, 2004. Pág. 42.

<sup>53</sup> Ibid. Pág. 43.

<sup>54</sup> 5to Seminario de Comunicación Ciudadana Espacio Local. *Comunicación popular: ¿es o se hace?*, Buenos Aires, Centro Nueva Tierra, 3, 4 y 5 de octubre del 2003. Pág. 18.

todo ello con el fin de que esta última cumpla mejor y más rápidamente con sus objetivos”<sup>55</sup>. En las relaciones públicas es muy utilizado el término “públicos”, sin embargo, es mucho más interesante verlos como actores, porque la idea no es que sean simples espectadores, sino que pasen a ser parte del grupo generador. “Entonces el asunto no está tanto en qué bien nos comunicamos con nuestros destinatarios, sino en qué tanto dejan de ser destinatarios y pasan a ser parte del grupo generador”<sup>56</sup>

**Gráfico 1**



Desde esta perspectiva la comunicación toma un papel preponderante en la organización, porque ahora “no funciona como un acercamiento de segundo orden a la realidad sino que constituye en sí misma la realidad.”<sup>57</sup> “La Comunicación Organizacional es un género comunicacional que por su forma y contenido intenta personalizar, distinguir y hacer conocer a una institución. Es aquella que se desarrolla en el seno de una institución, destinada a interconectar tanto a los públicos (actores) internos como externos y a ambos entre sí.”<sup>58</sup>

Ante esto, la Comunicación Organizacional, se convierte en una “herramienta estratégica, de vital importancia en la redefinición de las relaciones de las organizaciones con el entorno, en la interacción de los públicos (actores) y elementos internos y externos, y en el desarrollo del potencial humano y tecnológico con el que cuentan estas micro-sociedades”<sup>59</sup>.

<sup>55</sup> Carlos Fernández, *La Comunicación en la Organización*, México, Editorial Trillas 1991. Pág. 31.

<sup>56</sup> 5to Seminario de Comunicación Ciudadana Espacio Local. *Comunicación popular: ¿es o se hace?*, Buenos Aires, Centro Nueva Tierra, 3, 4 y 5 de octubre del 2003. Pág. 16.

<sup>57</sup> Peters Rothenbuhler. *Más allá del temor a las imágenes*, Barcelona, Editorial Gedisa, 2000. Pág. 37

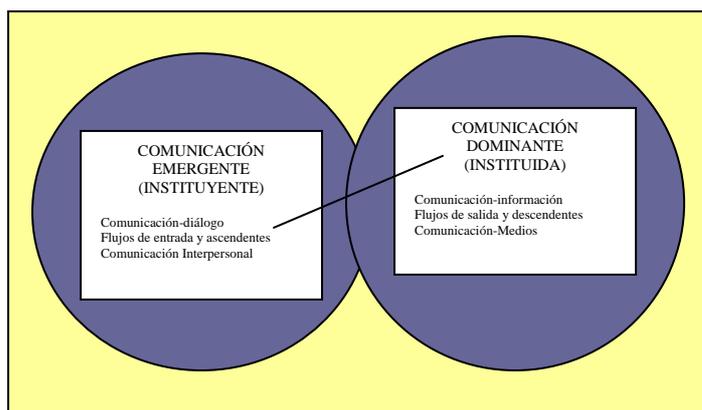
<sup>58</sup> Vincent Bisquert, Seminario Internacional de “comunicación organizacional en situaciones de crisis”, Quito, CIESPAL, 2003.

<sup>59</sup> Mónica Valle, *Comunicación Organizacional*, Quito, Editorial Quipus 2005. Pág. 138

Generando con esto una nueva cultura de trabajo, en la que la misión y visión, englobe a todas las áreas de la organización para conseguir el desarrollo de la misma, de las personas que la integran y el de la sociedad en general.

“Podríamos hablar de una comunicación instituida, dominante, para la cual comunicación es igual a información y es igual a medios, y para la cual lo importante son los flujos de salida y los flujos descendentes. [...] Pero hay siempre una comunicación emergente, que suele estar ahí. Para esta concepción la comunicación es principalmente diálogo, principalmente interpersonal.”<sup>60</sup> Esto debido a que en la organización el ámbito interpersonal y la comunicación cara a cara es fundamental, además de ser la confianza la base para el diálogo, consensos y futuros acuerdos.

## Gráfico 2



Es por esto que la comunicación tiene que ser entendida no como el complemento de la información, sino como el diálogo de los intereses, la mediación de las disputas, la búsqueda de la verdad y el bien común, donde las personas pueden seguir siendo personas a pesar de los cambios bruscos en nuestra sociedad moderna. Por lo que para que exista un proceso real de comunicación entre el gobierno local y su comunidad, no es necesario solo emitir información, sino escuchar las necesidades y los problemas cotidianos de nuestros ciudadanos, los mismos

<sup>60</sup> 5to Seminario de Comunicación Ciudadana Espacio Local. *Comunicación popular: ¿es o se hace?*, Centro Nueva Tierra, Buenos Aires, 3, 4 y 5 de octubre del 2003. Pág. 19.

que pueden presentar propuestas interesantes para el desarrollo de la comunidad, si se les brinda los canales de apertura necesarios

Hoy, los ciudadanos reclaman más y mejor información por parte de sus gobernantes y de las instituciones que los representan. Exigen información clara y precisa, pero sobre todo honesta. La ciudadanía reclama mayores niveles de participación para construir en conjunto metas y objetivos locales, regionales y nacionales, que al mismo tiempo apuntalen la democracia. “Abrir esos espacios bien vale la pena. Es, a través de esa voz de los ciudadanos, que un gobernante sabe a ciencia cierta cómo están asimilando sus propuestas, si las medidas que adopta realmente están cumpliendo los objetivos que pretenden y, en bastantes casos, cuando detecta situaciones de corrupción e ineficiencia que de otra manera serían casi invisibles.”<sup>61</sup>

En este sentido, “todas las interacciones de las organizaciones, hacia adentro o hacia afuera, tienen que ver con la producción de imagen de algún modo, también las interpersonales.”<sup>62</sup> Es por esto que todo comunica en la organización, razón por lo cual las campañas mediáticas están bien, pero si el talento humano o la misma organización dicen otra cosa desde la realidad, todo lo demás puede desmoronarse como un castillo de naipes ante una débil brisa.

Ante esta situación es necesario entender que cuando se trabajan los problemas de imagen de una organización, estos siempre están relacionados con la identidad. Es por esto que “en el 98% de los casos, cuando hay problemas de imagen, no hay un problema de comunicación, hay problemas de identidad. Hay que saber bien quiénes somos, qué queremos y a dónde vamos.”<sup>63</sup>

---

<sup>61</sup> Galan, Ricardo, 2006: 34.

<sup>62</sup> 5to Seminario de Comunicación Ciudadana Espacio Local. *Comunicación popular: ¿es o se hace?*, Buenos Aires, Centro Nueva Tierra, 3, 4 y 5 de octubre del 2003. Pág. 20.

<sup>63</sup> *Ibíd.* Pág.21.

Gabriel Kaplún apunta a que la identidad de una organización radica sobre tres puntales fundamentales, los cuales son: los propósitos, las relaciones entre personas y las capacidades. Las organizaciones según el autor podrán tener los mismos propósitos y de hecho muchas lo tienen, sin embargo, se diferencian en la manera de relacionarse con las personas, o en las capacidades que estas poseen. Así sucesivamente se puede encontrar un sin número de diferencias de cómo son utilizados estos elementos dentro de la organización, y eso es lo que genera su identidad. La identidad es la forma cómo somos, nos presentamos y nos perciben. “La identidad es una afirmación y negación a la vez. Yo soy quién soy porque soy distinto de vos o de otros. Y me diferencio básicamente en algunas de estas tres cosas. Y cuando hay problemas de identidad alguna de estas tres cosas están complicadas, no definidas, o no hay acuerdo suficiente.”<sup>64</sup>

La comunicación en la organización, tiene que ser un vehículo para organizar a la misma en función de los propósitos, las relaciones y capacidades, puesto que fortalece, apuntala y abre espacios para redefinirse cuando existe problemas en algunas de estas áreas. La comunicación dentro de la organización entendida como ente vivo, podría asumir metafóricamente las funciones que los sentidos como el oído, tacto, gusto, olfato, visión y habla; ejercen en el cuerpo humano, debido a que son funciones vitales y de alerta, que trabajan en conjunto con el cerebro, y nos permite saber cómo esta el cuerpo tanto a nivel interno como externo, además de actuar con cautela ante situaciones de peligro y con astucia ante las posibilidades que nos brinda el entorno, siendo una ayuda fundamental para definir nuestros propósitos, optimizar nuestras relaciones y mejorar las capacidades de la organización. Es por esto que la comunicación tiene que ayudar a la organización a saber quiénes son, qué es lo que quieren y a dónde se dirigen.

Los municipios o gobiernos locales se encuentran en la responsabilidad de generar espacios de participación ciudadana, en donde la comunicación sirva para conocer al otro, para escucharlo. De esta manera el grupo receptor podría pasar a formar parte del generador; y desde

---

<sup>64</sup> *Ibíd.* Pág. 21.

ahí partir en la búsqueda del bienestar común, cubriendo las necesidades básicas de los ciudadanos, por medio de la prestación de servicios públicos acordes a las necesidades reales de la comunidad y la potenciación de las mismas gracias al trabajo en conjunto.

### **1.3.1 La Participación Ciudadana**

La demanda de participación que se produce al final de la década de los setenta y durante toda la década siguiente: “se conecta directamente con la consolidación del llamado Estado Social o Estado del Bienestar y con la crítica de sus aspectos más negativos, en particular el predominio de las élites tecnocráticas públicas y privadas y su incomunicación con la sociedad.”<sup>65</sup>

La participación ciudadana en el Ecuador tuvo mayor fuerza a partir de la década de los ochenta, esto debido a que: “El retorno a la democracia implicó una revitalización de los partidos políticos y un énfasis en la institucionalización que privilegió los esfuerzos de construcción de las instituciones propias del sistema político guiados por una lógica de “governabilidad”<sup>66</sup>. Sin embargo, el discurso democrático se convirtió en una careta para esconder el poder hegemónico de las familias tradicionales, que gobernaron desde la colonia, generando esto la instucionalización de la corrupción y el patrimonialismo en el sector público, por lo que en poco tiempo se pasó al desprestigio de lo político en la mayoría de nuestros países.

En la década de los noventa, los Movimientos de Identidad, son los que toman la batuta, en la revalorización del papel que los ciudadanos tienen que representar. Es por esto que “los movimientos ambientalistas, feministas y étnicos plantean críticas a la pasividad y proponen el “empoderamiento, la participación en lo local y el autogobierno como ámbitos y estrategias dirigidos a enfatizar las responsabilidades ciudadanas”<sup>67</sup>. Esto es una clara crítica del retorno a

---

<sup>65</sup> Tomado de Sánchez Morón (1995:2) Curnill, Nuria, *Repensando lo público a través de la sociedad*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 1997. Pág. 100.

<sup>66</sup> Santiago Ortiz, *El proceso de participación para el desarrollo de Cotacachi*, Quito, FLACSO, 2004. Pág. 24

<sup>67</sup> *Ibíd.* Pág. 27

la democracia, la cual no significó una participación real de la ciudadanía y una mejora en la calidad de vida.

En la democracia representativa, los ciudadanos eligen mediante el sufragio a quienes los representan, y estos actúan en beneficio de la nación. Pero la realidad contrasta con la teoría, porque los representantes obedecen a sus grupos sectoriales, razón por la cual este concepto sigue madurando y se genera la ampliación de la democracia bajo un punto de vista más integral de la misma, para luego criticar posturas hegemónicas y defender la diversidad de culturas y valores, planteando una democracia alternativa, vinculada a lo local. Es en estos espacios locales donde se genera una mejor cultura democrática y participativa, que se complementa con la democracia representativa en los espacios nacionales, instaurando esto la articulación y redistribución del poder a los ciudadanos.

“La democracia directa es también inmediatez de interacciones, es una relación directa, cara a cara (o casi) entre verdaderos participantes.”<sup>68</sup> A pesar de aquello, esta posibilidad de autogobierno es mucho más manejable en lugares específicos y con tendencias homogéneas, puesto que la democracia directa desde lugares con alta población y mayores niveles de heterogeneidad, tiene niveles superiores de dificultad. “En la democracia directa en grande no existe la interacción entre los presentes, entre las personas que se influyen entre sí, que opinan y luego cambian de opinión al escucharse, y así ya no existe la democracia iluminada por la discusión que precede a la decisión.”<sup>69</sup>

Las sociedades democráticas actuales en Latinoamérica son diversas y heterogéneas desde sus adentros, sin embargo, eso no significa que no sea posible llegar a consensos y acuerdos en base al diálogo, aunque esto es por obvias razones mucho más conflictivo y complejo, pero no imposible. Al mencionar conflicto, se toma en cuenta un elemento sustancial

---

<sup>68</sup> Giovanni Sartori, *¿Qué es la democracia?*, México, Taurus, 2003. Pág. 121.

<sup>69</sup> *Ibíd.* Pág. 122.

de la democracia, en el sentido de que se necesita de disensos para llegar a consensuar sobre las mejores alternativas.

Es en lo local donde se genera una mejor cultura democrática y participativa, que se complementa con la democracia representativa en los espacios nacionales. Sin embargo, es necesario reconocer algunos riesgos, debido a que “los representantes sociales acaban por convertirse con frecuencia en nuevos burócratas de facto, acomodados al lenguaje y a los usos administrativos y, a la larga, más identificados con sus interlocutores de la administración que con sus grupos sociales a los que representan.”<sup>70</sup> Por otra parte, es necesario reconocer que la participación se la asignado a lugares específicos, diluyéndose de esta manera la participación nacional y debilitando con esto agrupaciones organizadas a nivel macro, por lo que los temas de gran envergadura quedan en manos de los representantes de la sociedad, ante quienes pueden ejercer presión los ciudadanos, pero desde los espacios permitidos a nivel local.

Por otra parte se habla de la desnaturalización de las prácticas participativas por parte de la burocracia estatal, “al evidenciarse la tensión entre ciudadanos y expertos y ponerse en cuestión la probabilidad de la deliberación pública.”<sup>71</sup> Desde esta mirada “los ciudadanos son vistos como faltos de información y experiencia profesional y, por ende, se asume que su intervención en las actividades administrativas producen retrasos, conflictos y costos en las operaciones.”<sup>72</sup> Es por esto que se plantea que: “para avanzar en el camino de la participación pública se debe garantizar el acceso a la información, a los procesos de toma de decisiones y a la justicia; estos elementos configuran una suerte de modelo básico para la construcción de una democracia participativa.”<sup>73</sup>

---

<sup>70</sup> Tomado de Sánchez Morón (1995:67) Curnill, Nuria, *Repensando lo público a través de la sociedad*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1997. Pág. 111.

<sup>71</sup> Nuria Curnill, *Repensando lo público a través de la sociedad*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 1997. Pág. 104.

<sup>72</sup> Tomado de Checkoway/Van Til, 1978:33 en Curnill, Nuria, *Repensando lo público a través de la sociedad*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1997. Pág. 114.

<sup>73</sup> Fabricio Zanzzi, *La división territorial político-administrativa con base en la participación ciudadana*, Milagro-Ecuador, Universidad Estatal de Milagro, 2007. Pág. 54.

En la sociedad moderna vivimos por una parte saturados de información, a tal punto que desinforma o confunde a los ciudadanos que son víctima de este bombardeo propagandístico y publicitario desde los medios de comunicación, y que se va acentuado con la masificación de la televisión. Ante esta situación, es necesario reconocer el hecho de que a pesar de la riqueza cuantitativa que existe de información, ésta sufre al mismo tiempo de una pobreza cualitativa. Pobreza que se refleja en los contenidos y en la calidad de información que el ciudadano recibe. Por otra parte “más allá de la cantidad y calidad de información aún hay que considerar la fuente de información. Es muy recurrente la queja de que el Ejecutivo municipal es casi la única fuente de información.”<sup>74</sup> Esto no permite que exista la posibilidad de diálogo, entre la ciudadanía y la institución municipal, limitando con esto la participación ciudadana.

Por otra parte, a pesar de la saturación y trivialidad informativa con la que nos encontramos en el día a día, es importante reconocer que en democracia necesitamos de tres elementos fundamentales: “libertad de pensamiento, libertad de expresión y policentrismo.”<sup>75</sup>

La libertad de pensamiento, según el autor, hace referencia a poder acceder a las diversas fuentes de pensamiento, además de poder controlar la información que se recibe. La libertad de expresión, es poder exteriorizar lo que pensamos, pero también es tener las garantías y seguridades para poder hacerlo. El policentrismo tiene estrecha relación con los medios de comunicación, los cuales tienen una estructura policéntrica, es decir de múltiples centros. Estos múltiples centros, permiten comparar, verificar y transparentar la verdad pública; para de esta forma tener acceso a una pluralidad de miradas sobre los asuntos que nos interesa como ciudadanos y actores de una sociedad en construcción. En este sentido, los medios de comunicación, a pesar de las duras críticas que han recibido, también cumplen una función de vital importancia en las democracias actuales.

---

<sup>74</sup> La evolución del presupuesto participativo, sobre el aprendizaje de la democracia participativa, Pág. 133.

<sup>75</sup> Ibid. Pág. 100.

Al analizar la participación, es necesario tener en cuenta lo que no es participar, razón por lo cual es menester mencionar según Joaquín García Roca a la exclusión social, la apatía cultural y la movilización ciudadana. Al mencionar exclusión social damos a entender que el ser humano ni forma parte ni toma parte en una sociedad. “La antítesis de una sociedad participativa es una sociedad excluyente, que tiene obturadas todas las puertas de entrada y los factores de inclusión [...] La apatía cultural es una forma de alienación de quién, formando parte de un colectivo no interviene en los asuntos que le afectan; es la limitación del ejercicio, por desaliento o escaso interés.”<sup>76</sup> La movilización ciudadana por su parte según el autor es una técnica de intervención en la que priman solo la consecución de derechos pero se deja de lado la responsabilidad personal, quedando esto en el reclamo de diversos sectores que una vez obtenido su logro deja de participar, porque no existe un compromiso ciudadano.

Las formas de participación por el contrario, según Nuria Cunill y Esperanza González se los puede clasificar de la siguiente manera:

**“Participación comunitaria:** acciones ejecutadas colectivamente por los ciudadanos en la búsqueda de soluciones a las necesidades de la vida cotidiana. **Participación Social:** proceso de agrupamiento de los individuos en distintas organizaciones de la sociedad civil para la defensa y representación de sus intereses [...] **Participación Política:** es la intervención de los ciudadanos a través de ciertos instrumentos para lograr la materialización de los intereses de una comunidad política [...] **Participación ciudadana:** es la intervención de los ciudadanos en la esfera pública en función de los intereses sociales”.<sup>77</sup> Lo que se busca con este tipo de participación es la intervención directa de los sujetos sociales en las actividades públicas. A pesar de que esta clasificación toma a la participación ciudadana como otra forma de participación, Santiago Ortiz, plantea una propuesta interesante en la que “entiende la participación ciudadana no como un tipo diverso de participación, que niega a los otros, sino

---

<sup>76</sup> Joaquín García Roca, *Políticas y Programas de Participación Social*, Madrid, Editorial Síntesis S.A., 2004. Pág. 67.

<sup>77</sup> Cunill y González, 1991: 18-19 citado por Augusto Barrera, *La Participación en el debate político y constitucional actual*, Cotacachi, Ecuador Dialoga, 07 de Septiembre del 2007. Pág. 4.

como un elemento que lo que hace es darle una calidad diversa. La ciudadanía cualifica lo comunitario, lo gremial y lo político.”<sup>78</sup>

La participación es entonces “una relación social de poder mediante la cual una pluralidad de actores ciudadanos ejercita su derecho de intervenir en los procesos decisorios y reorientar el uso de los recursos en función de sus aspiraciones, incrementando su autonomía, afirmando su identidad y reconociendo sus intereses como parte de la comunidad política mediante formas de democracia directa en todas las esferas de la sociedad y del Estado.”<sup>79</sup>

Es menester aclarar el concepto de ciudadanía puesto que este es muy antiguo, y se remonta a la época de los griegos, en donde se lo separó al concepto en dos esferas: la esfera de lo público y la esfera de lo privado. “El concepto de ciudadanía en la sociedad griega fue la institución o las instituciones fundamentales a partir de las cuáles se fue dando forma a estas ciudades-estados.”<sup>80</sup>

El concepto de ciudadanía ha evolucionado, razón por lo cual es necesario considerar tres dimensiones del mismo: la dimensión civil, la política y la social. “En el caso de la dimensión civil, se refiere básicamente a los derechos necesarios para la libertad individual; en lo político se refiere a la participación y al derecho de ser parte del poder político; en la dimensión social de la ciudadanía hace referencia al derecho, al bienestar y a la seguridad.”<sup>81</sup> Con respecto a la dimensión social es necesario recalcar que existe una ciudadanía social en déficit pese a la democratización política en América Latina. Es por esto que en nuestro continente la pobreza y la desigualdad es un problema latente, puesto que lo que diferencia a América Latina del resto del mundo son las grandes asimetrías que existen entre ricos y pobres, por lo que el “44% de la población vive por debajo de la línea de pobreza, con menos de 1 dólar al día; en 12 de los 18 países el desempleo tuvo un promedio superior al 10%,”

---

<sup>78</sup> Santiago Ortiz, Cotacachi: una apuesta por la democracia participativa, Quito, FLACSO, 2004. Pág. 47.

<sup>79</sup> *Ibíd.* Pág. 46.

<sup>80</sup> Memorias de las actividades del proyecto Fundación el Universo y PNUD, Democracias y Medios de Comunicación, Guayaquil, 2005. Pág. 242.

<sup>81</sup> *Ibíd.*, Pág. 243.

lo que significa que varios de nuestros países, incluyendo el Ecuador están exportando masivamente población.”<sup>82</sup>

Es por esto que la verdadera ciudadanía tiene que abarcar estas tres dimensiones a nivel político, civil y social, las cuáles permiten establecer las garantías para que el ser humano, entendido como sujeto y no como objeto en la sociedad, alcance una vida mucho más digna. “Los ciudadanos(as) existen en cuanto se autodeterminan, es decir cuando tienen identidad, deciden y actúan en función de su voluntad y sus intereses. Esta autodeterminación del sujeto es una cualidad fundamental del ciudadano(a) en cuanto titular del poder, es decir en cuanto sujeto que debe intervenir en la toma de decisiones.”<sup>83</sup> Es por esto que participar implica intervenir en los procesos de decisión.

Al habilitar la participación ciudadana y los procesos de diálogo, indirectamente se fomenta la rendición de cuentas por parte de los ciudadanos a sus autoridades; lo que determina mayor transparencia y eficiencia en el gasto público. “En este paso entre el actor votante y actor decidor y fiscalizador implica la ampliación del concepto de ciudadanía dado que los sujetos sociales, a la vez que participan en la elección de sus autoridades, abandonan su papel pasivo frente a la gestión pública local y pasan a ser actores estratégicos de la misma.”<sup>84</sup> Es por esto que con la participación de los ciudadanos se busca remover la tradición clientelar que se da en las instituciones y organizaciones, lo cual permite el patrimonialismo de caciques y autoridades, que ven a la función pública como parte de su patrimonio privado.

La participación busca la redistribución del poder de los grupos excluidos, siendo por esto causa de conflicto en los regímenes donde el poder se ha mantenido concentrado en sectores cerrados. Sin embargo, para conseguir una participación más real, es necesario el ¿para qué? de de las acciones. Esto significa que los ciudadanos deben contar con información y un

---

<sup>82</sup> Memorias de las actividades del proyecto Fundación el Universo y PNUD, Democracias y Medios de Comunicación, Guayaquil, 2005. Pág. 19.

<sup>83</sup> Santiago Ortiz, *Cotacachi: una apuesta por la democracia participativa*, Quito, FLACSO, 2004. Pág. 42.

<sup>84</sup> *Ibíd.* Pág. 51.

conjunto de capacidades, destrezas y criterios técnicos y políticos, para de esta forma poder elegir y exigir las mejores alternativas.

Esto en vista de que la participación ciudadana corre el riesgo de quedarse en principios idílicos, si estos procesos se deslegitiman y no generan los resultados deseados, puesto que la ciudadanía por más deseosa que esté de plantear propuestas y convertirse en actores protagonistas del desarrollo local, ante las continuas decepciones por las prácticas tradicionales desde el poder de turno, se vuelven apáticas y negativas, a las nuevas posibilidades de cambio o mejoras en la calidad de vida. Es por esto que a pesar de las innumerables reformas realizadas desde el Estado para acercarse al ciudadano, estas no han tenido la respuesta deseada, puesto que las mismas se han concentrado en la modernización del aparato burocrático y no en una apertura del Estado hacia los ciudadanos. La participación es intrínseca al ser humano y es parte de su naturaleza, sin embargo la experiencia demuestra que una sociedad discriminadora y desigual genera conflictos y apatía ciudadana, razón por lo cual la comunicación puede ser un campo de acción que permita articular la democracia y el desarrollo, como elementos que potencien la acción colectiva.

Lograr una mayor democracia participativa es un trabajo arduo y difícil, puesto que como argumentan algunos autores no es sólo necesario la participación ciudadana, sino el respeto y la apertura desde la institución a estos procesos, por lo que se necesita: “**a.-** Un componente activo que comprende las actuaciones de la sociedad civil (concienciación, educación, movilización social, exposición a la opinión pública, etc.); y **b.-** Un componente institucional referido a la garantía de los derechos ciudadanos.”<sup>85</sup>

Para finalizar, participar a nivel local, no solo implica que los ciudadanos se apropien de los procesos, sino que desde las instituciones es necesario que se generen los espacios de apertura, democratización y cambio, para de esta forma poder concatenar los intereses de la sociedad civil (ciudadanos organizados que buscan dar respuestas a sus problemas y necesidades), el sector privado y el Estado, bajo una sola visión.

---

<sup>85</sup> Fabricio Zanzzi, *La división territorial político-administrativa con base en la participación ciudadana*, Milagro-Ecuador, Universidad Estatal de Milagro, 2007. Pág. 54.

### 1.5.1 El Gobierno Local y su entorno

Lo local, es un espacio interesante para la democracia y el desarrollo, debido a que lo local tiene una estrecha relación con lo cotidiano, “donde el ciudadano se desempeña en sus actividades de producción y reproducción, en las redes de sociabilidad, sentidos de pertenencia o lazos entre la gente con respecto a una localidad.”<sup>86</sup> Es por esto que lo local para Andrés Precado, es una forma de “reafirmación de la identidad territorial de los lugares, como antídoto al desarraigo y homogeneización de los procesos culturales, sociales y psicológicos derivados de la globalización.”<sup>87</sup>

“Lo local es el punto de encuentro de esa fuerte y particular relación entre Territorio y Desarrollo: el ámbito donde los actores dejan de ser espectadores y pasan a ser protagonistas de su destino común, si cuentan con proyectos políticos aglutinadores.”<sup>88</sup> Con esta mirada se deja de lado el desarrollismo, que en países latinoamericanos no dieron mayor resultado, aparte de tener un enfoque impositivo de arriba-abajo desde los organismos que promovían el desarrollo; en donde los actores locales no tenían la posibilidad de construir un camino acorde a sus particularidades y realidades por el cual transitar.

El territorio es un espacio que trasciende lo meramente geográfico, para incorporar elementos como a los actores sociales, las instituciones (públicas, privadas y del tercer sector) y los recursos que se encuentran en constante interacción. En esta interacción existen conflictos, pero al mismo tiempo la capacidad de establecer sinergias y puntos de encuentro, razón por la cual “los actores necesitan de un ambiente institucional y organizacional que respalde y oriente sus esfuerzos, energías y encuadre sus actuaciones.”<sup>89</sup> Con esto se deja de lado el concepto limitado de territorio como espacio físico para dar cabida al de “construcción social”, “es decir, como un conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan una identidad y un

---

<sup>86</sup> Ortiz, Santiago, *Cotacachi: una apuesta por la democracia participativa*, Quito, FLACSO, 2004. Pág.32

<sup>87</sup> Andrés Precado, *Nuevas realidades territoriales para el siglo XXI*, Ediciones Síntesis, Madrid, 2004. Pág. 14.

<sup>88</sup> Oscar Madoery, *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, Argentina, Homo Sapiens Ediciones, 2001. Pág. 202.

<sup>89</sup> *Ibíd.* Pág. 211.

sentido de propósito compartidos por múltiples agentes públicos y privados.”<sup>90</sup> Todo esto en vista de que la realidad es cambiante y dinámica, además de que la concertación juega un papel preponderante.

Un aspecto importante de los nuevos actores sociales es el tema de la identidad colectiva. “La identidad colectiva se fundamenta de modo objetivo en una conciencia, en una percepción o autorepresentación frente a otros, por parte de un actor social.”<sup>91</sup> En definitiva los movimientos sociales en la actualidad intentan tener una autopercepción más realista de lo que son y superar los encasillamientos realizados desde otras visiones.

Para entender lo local, es necesario explicar la división administrativa del Estado ecuatoriano, el cual se encuentra dividido en cuatro niveles. El primer nivel lo conforma el Estado central, concentrado alrededor del Ejecutivo; el segundo nivel son los consejos provinciales, a los que se les relaciona con las competencias en las zonas rurales y en la actualidad han pasado a denominarse “Gobiernos Provinciales”; el tercer nivel, le corresponde a los municipios o “Gobiernos Locales”, los cuales asumen competencias en la zona urbana, aunque también realizan sus actividades en las zonas rurales, que en su mayoría están conformadas por sus juntas parroquiales, las que se encuentran ubicadas en el cuarto nivel de la administración estatal, y bajo dependencia de los municipios, siendo esto motivo de conflictos entre el segundo y tercer nivel del Estado, debido a la falta de claridad en sus competencias y superposición de funciones.

En este sentido se puede decir que “el desarrollo local es también una clara oportunidad para la innovación política ya que permite una relación más directa con la población, donde pueden experimentarse nuevas formas de participación y nuevas relaciones entre administración

---

<sup>90</sup> Oscar Madoery, *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, Argentina, Homo Sapiens Ediciones, 2001. Pág. 13.

<sup>91</sup> Jorge Aceves, *Actores sociales emergentes y nuevos movimientos sociales*, México, Ciudades, No 25, RNIU, 1995. Pág. 18

y ciudadanos.”<sup>92</sup>Por esta razón se puede decir que el Municipio, pasa a ser un actor más dentro del territorio, que se confabula con la sociedad civil, movimientos sociales, el sector privado y demás entes públicos, en un intento por consolidar una alternativa de desarrollo más democrática, debido a que el gobierno local conoce de primera mano la realidad económica, política, social, cultural e institucional en la que le toca actuar. En este sentido “lo local representa su punto de encuentro, el ámbito donde los agentes territoriales adquieren capacidad de fijar rumbo, de construir desarrollo.”<sup>93</sup>

La Municipalidad como representación local del Estado en el Ecuador es una institución que cuenta con larga data en nuestro país, además de mayores niveles de aceptación y legitimidad, por el hecho de ser entidades político-administrativas de desarrollo local que se expresan en un espacio territorial determinado dentro del cual ejercen sus competencias y atribuciones, dando soluciones más rápidas y reales a las necesidades de los ciudadanos de su entorno, todo esto en coordinación con el gobierno central.

Si bien los municipios son las entidades más descentralizadas del Estado no es menos cierto que han soportado, por mucho tiempo, un centralismo absorbente lo que ha determinado su desarrollo desigual, además de la imposibilidad de contar con los recursos financieros y técnicos para planificar su territorio y el bienestar de su población.

La Municipalidad, desde este análisis se convierte en un espacio idóneo al ser representativo de la ciudadanía, de ahí que está en la capacidad de jugar un rol facilitador, para dinamizar áreas que hasta hoy no han sido de exclusiva responsabilidad del Estado; esto es salud, desarrollo de la productividad, educación, etcétera. Tiene además poder de convocatoria y está en la posibilidad de generar procesos de movilización ciudadana en torno a la exigibilidad de derechos, principalmente de mujeres, jóvenes, niños y niñas; y sectores poblacionales que han permanecido al margen de las decisiones locales, aunque en la actualidad la juntas

---

<sup>92</sup> Oscar Madoery, *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, Homo Sapiens Ediciones, Argentina, 2001. Pág. 213.

<sup>93</sup> Ibid. Pág.

parroquiales gracias a su ardua lucha comienzan a cobrar fuerza y se convierten en un ente con grandes posibilidades de promover la participación ciudadana en coordinación con los municipios.

A nivel municipal se experimentan algunos cambios, que sin duda son importantes, puesto que permiten abrir nuevos caminos en instituciones y organizaciones que mantienen procesos mecánicos y jerárquicos, que no responden a las realidades cambiantes de nuestra era. Estas experiencias renovadoras en los municipios del Ecuador como los presupuestos participativos, las veedurías ciudadanas y las asambleas cantonales entre otras han modificado en lo superficial, pero no se han dado pasos significativos para transformar la estructura interna de los mismos generando apertura desde adentro hacia afuera.

En efecto parecería que la innovación municipal se encuentra en una nueva etapa de cambios en las relaciones de poder, que se encaminan a irrumpir con los vínculos clientelares bajo los cuales se maneja el aparato municipal y la influencia de los caciques locales, sustituyéndolas por redes sociales que se basen en la confianza y la asociatividad, además de la participación ciudadana, gracias a los lazos que se pueden establecer por los diferentes canales de comunicación, para de esta forma generar y profundizar la democracia participativa.

## CAPÍTULO II

### Contexto local

#### 2.1.1 Breve historia del Cantón Morona

La actual Provincia de Morona Santiago, antes conocida como Tierra de los Macas, era una de las zonas de gran riqueza aurífera; esta riqueza motivó el asentamiento español y la fundación de la ciudad de Nuestra Señora del Rosario en 1.563. “Cuando llegaron las primeras incursiones de los españoles a las “Tierras de los Macas”, por allá en los años 1540 en adelante, no encontraron tierras vacías o selvas inhóspitas. Esta región estaba poblada por culturas o rezago de la Fase del Upano, Chiguaza, los Tayos, Huazaga, Copueno, Pitaloma, etc.”<sup>94</sup>

Esta zona conocida en la actualidad como Cantón Morona estaba habitada según Luis Telmo Noguera por “la tribu de los Jíbaros, anteriormente conocidos como los Xeberos o Jeberos, y estaban localizados en la zona de Santiago y Changos [...]”<sup>95</sup>. La relación entre los primeros colonos y los jíbaros como se los conoce en la actualidad desde un inicio fue conflictiva. “Mariano Maldonado, jefe político de Macas, menciona el peligro permanente de los ataques jíbaros al poblado, por lo que las autoridades tenían que estar pidiendo constantemente auxilio a la provincia de Chimborazo.”<sup>96</sup>

Esta zona del Oriente como se la conocía fue controlada gracias a la entrada de las misiones, las cuales según referencias históricas tenían el objetivo de evangelizar y civilizar. Es por esta razón que “autoridades civiles desaparecieron totalmente de Macas durante el período de las misiones de jesuitas y dominicanos.”<sup>97</sup> Los misioneros llegaron con gran poder, por esta razón podían organizar políticamente y jurisdiccionalmente estos territorios. Un aspecto

---

<sup>94</sup> Luís Telmo Noguera, *Macas en la Historia*, Quito, Gráfica Rivadeneira. Pág. 57

<sup>95</sup> *Ibíd.* Pág. 57.

<sup>96</sup> Alfredo Costales y Dolores Costales, *Historia de Macas en el Departamento del Sur y la República* (1822- 1922), Quito, Fondo Editorial C.C.E 1998. Pág. 147.

<sup>97</sup> *Ibíd.* Pág. 147.

interesante que cabe recalcar, es el hecho de que durante la permanencia de las misiones los conflictos entre colonos e indígenas se redujeron considerablemente.

La misión salesiana realizó un papel fundamental como mediadora de las diversas culturas asentadas en estos territorios, lo que permitió la articulación y la “incorporación de los Shuar y Achuar a una economía de mercado, fundamentalmente a través de la introducción de ganado y del cultivo de café.”<sup>98</sup> Otro papel importante de la misión fue el hecho de que organizó a los indígenas, surgiendo de esta forma la Federación Shuar. Estos acontecimientos permiten que los salesianos cobren mucho poder político e ideológico, puesto que contaban con escuelas a lo largo de la Amazonía, además del hecho que desde el discurso religioso eran enviados de Dios, lo cuál influía mucho más que lo mencionado anteriormente.

En 1599, los Shuar de Logroño, Zamora y Sevilla de Oro con los Oyaricos serranos fueron transportados de Cuenca, Cañar y Chimborazo, para trabajar en las minas en condiciones deplorables y de explotación. Esto fue el motivo que dio paso a una gran revuelta convocada por el dirigente indígena Kiruba, quién organizó uno de los alzamientos más sangrientos del Oriente. “Aparte de lo mencionado se habla de varias acciones que parecen ser la causa para que Sevilla de Oro, casi totalmente destruida, sea trasladada a la parte occidental del Upano, en el año de 1685. Naciendo de esta manera lo que hoy se conoce como la ciudad de Macas.”<sup>99</sup>

Macas es una de las regiones del Ecuador y de América con uno de los procesos más complejos de mestizaje. Los pueblos de esta zona fueron sorprendidos por la conquista blanca en la tercera década del siglo XVI. El español llegaba con mejores instrumentos de guerra y con la experiencia obtenida con los demás pueblos, sin embargo, en la Amazonía tuvo que enfrentar una resistencia potente y efectiva, además de luchar contra las dificultades de la selva.

“Para 1563, cuando se funda la ciudad, el mestizaje se ha duplicado tanto que el centro poblado está integrado por una gran mayoría de mestizos y unos cuantos blancos. Los hijos de

---

<sup>98</sup> Marco Tulio Restrepo, *Estado, conflicto y actores en la Amazonía*, Quito, Fondo Editorial, 1997. Pág. 49.

<sup>99</sup> FUNDAMYF, *Plan de desarrollo local administrativo*, Macas, I. Municipio Del Cantón Morona, 1999. Pág. 60

los capitanes de conquista en las indias amazónicas, van conformando conglomerados, primero en los puestos de minas y luego en la llanura baja, en las riberas de los ríos. Son hombres y mujeres bravíos y decididos, aptas para responder a los desafíos de la selva porque han heredado las habilidades del indígena para sobrevivir en ese medio duro<sup>100</sup>.

En este sector amazónico actualmente podemos encontrar, a los Shuar, el sector Macabeo y los colonos que llegan de otras provincias a partir de 1950 por medio de las políticas de colonización que se implementaron desde el Azuay. El sector Macabeo es producto de una colonización antigua realizada en el siglo XVI y que desde entonces se encuentra presente en estas tierras.

El sector Macabeo es un grupo de personas que al estar separados del contacto con otras ciudades se desarrolla de manera independiente y cerrada, tomando para sí algunos elementos de la cultura Shuar, con la cual convivían en la inhóspita selva. Algunos de los componentes tomados de la cultura Shuar son: “el uso del itipi, de las sandalias de cuero de venado, la alimentación, las trampas de cacería, los techos de palma, etc., lo que permitió el desarrollo de un particular proceso de identidad de este sector.”<sup>101</sup>

Con el pasar de los años la cultura Macabea no pudo mantenerse encerrada para consigo misma debido a múltiples razones como: el hecho de que desde el Azuay se impulsa y promueve la colonización del oriente debido a la crisis económica que atravesaron en la década del 50 por la caída de los precios de los sombreros de paja toquilla, razón por lo cuál se conforman instituciones como el CREA, para promover ésta política. En esta misma década de 1950 se creó el aeropuerto luego de un conflicto debido a que un sector de pobladores quería que se lo construya cerca de la ciudad que en ese entonces era pequeña, y otros pedían que se lo construya en la vía Puyo, para dinamizar la economía. Ganó la primera opción, y desde aquí en adelante

---

<sup>100</sup> Alfredo Costales y Dolores Costales, Historia de Macas en el Departamento del Sur y la República (1822-1922), Quito, Fondo Editorial C.C.E 1998. Pág. 166

<sup>101</sup> Marco Tulio Restrepo, Estado, conflicto y actores en la Amazonía, Quito, Fondo Editorial, 1997. Pág. 106.

los cambios urbanos y poblacionales fueron mucho más rápidos, hasta el punto de que en la actualidad el aeropuerto se encuentra en el centro de la ciudad.

Las actividades de comercio con Macas también se propiciaron desde Guamote, lo que los vinculaba con la provincia del Chimborazo y por otra parte se incrementa las actividades auríferas. “Asimismo el papel que cumplieron los jóvenes que salían a estudiar fuera de la microregión y el papel que cumplió el sistema educativo, especialmente mediante los internados salesianos, ahondó el proceso de desestructuración del funcionamiento de la sociedad macabea.”<sup>102</sup>

Con el nacimiento de la República estos territorios eran considerados como “Provincia del Oriente”, y dependían administrativamente: la parte del norte de la provincia de Chimborazo y la parte sur de la provincia del Azuay. A pesar de aquello el Azuay tiene un rol mucho más protagónico en la provincia de Morona Santiago, debido a que juega mejor estratégicamente y el CREA se convierte en una instancia de desarrollo que es controlada por los nobles de Cuenca, busca sus intereses y permite abrir la carretera Cuenca-Macas, lo que cortó los lazos históricos con el Chimborazo comenzando así una nueva relación entre Cuenca, Sucúa y Macas.

El Estado no tienen presencia en estos territorios razón por lo cual con el CREA se toman las decisiones desde Cuenca y del mismo modo se designan a las autoridades. Es por esto que el proceso de colonización avanza pero desde la ciudad de Sucúa, y continúa hacia al sur con Méndez y Limón, debido al choque cultural con los Macabeos quienes no están tan abiertos a la colonización al igual que los Shuar, debido a que pierden poder ante el Azuay. Sin embargo, el Estado comienza a introducir instituciones en estos territorios posteriormente y Macas recupera su rol protagónico como cabecera cantonal y principal centro político administrativo de la provincia, el cuál se consolida a finales de la década de los 80 con el regreso de la democracia a nuestro país.

---

<sup>102</sup> Marco Tulio Restrepo, Estado, conflicto y actores en la Amazonía, Quito, Fondo Editorial, 1997. Pág. 106.

El Ilustre Municipio del cantón Morona fue creado por disposición Constitucional, contenida en la Constitución Política del Estado, expedida mediante Decreto Publicado en el Registro Oficial N. 172 de 25 de Marzo de 1897. “El 30 de noviembre de 1.953, se publicó en el Registro Oficial No 360 la creación de la provincia de Morona Santiago con cuatro Cantones: Macas, Santiago, Gualaquiza y Limón Indanza”. [...] En 1.955 se suprime el cantón Macas y en 1.959 se anexa el cantón Morona a la provincia de Morona Santiago”<sup>103</sup>. De esta manera queda conformado el territorio del Cantón Morona con su capital Macas, la misma que es además cabecera provincial.

### 2.1.2 Fiestas más representativas

Entre las fiestas religiosas que más se destacan son las fiestas juradas en honor a la Virgen Purísima de Macas que se realizan el 5 de agosto y el 18 de febrero. Las fiestas cívicas más importantes son las del 12 de febrero realizado en honor al “Día de la Amazonía”, el 29 de Mayo realizado por el aniversario de Cantonización y Fundación de Macas.

Una de las cosas más importantes y que se conserva dentro de la Cultura Macabea ha sido la Randimpa que consiste en actividades de limpieza y construcción, que se realizaban en colaboración con los vecinos antiguamente y que en la actualidad instituciones, organizaciones, actores sociales y población en general mantienen para tratar de apoyar al Cantón.

### 2.1.3 División política y administrativa del Cantón Morona

El cantón Morona consta de 8 parroquias rurales y un área urbana correspondiente a la cabecera cantonal, que es la ciudad Macas.

<b>PARROQUIAS</b>	<b>SUPERFICIE (Km2)</b>	<b>ALTURA (msnm)</b>
9 DE OCTUBRE	227.2	2.600
CUCHAENTSA	401.5	1.000

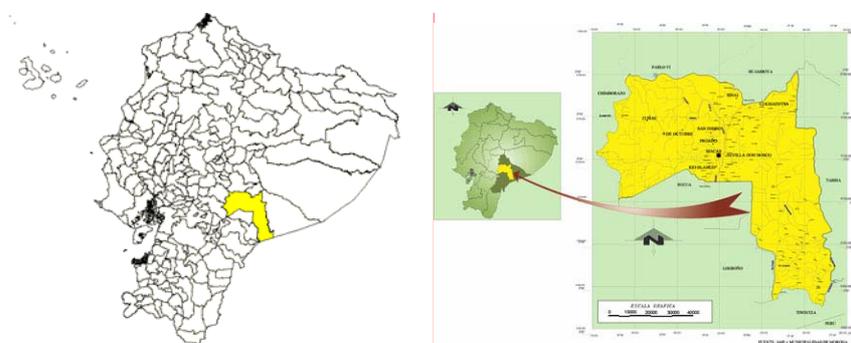
<sup>103</sup> Revista de Morona Santiago, *Historia de Macas*, Macas, Casa de la Cultura de Morona, 12 de febrero, 2000. Pág. 9

PROAÑO	42.4	1.100
<b>MACAS</b>	<b>56.9</b>	<b>1.070</b>
RIO BLANCO	480.4	1.000
SAN ISIDRO	149.5	1.100
SEVILLA	2.208.0	1.100
SINAI	342.3	2.600
ZUNAC	718.2	2.800

Fuente: VI Censo de Población, 2001

Elaborado por: Equipo Técnico del PDEC y Plan de Ordenamiento Territorial.

### 2.1.4 Ubicación geográfica



El Cantón Morona está ubicado en la zona sur de la amazonía; en el centro de la provincia de Morona Santiago. Este cantón comprende una superficie de 4.606,9 Km. El cantón limita al Norte: con los cantones Pablo VI y Huamboya; al Sur, con los cantones Sucúa, Logroño y Tiwinza; al Este, con el cantón Taisha y al Oeste, con las provincias de Chimborazo y Cañar.

Entre la cordillera del Cutucú y la cordillera central de los Andes se encuentra el Valle del Upano en donde se asienta la ciudad de Macas. La cordillera del Cutucú es conocida también como la tercera cordillera, de la que se desprenden pequeños ramales que se dirigen a la llanura Amazónica.

### 2.1.5 Factores climáticos

El Cantón en la parte oeste tiene alturas superiores a los 5.000 metros sobre el nivel del mar, que corresponde al Volcán Sangay. Al oeste la altura declina considerablemente hasta los

400 m.s.n.m. en el sector de Miazal. Frente a la ciudad de Macas se encuentra el cerro del Quílamo y al oeste se encuentra la cordillera del Kutukú.

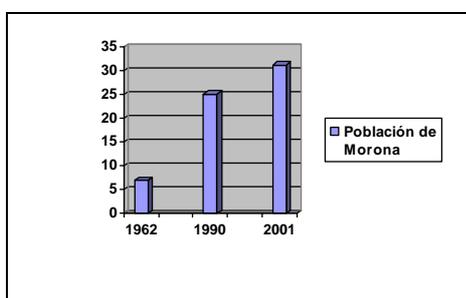
La temperatura fluctúa entre los 3 y 6 grados en las aturas (3.500 a 4.200 m.s.n.m) hasta los 26 grados en las zonas bajas (200 a 600 m.s.n.m). No se observa meses secos y la sábana amazónica alcanza precipitaciones superiores a los 3.000 Mm. anuales.

### 2.1.6 Hidrografía

Los principales sistemas hídricos que abarca el cantón Morona pertenecen a tres cuencas que son: Pastaza, Morona y Santiago. El sistema hidrográfico principal del Cantón está comprendido por subcuencas de los ríos Upano, y Mangosiza.

### 2.2.1 Población urbana y rural

La población del cantón Morona ha crecido de 7.008 habitantes en 1962 a 25.166 en 1990 y 31.379 en el 2001. “Del total 15.489 son hombres y 15.881 son mujeres, que representan el 49.4% y 50.6 % respectivamente. La población urbana cuenta con 13.602 habitantes (45.61 %), que corresponde a la zona urbana de Macas y la población rural es de 17.777 habitantes (54.38 %), que corresponde a las 8 parroquias rurales en las que se divide el cantón según datos del INEC. Estos datos según el actual alcalde no son certeros debido a que la ciudad de Macas crece a un promedio del 4,5% y el último censo es del 2001.



Fuente: IV Censo de Población 2001

Fuente: INEC

Áreas	Total	Hombres	Mujeres
<b>Total</b>	31.379	15.498	15.881
<b>Urbana</b>	13.602	6.647	6.955
<b>Rural</b>	17.777	8.851	8.926

Según el VI censo del INEC, la población de las parroquias del Cantón Morona es de 9 de Octubre 337 habitantes, Cuchaenza 1.443 habitantes, Proaño 1.175 habitantes, Macas 14.054 habitantes, Río Blanco 1.283 habitantes, San Isidro 755 habitantes, Sevilla 9.700 habitantes, Sinaí 834 habitantes, Zuñac 243 habitantes. Con estos datos se puede ver la clara concentración poblacional urbana frente a una zona rural despoblada y que se da en mayor medida si estas se encuentran más lejos de Macas.

Los grupos poblacionales menores de 14 años en conjunto representan el 42.45% de la población total, considerada así como una población relativamente joven. El porcentaje de población entre los 15 y 24 años corresponde al 19.68% de la población total. Este grupo migra en busca de alternativas de estudio a otras ciudades del país como Riobamba, Cuenca, Quito, y otros fuera del país.

Con respecto a la migración, la provincia de Morona Santiago mantiene niveles altos de migración al exterior, con 1534 personas durante los meses de enero a junio del 2003. El Cantón Morona, posee según estos datos el 30% (460) del total de personas que salen fuera del país de forma legal según la Dirección Nacional de Migración de Morona Santiago.

Según el SIISE (Sistema de indicadores Sociales en Ecuador) la población indígena del Cantón es de 11.177 que corresponde al 30 %, siendo la parroquia de Sevilla y Cuchaenza las de mayor presencia indígena con el 63 % y el 9% correspondientemente.

### **2.2.2 Niveles de pobreza**

El indicador de pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) en el cantón Morona es del 68,6%. En el área urbana es de 36.6% y en el área rural de 93,1%. La cifra de 68,6% es menor a la media provincial que tiene el 75,8% y mayor con respecto a la media nacional que es del 61,3%. La extrema pobreza por necesidades básicas insatisfechas es de 10,2% en la zona urbana y 63,2 en la zona rural. Los indicadores de pobreza son evidentes y reflejan con mayor intensidad la situación en la que se encuentra el sector rural, especialmente

las parroquias de Cuchaenza y San José de Morona en donde existe buena parte de la población indígena.

Estas cifras reflejan la dura realidad en la que se encuentra el sector rural de este cantón amazónico, y cómo las prioridades de los seres humanos como el agua, la vialidad y el cuidado de ciertas enfermedades preocupan de manera urgente a la población de esta zona.

### **2.2.3 Ámbito económico productivo**

“La población económicamente activa (PEA) corresponde al 38,84% del total de la población; siendo el 14,27% mujeres y el 24,56 hombres. Mientras que la población inactiva (de 5 años y más) corresponde al 44, 20 % del total de la población”<sup>104</sup>. El 83, 85% que equivale a los 25.005 habitantes del Cantón, esta comprendida entre edades que pueden ejercer actividades productivas; de este total el 43% corresponde a la población económicamente activa, y el 49% a la inactiva, por lo que se visibiliza en la estadística una fuerte tendencia hacia el desempleo.

El 36, 74% del total de la PEA corresponde a las mujeres y el 63,25% corresponde a los hombres. El mayor porcentaje de la población económicamente activa trabajan por cuenta propia 47, 19 %; los hombres con 62, 86 % están más ocupados que las mujeres con el 37,13% en relación al total del PEA según datos del plan de desarrollo estratégico del Cantón, existiendo un porcentaje alto de mujeres desempleadas, pero que podrían realizar labores domésticas no remuneradas.

La parroquia con mayor porcentaje de PEA es Zuñac, con 58%, Cuchaenza con 52% y Sinaí con 49%. El mayor porcentaje de PEI (Población Económica Inactiva) es 9 de octubre con 58%, Proaño 55% y Río Blanco 53% según datos del Ilustre Municipio de Morona.

La mitad de la población económicamente activa 45, 79% está dedicada a la agricultura y ganadería, el 9,17% al comercio, el 7,41% a la administración pública y el 6,5% a la enseñanza.

### **2.2.4 Servicios básicos**

---

<sup>104</sup>Ibíd. Pág. 86.

## **Viabilidad**

La posición del Cantón Morona, se encuentra alejada de los principales ejes viales a nivel Regional y Nacional. Según informes emitidos por el Municipio de Morona es coherente decir que: “La infraestructura vial es deficitaria y está en mal estado, lo cuál limita, en gran parte, el desarrollo de actividades productivas y de acciones para competir y explotar las potencialidades que se disponen en términos de: clima, biodiversidad, naturaleza, paisaje”<sup>105</sup>.

Según los informes del alcalde de Morona, actualmente son tres los proyectos de vías interprovinciales en construcción los cuales son:

1. La Guarumales – Méndez, que conectaría a la provincia de Azuay con Morona Santiago.
2. La Guamote – Macas, que conectaría a la provincia de Chimborazo con Morona Santiago.
3. La vía Ebenezer – Macuma – Taisha, que se convertiría en una vía estratégica entre el Cantón Taisha y el resto de la provincia.

La vía trocal de la Amazonía es la que conecta al Cantón Morona con Puyo y Quito principalmente, además de las ciudades aledañas. Esta vía tiene zonas lastradas, algunos tramos asfaltados, y otros en pésimas condiciones.

En la zona interna del Cantón Morona, las rutas se encuentran en mal estado, debido a que los caminos son de tierra, y en algunos casos no cuentan con el mantenimiento adecuado. “La articulación desde las cabeceras parroquiales a las comunidades es todavía más precaria. Aquellas comunidades que se encuentran cercanas a las vías secundarias se benefician de este servicio, pero la mayoría se comunica a través de senderos y empalizadas”<sup>106</sup>.

## **Vivienda**

---

<sup>105</sup> FUNDAMYF, Plan de Ordenamiento Urbano Territorial, Macas, I. Municipio de Morona. 2000. Pág. 60

<sup>106</sup> I. Municipio de Morona, *Plan de desarrollo estratégico participativo del Cantón Morona*, Macas, 2000-2004. Pág. 109

De acuerdo al censo 2001; el 66 % del total de las viviendas son propias y el 26% son arrendadas; en el área Urbana el 48% son propias y el 45.1% son arrendadas, en cambio en el área rural el 84% son propias y el 7.1% son arrendadas.

<b>Tipo de Tenencia</b>	<b>Total</b>	<b>Urbano</b>	<b>Rural</b>
<b>Propia</b>	4,431	1,602	2,829
<b>Arrendada</b>	1,749	1,511	238
<b>En Anticresis</b>	28	21	7
<b>Gratuita</b>	278	156	122
<b>Por Servicios</b>	206	43	163
<b>Otra</b>	30	18	12
<b>Total</b>	<b>6,722</b>	<b>3,351</b>	<b>3,371</b>

**Fuente: IV Censo de Población**

Elaborado: Equipo Técnico PDEPCM

Según los datos del SIISE en el 2003, en el cantón Morona, el 68,5% de las viviendas son propias y supera al del porcentaje del país (67,3%). Los hogares poseen 28,6% de servicios higiénicos exclusivos, duchas el 27% y cuarto con cocina el 76,7%.

### **Agua potable**

El abastecimiento de agua potable para el Cantón Morona se encuentra a cargo de la EMAPSA (Empresa Municipal de Agua Potable del I. Municipio), con un sistema que cubre el 90% de la población, sin embargo, estas estadísticas no reflejan la realidad cantonal debido al alto crecimiento poblacional, la falta de planificación urbana y a la red de tuberías que se encuentra en mal estado y a punto de colapsar, razón por lo que existen fugas y agua que no goza de buena calidad.

El río la Quebrada, que se encuentra ubicado en la parroquia San Isidro, es la fuente hidrográfica que provee del líquido vital al Cantón. El agua es clorada durante 24 horas, se

realiza un control de calidad semanalmente en lo físico, químico, bacteriológico con muestras, para luego enviarlo a la ciudad.

El área urbana cuenta con abastecimiento de agua desde una red pública. Los problemas son las tuberías obsoletas, acometidas clandestinas, el desperdicio y fugas que afectan la calidad del servicio. En el sector rural este servicio es mínimo, debido a la abundante riqueza hídrica del cantón, lo que permite a los pobladores subsistir sin mayores contratiempos.

<b>Medio de Abastecimiento de agua.</b>	<b>Total</b>	<b>Urbano</b>	<b>Rural</b>
Red Pública	4,392	3,222	1,170
Pozo	547	62	485
Río, Vertiente	1,550	54	1,496
Carro Repartidor	0	0	0
Otro	233	13	220
Total	6,722	3,351	3,371

**Fuente: IV Censo de Población, 2001**

Elaborado: Equipo Técnico PDEPCM

### **Alcantarillado**

La ciudad de Macas es el principal y más grande asentamiento humano del cantón y la provincia, la actual cobertura de alcantarillado sanitario según datos del Municipio de Morona es del 80% en la ciudad de Macas, la misma que cuenta con dos redes, uno sanitario y otra pluvial.

“Del total de las viviendas, el 46, 8% a nivel cantonal utiliza alcantarillado, el 91,57 % en el área urbana y 8,43% en lo rural.”<sup>107</sup> Sin embargo, ese es un gran problema que tendrá que enfrentar la próxima administración, debido a que el sistema se encuentra a punto de colapsar y

<sup>107</sup> I. Municipio de Morona. *Plan de desarrollo estratégico participativo del Cantón Morona*, Macas, 2000-2004. Pág. 115.

arreglar este problema de un gran costo político debido a que son obras que no se ven y de grandes molestias para la ciudadanía.

Eliminación de Aguas Servidas	Total	Urbano	Rural
<b>Red Pública</b>	3,146	2,881	265
<b>Pozo Ciego</b>	981	246	735
<b>Pozo Séptico</b>	596	160	436
<b>Otra Forma</b>	1,999	64	1,935
<b>Total</b>	6,722	3,351	3,371

Fuente: IV Censo de Población, 2001

Elaborado: Equipo Técnico PDEPCM

### Energía eléctrica

El servicio de energía eléctrica es proporcionado por el Sistema Nacional Interconectado y por pequeñas centrales hidroeléctricas y térmicas de propiedad privada y pública. El 70% de las viviendas del Cantón disponen del sistema eléctrico, el 35% en el área urbana y 35% en el área rural, según los datos del IV Censo de Población del 2001.

### Telecomunicaciones

El servicio telefónico lo proporciona Pacifictel; la cobertura a nivel cantonal según los datos del último censo es del 23%. A nivel urbano del 93% y a nivel rural el 7%. La población que no cuenta con este servicio a nivel urbano hace uso de las cabinas telefónicas ubicadas en los distintos barrios de la ciudad, debido a la expansión creciente de la telefonía celular.

Sistema Telefónico	Total	Urbano	Rural
Total	6,722	3,351	3,371
Sí dispone	1,553	1,452	101
No dispone	5,169	1,889	3,270

Fuente: IV Censo de Población, 2001

Elaborado: Equipo Técnico PDEPCM

## **2.2.5 Situación actual de la educación**

La realidad de la Región Amazónica, responde a una forma de vida muy particular, especialmente la zona rural, debido a que la población de estas zonas viven muy dispersos, con serias limitaciones de comunicación y por lo tanto de traslado a los centros educativos; para el propio docente el transporte les representa un suplicio; costos elevados de los pasajes y locales que no cuentan con los servicios básicos, además de los riesgos que representa las condiciones de una zona selvática. Esta realidad genera desinterés para los profesores, por lo que el abandono de los sitios de trabajo es frecuente, lo que dificulta aún más la educación para los estudiantes.

### **2.2.5.1 Índices de educación**

Según datos del último Censo del 2001, el cantón Morona tiene el 8,8% de analfabetismo, con 4,3% en la zona urbana y 12,9% en la zona rural. Este porcentaje está por debajo de la media provincial 10 % y nacional 9%. A nivel cantonal, el mayor porcentaje de analfabetismo lo encontramos en las mujeres con 5,2 en el área urbana y 15,9 a nivel rural. Las cifras más altas están localizadas en el área rural y sobre todo en las parroquias mayoritariamente indígenas. Los pobladores manifiestan que a esta situación se añade la deserción escolar.

Los años de escolaridad para el Cantón es de 6,6%; la población del área urbana tiene un promedio de 8,5% y el área rural de 4,9%. Los hombres a nivel general llegan al 7,2% y las mujeres a los 6,1% en años de estudio.

Según el INEC, en el Censo del 2001 el promedio de años aprobados por la población de 10 años y más (escolaridad media) para el Cantón Morona es de 6 años; para la zona urbana es de 7,4 años y para la zona rural de 4,8 años. Para hombres 6,3 y para mujeres de 5,8 años. Según el nivel de instrucción del total de 26.696; 1868 no tienen ningún nivel de instrucción, 203 son

alfabetizados, 15.097 tienen el nivel primario, 5.897 cuentan con la secundaria, 186 post bachillerato, 1.506 el nivel superior, 25 con postgrado y 1.914 constan como no declarados.

“La oferta cantonal es de 83 establecimientos para 7.062 Alumnos, que son atendidos por 507 profesores. Solo en la ciudad de Macas existen 31 centros educativos que tienen que ver con la Dirección de Educación Hispana y más de 41 establecimientos que ofrecen educación a todo nivel.”<sup>108</sup> Sin embargo, en los últimos años se han realizado importantes avances a nivel de educación superior puesto que se han creado tres extensiones universitarias, que responde la primera en orden cronológica a la Católica de Cuenca, la segunda es la ESPEA (Escuela Superior Politécnica Ecológica Amazónica) con su matriz en el Tena y la ESPOSH de Riobamba, las cuales no cuentan con carreras productivas y que se acoplen a la realidad local, sino que por el contrario se adaptan al mercado, pero con la gran diferencia de que estas no cumplen los requisitos mínimos académicos para formar buenos profesionales porque su afán no es ese, y lo que persiguen es simplemente el lucro.

Existe gran diferencia entre la infraestructura educativa del área urbana en especial de Macas con el resto del Cantón. Tanto el Gobierno Nacional como la Municipalidad, el Consejo Provincial y la empresa privada han invertido prioritariamente en la ciudad de Macas fortaleciendo los colegios y escuelas tradicionales.

#### **2.2.5.2 Educación bilingüe**

La Educación Bilingüe tiene algunos años en el país, y surge como una propuesta alternativa para los pueblos que tienen una cultura diversa, lo cuál se expresa en su idioma, costumbres, símbolos, tradiciones, etc. Por otra parte tiene como propósito respetar la cosmovisión de estos pueblos, mantener sus idiomas, fortalecer su cultura y brindar los conocimientos que les permita mejorar su condición de vida.

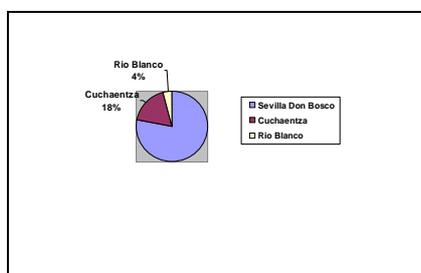
---

<sup>108</sup> Dirección de Educación Hispana de Morona Santiago. Reporte del 29 de noviembre del 2003.

“La Dirección de Educación Bilingüe tiene a cargo 56 establecimientos educativos, 135 profesores y 1654 alumnos; en lo que se refiere a nivel pre-primario no se registra información, lo mismo sucede con el número de alumnos a nivel medio”<sup>109</sup>.

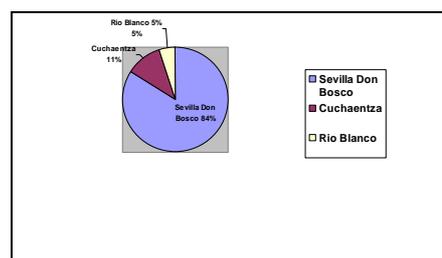
La mayor cantidad de profesores y alumnos se encuentran en la parroquia de Sevilla (78% y 84%), y Cuchaentza (18% y 11%), respectivamente; siendo estas parroquias las más grandes y las que tienen mayor número de población Shuar.

### Cobertura de profesores de estudiantes



Fuente: Dirección de Educación Bilingüe, período 2002-2003.

### Porcentaje



## 2.2.6 La salud

El Cantón Morona cuenta con un Hospital Provincial administrado por el Ministerio de Salud, con un área insuficiente y obsoleta: el IESS no dispone de un centro hospitalario para internación, no cuenta con los implementos médicos necesarios, no tiene con un horario de atención que satisfaga a sus usuarios, además de personal insuficiente. Los subcentros de salud tienen carencia de equipamiento, no cuentan con insumos, ni medicamentos necesarios, lo que ayuda a que los principales problemas de salud persistan.

Los problemas de salud tienen que ver, entre otras cosas, con el acceso deficiente de la población a los servicios básicos, vale la pena mencionar que si bien existe agua potable en la ciudad de Macas, ésta es insuficiente y en algunas horas del día se experimentan cortes. Además, el agua entubada no cubre la demanda de las comunidades rurales.

<sup>109</sup> Dalia Moncayo. Monografía de la Provincia de Morona Santiago, Macas, Dirección Provincial de Educación 1997. Pág. 26

En la situación rural, varias parroquias y la mayoría de comunidades no cuentan con alcantarillado, ni servicios sanitarios; ello ha determinado la implementación de letrinas, sin embargo, existe desconocimiento del manejo adecuado de las mismas. “La Amazonía es una zona con abundantes lluvias y el tipo de letrinas, no tiene sello hidráulico lo que significa que éstas se desborden generando contaminación, malos olores y, por tanto, riesgo para la salud de los usuarios; este es el caso de la parroquia de Sevilla Don Bosco.”<sup>110</sup>

La relación del personal en establecimientos de salud es de 24,3% por cada 10.000 habitantes, significando una mayor demanda de personal y en especial de profesionales especializados; con respecto a la media nacional es de 26,3 %, lo que se explicaría debido al aumento de la burocracia y a que los profesionales se establecen en los lugares de concentración poblacional, según el Plan de Desarrollo Estratégico Participativo del Cantón Morona.

Según el SIISE, el índice de fecundidad en la mujer por cada 100 hombres en el cantón Morona es de 95,3%; es uno de los más altos con respecto de la provincia (93,4%). En el Cantón Morona la tasa de natalidad por cada 1.000 habitantes es de 6,2; teniendo un promedio de 2.8 por cada mujer en el Cantón y 2,2 a nivel urbano y de 3.4 a nivel rural (IV Censo de Población, 2001).

En cuanto a la mortalidad materna se registra una tasa de 6% por cada 1000 nacidos vivos; es decir, 2 casos de fallecimiento de las madres, según los informes proporcionados por la Dirección Provincial de Salud, reportes 2001. La tasa de mortalidad infantil según el SIISE es de 24,8% a nivel general, sin embargo los hombres tienen un porcentaje de 30, 6 % y las mujeres de 18,9%.

## **2.3 Actividades económicas del Cantón**

### **2.3.1 Ganadería**

---

<sup>110</sup> I. Municipio de Morona, *Plan de Desarrollo Estratégico Participativo del Cantón Morona*, Macas 2000-2004. Pág.65

La zona se caracteriza por su tradición ganadera de carne. Los ganaderos están preocupados por la progresiva baja de la productividad que está relacionada con la exposición del suelo a la erosión y a la pérdida de fertilidad, debido a los cambios producidos en el medio ambiente por la deforestación y la instalación de pastos artificiales. Además, productos como la úrea a bajo costo que se ha prometido por parte del gobierno de Rafael Correa no llega a estas remotas poblaciones del Ecuador.

### **2.3.2 Agricultura**

Según los datos del último censo agropecuario, la papa china, yuca, camote, malanga y naranjilla es lo que más se produce; esta última es la de mayor interés para los agricultores por las ganancias que representa, sin embargo la producción ha disminuido por el deterioro del suelo como resultado del abuso de los químicos.

Entre los productos que más se destacan por parroquia según el Plan de Desarrollo Estratégico Participativo del Cantón Morona son:

SEVILLA: achiote, achogcha, aguacate, arroz, cacao, café, caimito, camote, caña para panela, cebolla blanca, chonta, fréjol, granadilla, guaba, maíz, mandarina, maracuya, naranja, naranjilla, papa china, papaya, pastizales, pelma, piña, pitajaya, plátano, sandia, tagua, tomate riñón, toronja, yuca.

SAN ISIDRO: fréjol, guabas, guayabas, limón, maíz, naranjilla, papa china, pastizales, plátano, yuca.

SINAI: caimito, caña para panela, fréjol, guayaba, maíz, naranjilla, papa china, piña, plátano, soya, tomate de árbol, yuca.

ZUÑAC: babaco, calabaza, camote, capulí, cebolla, chamburo, col, culantro, durazno, fréjol, frutilla, granadilla, lechuga, maíz, melloco, nabo, naranjilla, papa china, tomate de árbol, zanahoria amarilla.

9 DE OCTUBRE: acelga, camote, col, culantro, durazno, fréjol, lechuga, limón, maíz, nabo, papa china, piña, plátano, yuca, zanahoria amarilla.

CUCHAENTZA: camote, caña para panela, chonta, maíz, maní, papa china, plátano, yuca.

RÍO BLANCO: achiote, aguacate, araza, caimito, camote, caña para panela, chonta, cítricos, fréjol, guayaba, hierbas medicinales, limón, maíz, naranja, papa china, papaya, plátano, soya, tomate de árbol, tomate riñón, yuca, zapote.

PROAÑO: Banano, caimito, camote, caña para panela, cebolla blanca, culantro, fréjol, guaba, guayaba, limón, maíz, maní, papa china, papaya, plátano, yuca.

En el Cantón Morona la industria es casi inexistente “apenas 3 establecimientos pueden ser considerados dentro de esta categoría y ocupan a 116 personas trabajadores y trabajadoras”<sup>111</sup>. Sin embargo, la posibilidad de la implementación de la agroindustria e industria es factible, con productos tradicionales como la producción de harina de yuca, leche, panela y/o azúcar morena; o de productos no tradicionales como frutas exóticas, medicina natural, etc.

### **2.3.3 Minería**

Actualmente se explotan los pétreos de las riberas del río Upano para la construcción y el lastrado de vías, etc. Los conflictos alrededor de este tema no son de trascendencia, debido a que las zonas mineras se encuentran mucho más al sur de la provincia de Morona Santiago, estando ubicadas en limón y otras que colindan entre Gualaquiza y Zamora. A pesar de aquello Macas por ser la cabecera cantonal ha dado paso a debates para que los diferentes actores involucrados puedan hacer eco sus propuestas, y en alguna medida plantear soluciones.

### **2.3.4 Turismo**

---

<sup>111</sup> INEC. Encuesta de Manufactura y Minería 1.995.

La infraestructura turística es limitada y no existen proyectos de implementación de procesos turísticos en el Cantón. El poco turismo existente es manejado por Cuenca y presenta paquetes de turismo ecológico con visitas a comunidades indígenas.

#### **2.4 Ámbito Institucional - Organizativo**

Macas, por ser la cabecera provincial y cantonal, funciona como centro administrativo de la región, y es donde encontramos la mayoría de sedes de gremios, sindicatos, instituciones públicas, empresas privadas y medios de comunicación.

De acuerdo con las investigaciones existe 33 organizaciones territoriales de base: juntas parroquiales, comités barriales, organizaciones de segundo grado, entre otras. En los registros del Ministerio de Bienestar Social existen alrededor de 158 organizaciones con personería jurídica, dentro del cantón Morona. Estas organizaciones son: sociales, educativas, culturales y deportivas; además de las económicas, productivas, ambientales, políticas, gubernamentales y no gubernamentales, gremiales, religiosas, entre otras.

La configuración de actores locales da cuenta de una gran variabilidad de organizaciones y liderazgos. Estos actores van desde lo público, lo privado, desde las federaciones con su trayectoria histórica hasta las de reciente formación como la Asociación de Juntas Parroquiales.

Los niveles de actuación de los actores, están centrados en aspectos sectoriales, a partir de donde plantean sus reivindicaciones y sus coordinaciones; sin embargo, la posibilidad de sostener iniciativas colectivas no son una constante o en el mejor de los casos tiene poca duración.

Los liderazgos locales no logran responder a los intereses colectivos, y existe pugnas entre autoridades del Consejo Provincial y Municipio cantonal a lo largo de diversos periodos, en vista de la falta de claridad en la asignación de competencias y responsabilidades, además de la pugna por ser el actor principal y llevarse los réditos políticos, cuestión que no ha permitido

un desarrollo coordinado y planificado. Esto no ha permitido sostener un espacio de consensos, acuerdos y confianzas mutuas que sienten las bases de un desarrollo local de largo plazo.

Las relaciones clientelares y de coyuntura es otra de las características en la forma de relacionarse entre actores del cantón. Esto en vista de que una vez conseguida su demanda puntual, estos se dispersan, marcando una dinámica de corto plazo y centrada en intereses sectoriales.

En la ciudad de Macas los medios de comunicación, especialmente el radial son un actor muy importante. Sin embargo, uno de los graves problemas con ciertos medios de comunicación, es que están siendo acallados, o comprados disimuladamente por la publicidad y por otra parte estos están chantajeando a la institución, generándose un juego peligroso en donde, si la institución no invierte publicidad en el medio, este trata de generar conflicto gracias a sus comentarios amarillistas, mientras que si reciben una porción mensual de publicidad, ciertos medios de comunicación se ven comprometidos ha respaldar y maquillar la gestión de instituciones; haciéndose esto palpable gracias a los diálogos establecidos con informantes clave.

Los medios de comunicación de la localidad con cobertura provincial son los siguientes: La radio Morona, al igual que la Shalón, Voz del Upano y la radio Canela. Otras emisoras que funcionan a nivel local y con menor cobertura son: La bonita, kiruba, Olímpica y la Radio. Los medios de comunicación impresa son: el periódico frontera y visión, que tienen un tiraje reducido y en fechas específicas como las festividades de cada cantón. La televisión ha ganado espacios en este sector amazónico, siendo Canal 1, Teleamazonas y Gamavisión los que son sintonizados con normalidad. Existen además dos empresas de TV cable (TV Morona y Cable Express), las cuáles tienen programación regular y noticieros para el ámbito local.

Para finalizar, cabe mencionar que la empresa Hidro-abanico con su proyecto en la comunidad de Jimbitono, ha causado serias polémicas en vista de las concesiones realizadas a esta empresa por parte del Estado ecuatoriano para la utilización los ríos Balaquepe y

Jurumbaino en la generación de energía. Sin embargo, la comunidad y grupos ambientalistas realizaron fuertes protestas ante la falta de transparencia y participación para con los involucrados en el proyecto. Los medios de comunicación a nivel nacional permitieron que el Alcalde y los concejales puedan dar a conocer la situación conflictiva entre los actores locales debido a las concesiones autorizadas por el CONELEC. Sin embargo, los diálogos continúan y ante la presión se intenta diluir el problema con proyectos de agua potable que beneficie a los sectores aledaños.

## **Capítulo III RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN**

### **3.1 Introducción**

La comunicación dentro de la institución pública, es un tema nuevo, que no es entendido en toda su magnitud, debido a que son procesos simbólicos complejos, difíciles de explicar desde el punto de vista de los resultados. Sin embargo, las organizaciones se están dando cuenta del poder de las comunicaciones, por lo que han creado pequeños presupuestos para campañas publicitarias con enfoque social, además de generar espacios de trabajo en el área de las relaciones públicas, donde se posibilita una ventana hacia la ciudadanía. Sin embargo, esto no es suficiente debido a que los actores tienen su propia lógica e intereses; en este sentido es importante mantener un dialogo abierto pero al mismo tiempo respetar los compromisos pactados.

El Municipio de Morona, incipientemente se encuentra asumiendo estos nuevos retos comunicacionales, pero sin un entendimiento real de los procesos comunicativos y participativos, por lo que cuentan con personal sin experiencia en éstas áreas, cuestión que en el largo plazo puede ser un factor que genere graves consecuencias. La falta de profesionalismo, afecta directamente a las comunicaciones, bajando éstas a un segundo plano, porque en los demás departamentos de la institución se encuentran profesionales técnicos, que tienen conocimiento y experiencia en su área específica de trabajo. Por otra parte para manejar el tema participativo cuentan con poco personal, el mismo que según algunos ciudadanos no realiza un trabajo serio de campo.

El Departamento de Desarrollo Local, en la actualidad se encuentra realizando algunas funciones comunicacionales y culturales, siendo estos trabajos precarios debido al desconocimiento técnico de las herramientas de la comunicación, y sin llegar de una manera optima a los públicos requeridos, por lo que el mismo Alcalde reconoce el desconocimiento de los proyectos municipales por parte de los ciudadanos del sector urbano, y la improvisación que

los medios de comunicación han tenido debido a la falta de información oportuna, real y transparente, provocando niveles altos de crisis política y a su vez de descontento ciudadano.

El Municipio de Morona es un ente que funciona en base a sus departamentos, quienes se han individualizado de la visión común de la institución, para trabajar de acuerdo a sus funciones específicas y a los objetivos de los directores de cada sección, por lo que los productos comunicacionales son emitidos en base a sus intereses, con mala calidad, y sin un análisis respectivo previo, que genera como resultado un desperdicio de tiempo y recursos.

El proceso de participación ciudadana por medio del Presupuesto Participativo inició a finales de la administración pasada con el Sr. Washintong Vallejo, sin embargo, la nueva administración dirigida por el Ing. Rodrigo López que inició en el 2005, no le ha dado la importancia adecuada al proceso de participación, el cuál fue implementado con el apoyo de organismos de apoyo internacional como UNICEF y CARE; y a medida que estos se alejaron del proyecto el mismo se diluyó, razón por lo cuál a las convocatorias realizadas desde la institución asiste muy poca cantidad de personas.

Es necesario reconocer por otra parte que ante los continuos incumplimientos a la ciudadanía, estos han dejado de asistir a las convocatorias, perdiendo de esta manera legitimidad la institución municipal. De continuar en esta situación se corre el riesgo de no evitar crisis políticas, provocadas por la desatención a las necesidades poblacionales, la falta de continuidad de los proyectos de largo plazo y las críticas constantes que se realicen desde los medios de comunicación y la ciudadanía.

### **3.2 Percepciones de los actores locales**

En el mes de enero del 2005, asumió la Alcaldía el Ing. Rodrigo López, quién es un técnico, que intenta darle un toque profesional a su gestión; se da paso a profesionales jóvenes, que según informantes clave no logran asesorar de acuerdo a los ejes del plan estratégico participativo, además de no existir la voluntad política del Alcalde. El movimiento con el que llega al poder se lo denomina “MINGA” que responde al gremio de ingenieros civiles y

arquitectos de la localidad, además de tener dentro de sus filas a varios miembros del Club de Rotarios, del cual el Alcalde es un miembro activo. El movimiento “MINGA” experimenta un proceso de desgaste prematuro, razón por la cuál no existen concejales de este sector en las últimas elecciones realizadas el 2006.

Según William Rivadeneira, Presidente del barrio Juan de la Cruz “existe un divorcio entre el Municipio del Cantón Morona y los barrios en esta administración, debido a que lo que se busca desde la institución es que los barrios sean una replica del pensamiento municipal, siendo acólitos del régimen sin posibilidad de crítica y eso no lo han conseguido debido a las obras inconclusas o no realizadas durante ésta gestión.”<sup>112</sup> Es por esto que no ha existido la apertura según algunos dirigentes barriales entre Municipio y ciudadanía para poder llevar un diálogo serio, en donde se acepten los puntos positivos pero también los negativos y en ese sentido ir solucionando conflictos y ejecutando acciones para corregir los errores.

Los representantes de los barrios se organizan por medio de comisiones en algunas ocasiones y en otras de manera individual para visitar a las autoridades del Municipio, en donde estos manifiestan sus propuestas y descontentos, siendo escuchados y tomados en cuenta en ese instante, aunque al momento de implementar las sugerencias se observa que los técnicos municipales son los últimos en tomar las decisiones sin dar paso a lo que la ciudadanía propone, causando esto el descontento y agotamiento de la participación ciudadana. Por otra parte en la mayoría de las conversaciones y observación realizada, los técnicos y autoridades del Municipio no tienen un acercamiento continuo a la ciudadanía para conocer la problemática de primera mano. “El alcalde, jefes departamentales, Concejales, no hacen recorridos por los barrios para ver las problemáticas urgentes y con este tipo de información poder plantear en Consejo la búsqueda de soluciones.”<sup>113</sup>

Por parte de los concejales y el Alcalde existe la apertura al diálogo; más esto no es suficiente ya que en la práctica no se solucionan los problemas planteados. Los dirigentes

---

<sup>112</sup> William Rivadeneira, Presidente del barrio Juan de la Cruz, Entrevista realizada el 03 de Marzo del 2008.

<sup>113</sup> Emiliano Tintín, Presidente del barrio Universitario, Entrevista realizada en Macas el 05 de Marzo del 2008.

barriales conocen los problemas económicos de la institución, sin embargo, estos exigen mayor gestión para la consecución de recursos extrapresupuestarios y donaciones, pero se percibe un desinterés ya que queda mucho por hacer y esta administración se termina a finales del 2008.

También, se critica que existe personal en el Municipio que no tiene contacto con los ciudadanos, es por esto que a los promotores sociales no se les visualiza realizando un trabajo de campo y recopilando información. Rolando León nos comenta que “se han creado nuevos departamentos como el de Desarrollo Productivo y unidades como la de relaciones públicas, que en vez de agilizar la gestión ponen trabas, razón por lo que personas de comunidades tienen que regresar sin poder hablar con las autoridades, además de que cada jefe departamental no coordina, ni obedece las disposiciones del alcalde.”<sup>114</sup> Esto último responde a otro problema que tiene que ver con la con una excesiva autonomía departamental, pero que más adelante se lo comentará.

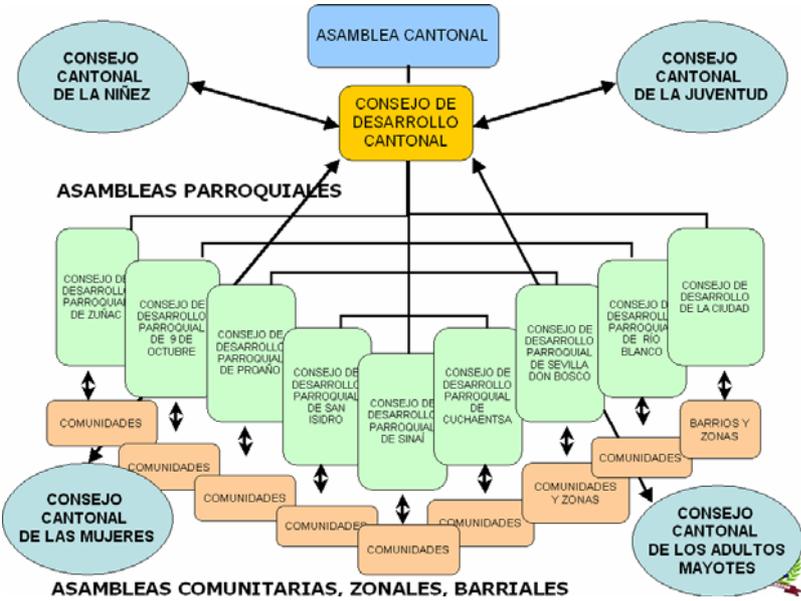
El Consejo de Desarrollo Cantonal, es un organismo que no cumple la función para la que fue creado según informantes clave. Este nació según el Plan de Desarrollo Estratégico con la finalidad de vigilar, cogestionar y realizar el seguimiento al Plan de Desarrollo. La Asamblea Parroquial por su parte está presidida por el presidente de la junta parroquial, los representantes de las organizaciones, los delegados de las comunidades y barrios, con voz y voto, los cuales se reúnen cada año en el mes de septiembre, antes de la Asamblea Cantonal. Para finalizar, la Asamblea comunitaria y/o barriales es presidida por el presidente de la comunidad o barrio, los cuales tienen asambleas una vez al año, en el mes de julio, antes de la Asamblea Parroquial, pero de igual forma se ha venido diluyendo y no existe la convocatoria esperada. Es decir que en muchas ocasiones al institucionalizar a la participación ciudadana por medio de instancias que los representen, estos pierden su capacidad participativa, en vista de que se vuelven rígidas, siendo la participación ciudadana en esencia flexible y cambiante.

---

<sup>114</sup> Rolando León, Presidente del barrio la Florida y Presidente de la Asociación Provincial de Artesanos, Entrevista realizada en Macas el 05 de Marzo del 2008.

Los actores sociales se han conformando alrededor de la Asamblea Cantonal y esto debido a que el presupuesto se lo consigna en relación a la participación activa de cada organización. El Consejo de Desarrollo Cantonal, alrededor del cual funciona toda la estructura participativa cantonal está presidida por el Doctor Fernando Arévalo, quién dice: “La institucionalización y rigidez de la metodología participativa, ha debilitado la participación de la gente, por lo tanto nos sentimos un tanto apáticos ante este proceso.”<sup>115</sup>

**Estructura de la Asamblea Cantonal**



Fuente: I. Municipio de Morona, *Plan de Desarrollo Estratégico Participativo del Cantón Morona*, Macas 2000-2004.

La función de la Asamblea es aprobar el plan operativo cantonal, acordar el presupuesto municipal, velar por el cumplimiento de las resoluciones de la Asamblea Cantonal en función del Plan de Desarrollo Estratégico Participativo Cantonal. Este ente es convocado por el presidente del Consejo de Desarrollo Cantonal, quien durará dos años en sus funciones con la posibilidad de ser elegido para un segundo periodo.

La participación ciudadana y la conformación de actores sociales ha sido un proceso lento que se lo trabaja en base al tema del presupuesto participativo, el mismo que se lo inicio en el año de 1996, pero fue puesto en práctica en al final de la administración del 2000 al 2004. Es

<sup>115</sup> Doctor Fernando Arévalo, Presidente del Consejo de Desarrollo Cantonal, entrevista realizada en Macas el 08 de Marzo del 2008.

por esto que se cuenta con un mapa renovado de actores, que el departamento de Desarrollo Local tiene la responsabilidad de actualizarlo constantemente. Sin embargo, a pesar de estar organizados en un 33,3% los actores sociales, estos no cuentan con espacios de poder y de toma de decisión, debido a que la participación busca conocer las problemáticas y priorizar los problemas, más las decisiones siguen concentradas en la administración local, siendo mucho más visible esta actitud en la administración actual.

El presupuesto participativo es un tema que sale a flote continuamente en las conversaciones realizadas con los actores de la localidad, debido a que alrededor de esta propuesta se intentó aglutinar a la ciudadanía. Es por esto que al continuar en nuestro diálogo con dirigentes barriales, estos comentaban que la ciudadanía participa según la lógica de mayor necesidad, mayor participación y a menor necesidad menor participación. William Ribadeneira, presidente del barrio Juan de la Cruz dice: “el presupuesto participativo es solidario y tiene que ser también de buena fe, razón por lo cual si nosotros como barrio tenemos ya satisfechas nuestras necesidades básicas y existe un barrio que necesita nuestros recursos económicos para la terminación de su alcantarillado, es participativo en la medida que podamos compartir nuestros recursos con los demás. A cambio el barrio puede recibir de aquellos el apoyo en una minga para la limpieza del mismo. Ahí pasamos a hablar de participación comunitaria y no solo de distribución de recursos”<sup>116</sup>

Según “Roberto Cueva”, Director del Departamento de Desarrollo y Cultura con el presupuesto participativo: “participan las comunidades, los diferentes organismos y barrios, para generar una cultura donde se rinda cuentas a los ciudadanos y al mismo tiempo se escuche sus necesidades. Con respecto a las obras, el Municipio realiza diferentes visitas a los barrios y parroquias con sus respectivos técnicos, quienes se reúnen con la gente y obtienen propuestas

---

<sup>116</sup> William Rivadeneira, Presidente del Barrio Juan de la Cruz, entrevista realizada el 03 de Marzo del 2008.

que serán manejadas en base a prioridades; luego se calcula los montos en base a una fórmula establecida y se determina el monto que va a ser destinado a cada comunidad o barrio.<sup>117</sup>

A la participación ciudadana en algún sentido se la ha burocratizado, se la ha manejado en base a fórmulas que muchos ciudadanos ni siquiera las conocen, por lo que en la práctica no se la ejecuta. “Esto a generado la apatía de muchos presidentes barriales, debido a que en un inicio se trabajaba en sesiones por largas horas para priorizar los recursos, en donde se predisponía cierta obra, se analizaba la situación básica insatisfecha, pero llegaba luego el concejal y este lo disponía según su interés particular.”<sup>118</sup> Ante esta situación el siguiente año se dejaba de convocar a las sesiones, en vista del incumplimiento por parte de las mismas autoridades municipales. Emiliano Tintín, presidente del barrio universitario comenta: “tenemos poder de convocatoria, pero por parte del alcalde solo hay ofrecimientos, y en la práctica en este barrio no ha caminado un metro de vereda, alcantarillado, aguas lluvias, razón por lo cuál la gente se cansa y cuando se la convoca nuevamente ésta ya no quiere perder el tiempo.”<sup>119</sup> Según Rolando León Presidente del barrio La Florida para motivar la participación ciudadana: “es necesario que se promueva una reglamentación que sea obligatoria, puesto que convocar a la ciudadanía para no obtener los resultados requeridos y al final de cuentas el Municipio sea el que tome las decisiones no es factible de ninguna manera.”<sup>120</sup>

Según Emiliano Tintín, otro problema grave que tenemos en la ciudad de Macas es que “la Federación de Barrios a bajado su nivel organizativo, debido en gran parte a la misma dirigencia de la federación; puesto que no organiza, no motiva, no gestiona, no hace un seguimiento de las obras y peor aún de la vida de los barrios, siendo esto una de las causas para que haya desmayado la participación activa de la ciudadanía y de los dirigentes barriales

---

<sup>117</sup> Roberto Cueva, Director del Departamento de Desarrollo, entrevista realizada el 08 de Diciembre del 2008.

<sup>118</sup> William Rivadeneira, Presidente del Barrio Juan de la Cruz, entrevista realizada en Macas el 03 de Marzo del 2008.

<sup>119</sup> Emiliano Tintín, Presidente del barrio Universitario, entrevista realizada en Macas el 05 de Marzo del 2008.

<sup>120</sup> Rolando León, Presidente del barrio la Florida y Presidente de la Asociación Provincial de Artesanos, entrevista realizada en Macas el 05 de Marzo del 2008.

también.”<sup>121</sup>Es por esto que se podría comentar que al no estar organizados desde la cabeza, las dirigencias barriales han perdido la fuerza para poder presionar por sus diversas propuestas, quedando reducida la participación a una acción individual más que colectiva.

En las observaciones participativas realizadas en las reuniones barriales, se notó el descontento también para con ciertos presidentes, ya que en un caso específico la persona que está encargada durante dos años de la presidencia del barrio Juan de la Cruz no brindó la información adecuada, en vista de que contaban con una casa comunal de la cual una parte se encontraba arrendada. Además, se contaba con equipos para realizar eventos artísticos a fin de año y una buena cantidad de sillas del local, los mismos que desaparecieron y nadie da razón de esta situación. Estas circunstancias han llevado a que exista desconfianza en este barrio para con su presidente, el mismo que a pesar de encontrarse activamente participando en diligencias de la comunidad, pierda credibilidad y el respaldo de los suyos para poder exigir todos en conjunto. El Ab. Rubén Madero comenta que existe además otro inconveniente con respecto a la organización barrial: “Muchos temas son politizados y no se los ciudadaniza. Al politizarlos se cae bajo los intereses de los políticos de turno y de los protagonistas barriales, que ven sus intereses personales y no la solución ciudadana, cayendo en un clientelismo reduccionista, cuando la participación ciudadana se encuentra en la negociación continua, para luego dar paso al acuerdo y posteriormente el cumplimiento del mismo.”<sup>122</sup>

Roberto Cueva por su parte menciona: “Algunos presidentes barriales se han perennizado en el cargo y no realizan convocatorias ni una labor participativa en la comunidad, debido a que tienen intereses particulares. Por otra parte es cierto que la participación en los barrios como el central es casi nula debido a que la obra que ellos piden es sobre los 10.000 dólares mientras que en las parroquias los barrios se unen y con estos recursos se puede hacer muchas cosas.”<sup>123</sup>Esto permite entender entre líneas que el Municipio no cuenta con los recursos

---

<sup>121</sup> Emiliano Tintín, Presidente del barrio Universitario, entrevista realizada en Macas el 05 de Marzo del 2008.

<sup>122</sup> Ab. Rubén Madero, Veedor Ciudadano, entrevista realizada en Macas el 04 de Noviembre del 2007.

<sup>123</sup> Roberto Cueva, Director del Departamento de Desarrollo, entrevista realizada el 08 de Diciembre del 2008.

para la obra pública en la zona urbana y los pocos con los que cuenta les ha servido para fortalecerse en la zona rural donde las necesidades son muchas y cualquier apoyo es bien venido.

Por otra parte debido a la gran angustia por solucionar necesidades básicas insatisfechas, como las del agua potable o alcantarillado, la participación de la gente se centra en la búsqueda de recursos para la obra pública. Ante esto Rolando León, comenta: “Debido a que en ciertos barrios como el central, no tienen mayores necesidades, estos no participan, pero en nuestro barrio en cada reunión no han dejado de estar menos de cincuenta personas, en vista de las grandes necesidades.”<sup>124</sup> Sin embargo, la zona urbana del cantón Morona según Emiliano Tintín “ha crecido en forma acelerada, siendo imposible cumplir ciertos compromisos con los diversos barrios, razón por lo que la institución municipal no se abastece y por ende la obra no se ve.”<sup>125</sup> Además, en la administración actual se afrontó el problema del agua potable para Macas, por lo que se gastó alrededor de tres millones de dólares. Esta es una obra que no se ve pero genera un gran beneficio para la localidad.

Por todo lo mencionado anteriormente el nivel de convocatoria municipal ha bajado notoriamente, esto en vista de que a las sesiones convocadas por esta institución no asiste la ciudadanía, y en la mayoría de los casos observados, en estas reuniones el número de técnicos supera a los convocados. Esto se debe a que los representados se sienten utilizados, puesto que se los convoca, estos asisten y al final desde la institución se toma cualquier decisión, haciéndose ver como que se hubiera contado con el apoyo y la legitimación ciudadana. Esto había ocurrido en años anteriores con el presupuesto participativo razón por lo cual en el mes de febrero del 2008, cuando se invitó a los presidentes barriales para informarles sobre la subida de los costos en el servicio del agua potable, a esta no asistieron más que cuatro personas. En el caso del Cantón Morona se percibe que la participación ciudadana depende del grado en que los organismos de desarrollo respondan a las necesidades y problemáticas del ciudadano común.

---

<sup>124</sup> Rolando León, Presidente del barrio la Florida y Presidente de la Asociación Provincial de Artesanos, entrevista realizada en Macas el 05 de Marzo del 2008.

<sup>125</sup> Emiliano Tintín, Presidente del barrio Universitario, entrevista realizada en Macas el 05 de Marzo del 2008.

Cuando se frustra la participación ciudadana ésta se convierte en un arma que regresa con fuerza en contra de las mismas instituciones, causando resentimientos que son difíciles de curar.

Con estas actitudes se ha cerrado paso a la participación ciudadana, los dirigentes barriales comentan que se les invitaba solo para dar a conocer algunos informes sobre el tema del agua potable, y por ende las puertas se han cerrado para otras problemáticas. “Pero la ciudadanía se encuentra desmotivada porque nos suben la recolección de basura, el agua potable, el alcantarillado, pero muchos pobladores no gozan de estos servicios y esto es contradictorio. Por otra parte es malo que la ciudadanía no participe, porque si se quiere protestar y exigir es necesario hacer presencia para que nuestras peticiones tengan eco.”<sup>126</sup> Puesto que de lo contrario de igual forma se daría paso a decisiones que no convienen a la localidad, ante la falta de compromiso y protesta de la misma.

Antonio Ortiz, dirigente barrial comenta que: “la dirigencia barrial es una actividad altruista y de voluntariado, que se comunicó vía escrita, por comisiones generales y otros mecanismos de participación con la municipalidad, pero si no hay respuesta desde la instituciones, es imposible continuar trabajando de esta forma, por lo tanto es necesario que para la nueva administración se elija a un líder que incluya y que trabaje armónicamente con el criterio de la ciudadanía en el desenvolvimiento institucional.”<sup>127</sup> Es oportuno recalcar según el Ab. Rubén Madero “que es necesario de la voluntad ciudadana para solucionar los problemas, porque estamos acostumbrados a que el Estado haga todo por nosotros, y al ser entes participativos necesitamos de la creatividad, realizar mingas, rifas, colaborar y ser solidarios con el otro.”<sup>128</sup> Con este comentario nos queda claro que participar no es solo exigir, sino también involucrarse, proponer y colaborar.

La ciudad de Macas, por ser la cabecera provincial y cantonal, funciona como centro administrativo de la región, y es donde encontramos la mayoría de sedes, gremios y sindicatos.

---

<sup>126</sup> Carlos Valdivieso, Ciudadano del Cantón Morona, entrevista realizada en Macas el 09 de noviembre del 2008.

<sup>127</sup> Antonio Ortiz, Dirigente Barrial, entrevista realizada en Macas el 04 de enero del 2008.

<sup>128</sup> Ab. Rubén Madero, Veedor Ciudadano, entrevista realizada en Macas el 04 de Noviembre del 2007.

De acuerdo con las investigaciones existe 33 organizaciones territoriales de base: juntas parroquiales, comités barriales, organizaciones de segundo grado, entre otras. En los registros del Ministerio de Bienestar Social existen alrededor de 158 organizaciones con personería jurídica, dentro del cantón Morona. A pesar de aquello, según la observación y entrevistas realizadas los niveles de actuación de los actores, están centrados en aspectos sectoriales, a partir de donde plantean sus reivindicaciones y sus coordinaciones; sin embargo, la posibilidad de sostener iniciativas colectivas no es una constante o en el mejor de los casos tiene poca duración.

A pesar de la apatía ciudadana en el sector urbano, el Municipio de Morona ha desarrollado mejores vínculos comunicacionales con los ciudadanos del área rural, debido a las constantes reuniones participativas con las juntas parroquiales para conocer sus necesidades. Además, gracias a los talleres de capacitación que propiciaba el Municipio por medio de su patronato se logró brindar herramientas útiles y aplicables para sus diversos contextos. Sin embargo, este proyecto y sus avances necesitan mayor difusión y planificación, para que no queden en simples esfuerzos esporádicos y aislados.

El presidente de las juntas parroquiales de Morona Santiago, Manuel Brito dice: “hay una mayor cercanía entre las personas, las juntas parroquiales y los gobiernos municipales, ya que estos gobiernos de base son una oportunidad para que el sector rural y campesinado marginado pueda expresar sus necesidades. Las juntas parroquiales se reúnen dos veces al año por medio de las asambleas, la primera se da en el mes de julio para priorizar obras de la comunidad y los recintos, pero posteriormente en el mes de enero se da otra reunión para realizar un informe sobre lo realizado.”<sup>129</sup> Por otra parte en conversaciones con representantes parroquiales se puede percibir que algunos han recibido ayuda de organismos no gubernamentales para ciertos proyectos específicos. Además, es claro ver que es muy importante la coyuntura política y la ubicación geográfica para la obtención de recursos por

---

<sup>129</sup> Manuel Brito, Presidente de las Juntas Parroquiales de Morona Santiago, entrevista realizada en Macas el 18 de febrero del 2008.

parte de los entes de desarrollo, pero lo que se resalta es que las juntas parroquiales se encuentran más organizadas, tienen mayor capacidad de presión y utilizan estrategias de cabildeo y negociación para conseguir sus objetivos.

Una de las motivaciones para la participación de las juntas parroquiales es la posibilidad de que en el gobierno de Rafael Correa se les fortalezca y puedan tener autonomía con recursos económicos propios y competencias según nos comenta Jorge Castillo, representante de la Junta Parroquial de Proaño. Otro aspecto importante para su organización es que los diferentes representantes de las parroquias son elegidos mediante elecciones lo que les da legitimidad, además del hecho de que perciben un sueldo que les permite movilizarse, dedicar tiempo a la gestión, por lo que sus representados pueden exigir con mayor derecho. Por el contrario, esto no sucede con los presidentes barriales, quienes al no conseguir beneficios para su sector o percibir algún favor personal, se desmotiva en el camino.

Otro factor positivo de la participación ciudadana es el poder de convocatoria que tienen las juntas parroquiales, debido a que se convoca a la ciudadanía con quince días de anticipación por los medios de comunicación y de manera personal, y en las sesiones o mingas se observa que las personas acuden sin ningún reparo. Por otra parte se observa que estos al estar organizados tienen la posibilidad de ser estrategias puesto que en un caso observado se llevó a los maestros para que expliquen la situación real de las aulas en el sector rural a las autoridades provinciales y cantonales, por mencionar un ejemplo.

El presidente de las juntas parroquiales de Morona Santiago comenta: “Tengo una bonita experiencia en la vía Zigzag-Matanga que une a Chiwinda con el Cantón Gualaquiza. En esta zona el Consejo Provincial del Azuay firmó un convenio para el mejoramiento de la vía hace un año, y no se cumplía lo ofrecido, por lo que nos quitaron la posibilidad de transitar con vehículos por esta zona. Ante esta situación nos reunimos todos los presidentes de las juntas parroquiales con la participación de una 300 personas en el cerro del matanga, donde trabajamos en minga y debido a la vergüenza el Consejo Provincial y el Municipio nos apoyaron con la

maquinaria, quedando habilitada ese mismo día la vía. **En definitiva la filosofía de sector rural es decir lo que pensamos, y hacer lo que decimos.**”<sup>130</sup>

Con estas palabras queda la sensación de que las personas en la zona rural son mucho más transparentes que en la ciudad, cumplen con su palabra y tienen muy claro el concepto de solidaridad. Es por esta razón que en las entrevistas y conversaciones con personas de las distintas parroquias, estos nos decían la importancia que tiene el elegir bien a sus representantes, porque de esto dependerá la identificación y la participación ciudadana a futuro.

Para una mayor participación ciudadana es menester según Manuel Brito: “no perder los lazos de unidad, fortalecer a las organizaciones que ya existen y que trabajan en pro del desarrollo como las juntas parroquiales, motivar a los ciudadanos a organizarse en la búsqueda de objetivos comunes porque ahí se consigue mucho, mientras que cuando la gente está desorganizada todos perdemos.”<sup>131</sup>

Los medios de comunicación por su parte son un actor importante, pero que lamentablemente no conocen del proceso participativo en el cantón, puesto que no se da la importancia necesaria a estos temas de interés comunitario, además de dejarse llevar por la coyuntura del momento. Por otra parte, al no existir la convocatoria de la ciudadanía ante ciertas problemáticas sociales, los medios dejan de cubrir este tipo de eventos a excepción de los identificados como voceros institucionales, porque da la sensación de que son temas que no interesan más que solo a la institución. A pesar de aquello la Periodista Mariela Rodríguez dice: “existe falta de compromiso por parte de los medios de comunicación para ir al lugar de los hechos, conversar con los pobladores y hacer un seguimiento de la gestión realizada por las distintas instituciones.”<sup>132</sup> Esto en vista de que los medios de comunicación se convierten en el territorio donde confluyen las distintas posiciones, y por medio del diálogo y la visibilización de

---

<sup>130</sup> Milton Brito, Presidente de las Juntas Parroquiales de Morona Santiago, entrevista realizada en Macas el 18 de febrero del 2008.

<sup>131</sup> *Ibíd.*

<sup>132</sup> Mariela Rodríguez, Periodista de Radio Morona, Entrevista realizada en Macas el 14 de Enero del 2008.

los intereses se puede llegar a mejores acuerdos y soluciones, además de que al dar seguimiento o continuidad a ciertos temas estos son entendidos en su contexto para informar y motivar a que la ciudadanía exija sus derechos pero al mismo tiempo cumpla con sus obligaciones.

A pesar de lo mencionado anteriormente, a mediados del año 2008 cobra fuerza el canal local Amazonía Televisión ATV, el cual brinda espacios gratuitos para que las instituciones y organizaciones cantonales emitan sus programas educativos, con el fin de llenar la programación y de esta manera poder informar, educar y entretener a la ciudadanía. Por otra parte se establecieron programas de diálogo y opinión, donde los diferentes actores y posiciones pueden hacerse eco gracias a este medio. Sus tres noticieros por su parte, cuentan con un enfoque ciudadano donde los personajes cotidianos tienen la oportunidad de emitir su voz, dando con esto cierto impulso para que la población se interese por lo que pasa en su ciudad.

Los medios de comunicación juegan un papel importante al momento de emitir cualquier información sobre las diferentes temáticas, debido a que estos influyen directamente en la percepción que sus públicos conserven de ellas. Pero no se puede ser ciego ante la realidad, debido a que muchos medios de comunicación importantes se encuentran politizados a nivel nacional y local, siendo imposible evitar ciertas críticas que no tienen un respaldo documentado, sino que son mera especulación, precisamente porque el papel de los medios masivos se lo ha tergiversado, y la responsabilidad social con la que necesitan estar comprometidos ha cambiado por la de responsabilidad comercial, comunicando a las grandes masas, no lo que edifica a una sociedad, sino lo que más vende, y al mismo tiempo destruye una comunidad.

En la ciudad de Macas pude ver y analizar algunos datos interesantes, porque uno de los graves problemas con cierto sector de los medios de comunicación es que están siendo acallados, o comprados disimuladamente por la publicidad y por otra parte estos están chantajeando a la institución, generándose un juego peligroso en donde, si la institución no invierte publicidad en el medio, este trata de generar conflicto gracias a sus comentarios amarillistas; mientras que si reciben una porción mensual de publicidad, los medios de

comunicación se ven comprometidos ha respaldar y maquillar la gestión de instituciones, inclusive mediocres y corruptas. Esto se da debido a que los medios funcionan gracias a la publicidad, y como en el cantón Morona no existe empresas o industrias grandes, las instituciones públicas pasan a ser los principales proveedores de publicidad.

Ante esta situación, Milton Brito dice: “me parece que los medios de comunicación se manejan por el interés del bolsillo, y por medio de sus programas se difunde una falsa realidad, lo que nos confunde y no se siembra los valores como el respeto o la solidaridad. Además en los medios de comunicación falta programas de apoyo a la comunidad en cuanto se refiere al desarrollo productivo, además de estimular a la gente para que exija a las instituciones de desarrollo.”<sup>133</sup>

Por su parte la organización municipal debido a la continua improvisación que realizaban ante los medios de comunicación y para tratar de difundir en mayor medida su gestión realizaron una división al departamento de desarrollo local, para de esta forma obtener una partida y poder contar de ésta manera con un relacionador público. Sin embargo, según Hugo Orejuela, actual relacionador público “es imposible que una sola persona pueda realizar todas estas actividades, además de que no existe claridad en las funciones porque toca hacer de todo un poco. Por otra parte existe la necesidad de realizar producción radial, televisiva y de diseño gráfico.”<sup>134</sup> Al hacer un análisis de esta situación, se sigue improvisando desde la institución el tema comunicacional, pensando que la comunicación abarca sólo el ámbito de los medios de comunicación. Es por esto que según Marcelo Chuqui, Ingeniero Ambiental del Municipio comenta: en el tema de los residuos sólidos, que es un proyecto encaminado a la limpieza de la ciudad y que es subsidiado por la institución en un 80 por ciento; ha tenido graves inconvenientes debido a la falta de promoción social, porque este es un proyecto en el cual se

---

<sup>133</sup> Milton Brito, Presidente de las Juntas Parroquiales de Morona Santiago, entrevista realizada en Macas el 18 de febrero del 2008.

<sup>134</sup> Hugo Orejuela, Relacionador Público del I. Municipio del Cantón Morona, entrevista realizada en Macas el 06 de Febrero del 2008.

tiene que educar a la ciudadanía, para que colaboren en la recolección adecuada de los desechos y el mantenimiento de la limpieza en la ciudad.<sup>135</sup>

A nivel de mando medio y empleados, la información es precaria debido a la ausencia de vínculos comunicacionales, provocando esto una falta de identidad, poca lealtad y desinterés institucional. Según información entregada por la economista Celia Álvarez, esto se ve reflejado “cuando algunas personas de las juntas parroquiales se acercan a pedir información directa al Municipio, sobre los proyectos que se han estado realizando, pero que el personal de planta desconoce, sin poder brindar de esta forma la ayuda requerida. Además, la economista recalca que las críticas públicas, provienen en algunos casos del propio personal interno del Municipio, generando el descrédito para la institución.”<sup>136</sup>

Desde la institución municipal se han publicado pequeñas revistas para los públicos externos con los informes de labores, sin embargo, estas tienen un tinte político, donde se insertan fotos de construcciones con sus respectivos temas, sin mayor información para el análisis de los ciudadanos, aunque cabe recalcar que por el otro lado la mayoría de la población no tiene un interés profundo en los contenidos, razón por lo cual se lee muy poco los periódicos locales, los mismos que son esporádicos. La administración pasada emitió algunos productos comunicacionales, dentro de los que se destaca la publicación del “Plan de Desarrollo Local”, que contiene información valiosa, pero en términos técnicos y con cuadros estadísticos, que se convierten en una barrera comunicacional para que el ciudadano común pueda entender esta información de forma adecuada, siendo desde esta perspectiva el lenguaje técnico institucional el que prima bajo una lógica vertical en donde el otro no tiene la posibilidad real de emitir un criterio o respuesta.

La página Web es otro recurso comunicacional, al igual que el sistema intranet, con el que cuenta el Municipio de Morona, para generar mayor presencia a nivel externo y mejorar los

---

<sup>135</sup> Ing. Marcelo Chuqui, Director de Departamento de Ambiente del I. Municipio del Cantón Morona, entrevista realizada en Macas el 01 de Marzo del 2008.

<sup>136</sup> Ec. Celia Álvarez, Concejala del I. Municipio del Cantón Morona, entrevista realizada en Macas el 27 de noviembre del 2007.

procesos de comunicación a nivel interno. Todo esto se da en un contexto, en donde la tecnología comienza a jugar un rol de vital importancia en la organización, con el único inconveniente de que esta se desarrolla de forma muy acelerada, en comparación a la asimilación y capacitación del empleado en la institución pública y del ciudadano común en el resto del área. Por otra parte, a pesar de contar con una ley de transparencia para que las instituciones expongan información valiosa y trascendente por medio de la página Web, estas hacen caso omiso de la misma, ya que muchas no poseen este sistema de información, pero otras como el Municipio que si las tiene, propaga información meramente descriptiva del Cantón.

Para fortalecer la participación ciudadana es necesario que exista la voluntad de las autoridades en general para solucionar los problemas de la localidad, y encontrar por medio del diálogo un punto de convergencia entre la institución y los pobladores de una localidad, puesto que muchas veces las obras responden sólo a la lógica de la institución sin preguntar a nadie si estas son requeridas o no. Es necesario plantear un trabajo conjunto entre ciudadanía, institución y medios de comunicación. Pero es necesario organizar a la gente, presionar para que exista voluntad política y por otra parte los medios de comunicación deberían ser un vínculo de enlace permanente que permitan generar nuevos diálogos.

La movilización ciudadana, activa y de protesta por su parte se ha concentrado de manera esporádica y coyuntural alrededor de la defensa de los recursos naturales como los hídricos y los minerales. Esto en vista de que en gobiernos nacionales anteriores se realizaron concesiones a empresas privadas, sin el conocimiento y diálogo con los actores aledaños. Aquí tenemos el caso de la empresa Hidro-abanico, que con su macro-proyecto en la comunidad de Jimbitono, causó serias polémicas en vista de las concesiones realizadas por parte del CONELEC a esta empresa para la utilización de los ríos Balaquepe y Jurumbaino en la generación de energía, puesto que de ella no se beneficia ni la propia provincia y el cantón donde se produce ésta.

En vista de estas circunstancias, la comunidad y grupos ambientalistas realizaron fuertes protestas ante la falta de transparencia y participación para con los involucrados en el proyecto, razón por lo que los diálogos continúan y ante la presión se intenta diluir el problema con proyectos de agua potable que beneficie a los sectores aledaños del sector.

En la ciudad de Macas se ha llevado continuas reuniones alrededor del tema ambiental, debido a que el desarrollo o progreso exige mayor extracción de recursos naturales, es así que ahora estas zonas cuentan con mejores sistemas viales, pero al mismo tiempo la tala de madera sigue en aumento ante la imposibilidad de la jefatura provincial del Ministerio del Ambiente para hacer los respectivos controles. Además, las autoridades se han concentrado para abordar el tema de los conflictos mineros en el cantón de Limón Indanza y Gualaquiza, en vista de que un gran sector se encuentra en contra de cualquier tipo de explotación minera, pero por otra parte el gobierno de Rafael Correa propone una explotación en armonía con el medio ambiente, lo cual es imposible debido al gran entramado hídrico de la zona.

Otro elemento importante que salió a flote en una de las entrevistas realizadas a los informantes clave es la distinta visión que existe entre diversos entes como la Casa de la Cultura núcleo de Morona Santiago y el I. Municipio del Cantón Morona en el tema de la identidad macabea. La Casa de la Cultura por su parte se encuentra promoviendo la identidad Macabea con mucha fuerza y recursos, para resaltar a los que conquistaron estas tierras inhóspitas de la selva ecuatoriana, promoviendo su historia, cosmovisión y gallardía; mientras que la municipalidad promueve otra visión centrada en el maquense donde se resalta sus características externas como la vestimenta, alimentación entre otros, además de ser concebido como un ser sincrético que a lo largo del tiempo ha perdido sus características únicas. En este punto es necesario recalcar que la Casa de la Cultura es presidida en la actualidad por el Doctor Juan Merino, un personaje oriundo de estas tierras, y en la municipalidad se encuentra el Ing. Rodrigo López como actual alcalde, quien es oriundo del Austro.

La postura de la Casa de la Cultura se centra en el aspecto identitario que se enfoca alrededor del tema Macabeo, el mismo que cobra fuerza ante la continua migración de personas del Austro, Riobamba y zonas aledañas, desplazando de los puestos de trabajo a muchos oriundos de la zona. Sin embargo, esta postura, al mismo tiempo es vista como extrema por ciertos grupos que plantean que el territorio es un espacio donde confluyen diversos actores, y es necesario unirlos antes que dividirlos, puesto que de lo contrario “parroquias como Sevilla Don Bosco, también se dividirán para formar su propio cantón en vista de que existe mayor población indígena y estos no tienen nada que ver con el sentimiento Macabeo.”<sup>137</sup>

Entre el Consejo Provincial y Municipio, por otra parte existen disputas debido a la falta de claridad en su área de trabajo y competencias, puesto que estas instituciones trabajan en pro del desarrollo de manera general en el tema de vialidad, ámbito productivo, agua potable y otros, lo que genera pugnas entre Prefecto y Alcalde por llevarse los réditos políticos; creando esto un proceso de desarrollo descoordinado entre la instancia local y la regional. Por otra parte es necesario que las juntas parroquiales sean fortalecidas y se les asigne los recursos económicos para que puedan coordinar acciones como gobiernos de base que son. Esto en vista de que existe mucho más cercanía entre estas instancias y la ciudadanía; inclusive más que con la misma municipalidad. Además, en muchos de los casos como el del cantón Morona las juntas parroquiales no tienen la representación necesaria en el Concejo Municipal, siendo la obra pública por esta situación muchas veces rezagada.

Es necesario enfatizar que el Concejo Provincial mantiene un plan regional, pero no se coordina con los gobiernos locales, y si no existe afinidad política la situación es crítica. Por otra parte es necesario analizar que no existe una articulación nacional apropiada entre concejos provinciales, municipios y otras instancias, visibilizándose una debilidad institucional que tiene que ser corregida. Por otra parte las mancomunidades tampoco han funcionado y no existe un respaldo serio de que estas marcharán de manera efectiva. Esto nos hace pensar que los

---

<sup>137</sup> Ab. Rubén Madero, Veedor Ciudadano, Entrevista realizada en Macas el 04 de Noviembre del 2007.

gobiernos provinciales y locales, se concentran en sus problemas coyunturales específicos, quedando los temas macro y de país pendientes o desarticulados.

Vivimos un periodo constituyente, y se menciona la posibilidad de que los concejos provinciales dejen de existir como entes de desarrollo, para pasar a ser instituciones de planificación debido a que los gobiernos locales podrían realizar este trabajo en cada cantón. El SEMPLADES, lleva adelante su propuesta de reforma territorial e institucional, que mantiene en incertidumbre a los actores que conforman un territorio. Sin embargo, es necesario aclarar que las instituciones de desarrollo necesitan reestructurarse, se necesita coordinar entre los diferentes niveles de gobierno, además de planificar en el largo plazo políticas públicas para que cada administración nueva no juegue con las prioridades de la gente ni se maneje de manera clientelar.

### **3.3 Encuestas realizadas a la localidad (40 ciudadanos de la localidad)**

#### **1. ¿Conoce usted los servicios y actividades que realiza el I. Municipio del Cantón**

##### **Morona?**

En las encuestas realizadas a los ciudadanos de la localidad se detectó que el 36% sí conoce las actividades y los servicios que presta el Municipio, mientras que el 40% desconocía completamente y el 24% muy poco.

Estas cifras demuestran que muchos desconocen la actividad municipal, porque precisamente esta no existe, o tal vez como dice el Alcalde se encuentra enterrada bajo tierra haciendo referencia a las tuberías de agua potable y por ende no se la puede ver. Sin embargo como se analizó en las entrevistas realizadas anteriormente, la población no siente que se haya solucionado ciertos problemas básicos de la ciudad.

#### **2. ¿De qué manera llega a usted esa información?**

La forma como los ciudadanos conocen de la institución es por medio de la radio en primer lugar con el 27%, debido a la poderosa influencia que tiene en la localidad este medio; en segundo lugar se encuentra la televisión local, que es un sistema cerrado por medio del cable

con el 15% y las conversaciones con el 14% en tercer lugar. En cuarto lugar está el contacto directo con la institución con el 10%; La prensa local ocupa el quinto lugar con el 4% al igual que las reuniones. El perifoneo tiene el 2%. Un aspecto preocupante es que el 22% de los encuestados desconoce de las actividades que realiza el I. Municipio del Cantón Morona.

Con estas cifras es fácil comprender que los medios de comunicación se han convertido en el principal intermediario entre instituciones u organizaciones y la ciudadanía. Es por esto que cuando se piensa en comunicar algo, estos acuden inmediatamente a ellos. A pesar de lo mencionado es menester recalcar que la información que llega gracias a los medios es rica cuantitativamente, pero no así cualitativamente, siendo necesario para ello buscar otras alternativas, además de generar espacios donde la comunicación pueda tener retroalimentación. Por otra parte se observa que el 22% de los encuestados desconoce completamente de las actividades municipales, siendo este un porcentaje alto al cual los medios de comunicación no pueden llegar o no les interesa en absoluto.

### **3. En su opinión ¿qué tan buenos son los servicios que presta el I. Municipio del Cantón Morona?**

Con respecto a los servicios que presta la Municipalidad del Cantón Morona la ciudadanía opina en un 6% como muy buena, el 18% dice que es buena, el 47% la considera regular y el 29% mala. Todo esto es analizado al finalizar la gestión de la actual administración que inicio en el año 2005.

Estas cifras demuestran que la mayoría de la población considera que los servicios que presta la municipalidad no son buenos, siendo estos datos parte del desgaste normal por la culminación de un periodo administrativo, pero a pesar de aquello siguen siendo altas y deberían hacer pensar sobre un cambio de rumbo en la forma de dirigir la municipalidad.

### **4. La imagen que proyecta el Municipio del Cantón Morona es considerada por usted como:**

En el tema de la imagen de la institución el 10% del sector analizado afirma que es muy buena, el 17 % que es buena, el 45% asevera que es regular y el 28% que es mala.

En el tema de la imagen los datos son mucho más positivos, debido a una reciente campaña llevada a cabo en el mes de enero del 2008, para proyectar la identidad corporativa de la institución, que es un aspecto positivo. Sin embargo, se continúa sin entender los procesos comunicativos en donde la otra parte no es tomada en cuenta para construir juntos.

**5. Los niveles de comunicación externa de la institución para con la ciudadanía son considerados por usted como:**

La comunicación externa es considerada en un 5% como muy buena, en un 14% como buena, mientras que el 48% opina que es regular y el 33% afirma que es mala.

La difusión de información desde la institución ha mejorado según se observa y se escucha en los medios gracias al trabajo constante de una persona en las relaciones públicas. Sin embargo, los datos reflejan que esto no garantiza que la gente se interese o mejore sus lazos para con la institución, quedando claro que esto es importante, pero faltan otras estrategias en donde el contacto cara a cara con el ciudadano sea lo primordial.

**6. ¿Qué tipo de atención cree que recibe usted por parte de los empleados de la Institución?**

La percepción que se tiene por parte de la ciudadanía con respecto a la atención es muy buena en un 8%, de buena en un 21%, de regular en un 44% y de mala en un 27%.

Ante esta situación es claro ver que la ciudadanía no está conforme con la atención de los empleados de la institución, puesto que ésta no se siente escuchada o tomada en cuenta por las personas responsables de los asuntos que les compete. Por otra parte se siente el descontento por la subida del agua potable y recolección de basura, cuando en algunos sectores estos servicios son deficientes.

## **7. ¿Cree que los ciudadanos del Cantón son tomados en cuenta por el I. Municipio de Morona en la toma de decisiones para la priorización del uso de los recursos económicos en función del bienestar común?**

Con respecto a la participación ciudadana, el 2% de los ciudadanos encuestados cree que sí son tomados en cuenta dentro del presupuesto participativo, mientras que el 79% afirma que no, y el otro 19% dice que la participación es muy poca.

Esto refleja la grave crisis municipal en el tema de la asignación de recursos, puesto que a lo largo de toda la administración se ha priorizado la obra según la lógica municipal, sin llegar a consensuar y negociar con sus mandantes, los mismo que gracias al diálogo hubieran dado su visto bueno en la aprobación de ciertas prioridades como la del agua potable donde se gastaron grandes porcentajes del presupuesto, a pesar de aquello, al no ser tomados en cuenta y jugar con sus intereses estos asumen una posición mucho más crítica.

### **3.5 Encuestas realizadas a empleados de la institución**

#### **Entorno**

#### **Niveles de comunicación dentro de la institución**

Dentro de la institución los empleados consideran que la comunicación es muy buena en un 14%, buena en un 19%, regular en un 46% y mala en un 21%. El 24% de los empleados considera que existe comunicación entre los diversos departamentos, el 48% nos informa que no existe comunicación entre departamentos y el otro 28% nos dice que la comunicación intradepartamental es muy poca. La comunicación dentro de cada departamento es considerada por los empleados en un 24% como muy buena, el 48 % nos afirma que es buena, el 23% que es regular y el 5% dice que es mala.

Los medios que más utilizan para comunicarse internamente son: cara a cara con el 33%, reuniones con los 26%, memorandos con el 19%, circulares con el 13%, los boletines informativos con el 7% y la intranet en un 2%.

Al observar los datos obtenidos en la encuesta realizada es claro entender que la comunicación entre los distintos departamentos no es buena, puesto que la lógica municipal les ha permitido que trabajen como islas desconectadas de los diferentes procesos de la institución. Por otra parte a nivel intra - departamental la comunicación mejora, siendo el grupo de personas mucho más reducido y en la mayoría de los casos con un objetivo claro de lo que realizan. Es importante dentro de la organización la comunicación interpersonal, tal vez por el espacio reducido de la institución. Por otra parte ciertos recursos como el intranet son utilizados muy poco pero cada vez la tecnología provoca mayor interés.

### **Capacitación en la organización**

En base a los resultados obtenidos en la encuesta, se comprobó que la capacitación en el Municipio es muy baja, porque el 65 % respondió que no existe, el 19 % afirmó que la preparación interna es muy poca y apenas el 16% dijo que si había capacitación.

De los que respondieron de forma afirmativa el 41% dice que la capacitación es semestral y el 59% anual. En cuanto a la calidad de la capacitación este segmento opina en un 42% como buena, el 38% como regular y el 20% como mala.

Un punto importante que se notó en la institución al momento de elegir personal, es la ingerencia política, porque el 57% de los encuestados opina que los cargos se dan en base a factores políticos, un 25 % a factores profesionales y el 18% debido a la experiencia.

Gracias a los datos, conversaciones y entrevistas realizadas se observa que la capacitación es casi inexistente, no se actualiza al personal, más que en ciertos temas de motivación lo cuál no mejora la eficacia y eficiencia de la institución en el largo plazo. Un factor determinante al momento de contratar personal es la coyuntura política, lo que desmotiva a ciertos profesionales que tienen mayor experiencia y preparación académica, puesto que ocupan puestos bajos o intermedios, mientras que otros no tan capaces se encuentran en los niveles de dirección.

### **La tecnología en la institución**

De las encuestas realizadas en la institución el 21% cree que sí se realiza innovación tecnológica, el 63% dice que no existe y el 16% no responde. Por otra parte el 38% de los encuestados cree que los bienes tecnológicos no sirven para mejorar la comunicación en la institución, mientras que el 41% sí lo cree y el 21% no responde.

El sistema de intranet es utilizado por un 5% de empleados, mientras que el 78% no lo utiliza y el 17% no responde. El Internet por su parte se lo utiliza en un 31% por los empleados para realizar sus actividades diarias, el 53% no lo utiliza y el 16% no responde.

El avance de la tecnología en este caso va mucho más acelerado que la capacitación del talento humano, además del hecho de que en esta institución no existe un gran porcentaje de personal joven, siendo más difícil para las personas adultas adaptarse a los retos tecnológicos del mundo contemporáneo. El Internet es un recurso que se lo comienza a utilizar en mayor proporción, además del hecho de que el municipio cuenta con banda ancha, facilitando el acceso de sus usuarios.

### **La identidad en la organización**

El 37% de los encuestados sí conoce la misión, visión, y la filosofía de la institución, el 41% no los conoce y el 22% no responde. El 34% de los empleados se siente identificado con la misión, visión y filosofía; el 48% no se sienten identificados y el 18% no responde.

Los servicios que presta la institución son conocidos por el 64% de los empleados encuestados, mientras que el 19% no los conoce y el 17% no responde. Con respecto a la calidad de servicio que presta la institución el 28% cree que es muy buena, el 47% afirma que es buena y el 25% que es regular.

Existe un problema grave con respecto al tema de la identidad, ya que un gran porcentaje de consultados no conoce la visión, misión y objetivos de la institución. Otro alto porcentaje no se encuentra identificado con los enunciados, porque es algo impuesto y de lo cual nunca participaron, generando esto un trabajo departamental individual, antes que uno mucho más integral.

## CAPÍTULO IV

### 4.1 Conclusiones

- Con respecto a la hipótesis planteada se puede decir que la organización municipal mantiene una alineación vertical y piramidal con funciones establecidas, además de departamentos que trabajan de manera aislada dispersando los esfuerzos a favor de los objetivos comunes. Es por esto que existe en primer lugar, descoordinación departamental para trabajar en función de la ciudadanía. En segundo lugar, es necesaria por parte de la municipalidad la voluntad política para acercarse, escuchar y dar paso a ciertas propuestas ciudadanas. En tercer lugar, es importante contar con una comunidad que tenga organizaciones estructuradas que trabajen en el largo plazo, y no solo bajo lineamientos sectoriales y de corto plazo, razón por lo cuál los lazos de comunicación se dispersan a medida que pasa el tiempo y no se logra concatenar un trabajo coordinado entre Municipio y ciudadanía.
- El gobierno local del Cantón Morona cuenta con una estructura excesivamente departamentalizada, jerarquizada y burocratizada, que entorpecen la eficiencia de la organización. Esto genera pequeñas islas de trabajo que funcionan sin coordinación, lo cual debilita a la institución cuando lo que se busca es departamentos autónomos que trabajen bajo la misma visión y misión institucional; con capacidad de respuesta e iniciativa para satisfacer de manera rápida los problemas trascendentes de la ciudadanía.
- Es importante recalcar que el tema de la participación ciudadana para solucionar los problemas sociales básicos con los que cuenta la población, ha venido de más a menos en el cantón Morona. Esto en vista de que en entrevistas y encuestas realizadas los resultados demuestran que esta administración no ha dado la importancia del caso al tema participativo. Ante esta situación no ha existido procesos de comunicación formal o informal, donde se respete el acuerdo y las propuestas planteadas desde la ciudadanía.

- En nuestra sociedad ecuatoriana, los beneficios que realizan las comunicaciones al desarrollo de las organizaciones no es conocido y apreciado en su totalidad, debido a la falta de difusión y profesionalismo por parte de los que realizan estas actividades, quedando la comunicación relegada a un segundo plano dentro de la organización, como sucede en el I. Municipio de Macas.
- La organización de los diferentes entes como los barrios y ciertas juntas parroquiales, ante los continuos incumplimientos por parte de la institución municipal se han venido debilitando, debido a que no existe un trabajo coordinado en donde se tome en cuenta las peticiones de los ciudadanos. Sin embargo, esta situación es mucho más evidente en la zona urbana de la cabecera cantonal, en vista de que tienen resuelto la mayoría de necesidades como el alcantarillado, agua potable, vialidad, luz eléctrica entre otros. Por otra parte, se visualiza que el factor de las necesidades básicas insatisfechas es muy importante, por lo que la gente de la zona rural tiende a organizarse y ser mucho más solidarios, para en alguna medida poder subsanar su problemática social.
- Es importante recalcar que el trabajo de las Juntas Parroquiales ha pasado desapercibido, siendo necesario por su parte que se fortalezcan debido a que en la observación y entrevistas realizadas, éstas juegan un rol primordial al momento de organizar, buscar alternativas a los problemas y generar espacios de comunicación para que la ciudadanía participe de manera activa.
- Los niveles de algunos actores y organizaciones están centrados en aspectos sectoriales, a partir de donde plantean sus reivindicaciones y sus coordinaciones; sin embargo, la posibilidad de sostener iniciativas colectivas no son una constante o en el mejor de los casos tienen poca duración. Existe ordenanzas y reglamentos para exigir la formalización de las organizaciones, pero algunas se agrupan para proyectos específicos y partidistas, por lo que luego se disuelven o disminuye su participación. Es por esto que los liderazgos locales no logran responder a los intereses colectivos; no han logrado

consolidarse para generar consensos y aglutinaciones permanentes en una perspectiva para lograr sostener acuerdos y confianzas mutuas que sienten las bases de un desarrollo local.

- Para que funcione el tema participativo es necesario concatenar tanto la voluntad política de la institución u organización y las voluntades de los ciudadanos, en vista de que si la ciudadanía presiona para obtener ciertos recursos, pero por la otra parte el Municipio no cuenta con dinero o decisión política para dar paso a tal situación, esto queda en el aire. Por otra parte es necesario que las personas se involucren sobre las diversas problemáticas locales y exijan sus derechos, pero también se comprometan con sus responsabilidades como actores que tienen la opción de dirigir su futuro.
- En base a las entrevistas realizadas a representantes de las Juntas Parroquiales se distingue mayor organización, comunicación y participación en el sector rural, debido a una dirigencia que cuenta con mayores recursos, además del compromiso y liderazgo a favor de la población. La solidaridad es un tema interesante en estas zonas, debido tal vez a las grandes necesidades básicas insatisfechas.
- En la zona urbana, todavía se encuentra un alto nivel de comunicación interpersonal, ya que la conversación en familia, en el parque y el mercado, aún sirve como mecanismos para informarse, protestar o enterarse del acontecer diario. A pesar de aquello, las reuniones barriales son mucho más esporádicas y ante el llamado del Municipio, las personas ya no asisten a las citas, puesto que no sienten que son escuchados, además de que los compromisos pactados no son respetados.
- Los medios de comunicación son actores importantes, debido a que se han convertido en un territorio o espacio que permite dar a conocer de manera rápida situaciones de interés. A pesar de aquello la gran mayoría de los medios se han convertido en voceros institucionales, debido a que estos les proveen del sustento diario. Los que no lo son, mantienen una dura crítica y confrontación con el poder de turno llegando incluso a

agrandar ciertos problemas mucho más allá de lo necesario, por lo que la misma ciudadanía se ha cansado. Algunos medios intentan ser imparciales, pero una sana crítica es que se quedan en información suelta, que no se la concatena y peor aún se la profundiza. Siendo por esta razón necesario contar con medios alternativos que brinden la posibilidad de mantener espacios ciudadanos.

- En la ciudad de Macas los medios de comunicación, especialmente los radiales son actores muy importantes. Sin embargo, uno de los graves problemas con cierto sector de los medios de comunicación, es que están siendo acallados, o comprados disimuladamente por la publicidad y por otra parte estos están chantajeando a la institución, generándose un juego peligroso en donde, si la institución no invierte publicidad en el medio, este trata de generar conflicto gracias a sus comentarios amarillistas, mientras que si reciben una porción mensual de publicidad, ciertos medios de comunicación se ven comprometidos ante la institución que invierte en ellos, precisamente por la falta de empresas grandes en la localidad.
- La comunicación a pesar de ser un elemento importante ha sido trastocada y quebrantada desde el poder de turno, razón por lo que da la impresión que será difícil concatenar los intereses ciudadanos con los del Municipio en lo que queda del año para finalizar este período administrativo. Desde la lógica municipal se mantiene una comunicación vertical, en la que se cree que lo importante es difundir más no escuchar. Desde la ciudadanía se maneja otra visión de las cosas, pero existe la necesidad de coordinar con la municipalidad, debido a que son poblaciones con grandes necesidades básicas y pocos recursos económicos.
- Se nota el desgaste y la debilidad organizativa, razón por lo que se critica que la participación ciudadana es coyuntural, está aglutinada alrededor de temas específicos y en ocasiones se encuentra politizada en busca de intereses personales. Es por esto

necesario contar con una renovada dirigencia barrial, que se comprometa pero que también motive a ciudadanos y organizaciones.

- Es necesario reconocer que la participación del sector indígena hacia el Municipio es muy escueta y peor el acercamiento desde la institución hacia los grupos organizados como la Federación Shuar. Esto da a entender las diferentes lógicas que mantienen los shuar y los colonos con respecto al desarrollo. Además, en base a las observaciones realizadas, el Municipio cuenta con un solo concejal del sector shuar que responde a la parroquia de Sevilla Don Bosco, y los demás representan a Macas existiendo asimetrías de representación.

#### **4.2 Recomendaciones**

- Para fortalecer la participación ciudadana es necesario que el Municipio del Cantón Morona se reestructure a nivel interno o por el contrario abra el espacio necesario para que un departamento específico coordine, planifique, recepte y organice el proceso de participación ciudadana, en donde la unidad de comunicación se sume para de esta manera poder comenzar a generar una organización sistémica que se relacione con el entorno de manera efectiva.
- Es necesario que los planes de desarrollo a nivel parroquial y cantonal, se los revise y planifique junto a la ciudadanía. Una vez que se cuente con estos insumos, es necesario difundirlos, para de esta manera poder articularlos entre el nivel parroquial y cantonal.
- Es necesario entablar espacios entre el Alcalde, Concejales, y Ciudadanía, gracias a la colaboración de los medios de comunicación local, en donde se visibilice tanto la realidad y problemática del cantón, así como la realidad municipal. Para de esta manera poder entablar acuerdos públicos que deberán ser cumplidos gracias al seguimiento de los actores organizados, interesados, además del aporte de los medios de comunicación responsables.

- Es necesario reorganizar la dirigencia barrial que se aglutina en su mayoría bajo la federación de barrios. Por otra parte los barrios independientes como se los conoce y que no están bajo la dependencia de la federación, necesitan llegar a un proceso de negociación y pasar a ser parte de esta gran organización legal, para legitimarla, cobrar fuerza, contar con reglas claras para todos, y de esta manera alcanzar mayores resultados entre todos los barrios.
- Es necesario fortalecer las capacidades de las Juntas Parroquiales, además de los barrios y organizaciones sociales, por medio de capacitaciones y talleres; para motivar la organización, además de empoderar a la ciudadanía sobre sus derechos y responsabilidades.
- Un factor importante es fortalecer a las Juntas Parroquiales por medio de la asignación de competencias claras, además de los recursos económicos necesarios para su desenvolvimiento. Por otra parte desde estos sectores es posible recrear la comunicación popular en vista de que las zonas rurales tienen otras lógicas que hay que saberlas entender y desde la comunicación apoyar en procesos de desarrollo de forma participativa, donde se haga explícita la realidad local.
- Es vital reconocer la importancia de la comunicación como eje para la participación y el desarrollo, la misma que tiene que ser entendida bajo una óptica distinta que le permita ser un puente para construir desde abajo hacia arriba, con el apoyo de una institucionalidad abierta a la Participación Ciudadana.
- Una manera de democratizar las instancias municipales podría ser a través de la acción de redes; y desde las organizaciones ciudadanas, buscar que se desplacen las estructuras clientelares hasta sustituirlas. Las redes de confianza y solidaridad creadas en la base de la sociedad, es decir el capital social, podría sustituir a las redes de clientela política, generando de esta manera procesos mucho más democráticos y participativos en los gobiernos locales.

## 4. 2 Bibliografía

ACEVES, Jorge, *Actores sociales emergentes y nuevos movimientos sociales*, México, Ciudades, 1995.

AGUIRRE, ÁNGEL, *La cultura de las organizaciones*, España, Ariel, 2004.

ALFARO, Rosa María, *Otra Brújula, Innovaciones en Comunicación y Desarrollo*, Lima, Centro de Producción Calandria, 2006.

APEL, K.O. A. Cortina, J. De Zan, *Ética Comunicativa y Democracia*, Barcelona, Editorial Crítica, 1991.

ARCE, Rodrigo y Walter Herz, *De Excluidos a Protagonistas: El desafío de promover capacidades locales*, Perú, Red PERÚ de Iniciativas de Concertación para el Desarrollo Local, 2004.

BARBERO, Jesús Martín, *Pre-Texto, Conversaciones sobre la comunicación y sus contextos*, Colombia, Editorial Universidad del Valle, 1996.

BARRERA, Augusto y otros, *Participación, descentralización y gestión municipal*, Quito, Ciudad Centro de Investigaciones, 1998.

BARRERA, Augusto, *La Participación en el debate político y constitucional actual*, Ecuador Dialoga, Cotacachi, 07 de Septiembre del 2007.

BEBBINGTON, Anthony y TORRES Víctor, *El capital social en los andes*, Quito-Ecuador, Ediciones Abya-Yala, 2001.

BISQUERT, Vincents, Seminario Internacional “*Comunicación organizacional en situaciones de crisis*”. CD-ROM, Quito, CIESPAL, 2003.

BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

CORTEZ, Leila, *Comunicación y desarrollo desde la diversidad humana*, WWW. Aula intercultural.org, 2007.

COSTA, Pere-Oriol, Dirección de Comunicación Empresarial e Institucional: comunicación pública en el ámbito local, Barcelona, Gestión 2000.com., 2001.

COSTALES, Alfredo y COSTALES, Dolores. *Historia de Macas en el Departamento del Sur y la República (1822- 1922)*. Quito. Fondo Editorial C.C.E 1998.

CURNILL, Nuria, *Repensando lo público a través de la sociedad*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 1997.

DAGRON, Alfonso, *El cuarto mosquetero: la comunicación para el cambio social*, WWW. Geocities.com/ArtMosqueteros.html.

DUBRAVCIC, Martha, *Comunicación popular: del paradigma de la dominación al de las mediaciones sociales y culturales*, Quito, Corporación Editorial Nacional, 2002.

- FERNÁNDEZ, Carlos. *La Comunicación en la Organización*. México, Editorial Trillas 1991
- GÓMEZ, Hernán, *Democracia y Medios de Comunicación*, Memorias de las actividades del proyecto Fundación el Universo/PNUD efectuado el 13 de abril del 2005 en las instalaciones de la Fundación el Universo.
- ILUSTRE MUNICIPIO DE MORONA, Plan de desarrollo estratégico participativo del Cantón Morona, Macas, 2000-2004.
- INEC. Encuesta de Manufactura y Minería 1.995.
- LOPEZ, Daniel, *Los Conflictos en las organizaciones de la sociedad del futuro*, VII Congreso Internacional de Gerencia Estratégica de las Comunicaciones, CD-ROM, Quito, CIESPAL, 2004.
- MADOERY, Oscar, *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, Argentina, Homo Sapiens Ediciones, 2001.
- MANUNCCI, Marcelo, *Atrapados en el presente*, Quito, Editorial “Quipus” 2005.
- MURIEL, Maria Luisa y GILDA Rota, *Comunicación Institucional: Enfoque Social de Relaciones Humanas*, Quito. Editora andina 1980.
- NOGUERA, Luís Telmo, *Macas en la Historia*, Quito, Gráfica Rivadeneira, 1994.
- OJEDA, Lautaro, *La descentralización en el Ecuador*, Quito, Ediciones Abya-Yala, 2000.
- ORTIZ, Santiago, *Cotacachi: una apuesta por la democracia participativa*, Quito, FLACSO, 2004.
- PRECEDO, Andrés, *Nuevas realidades territoriales para el siglo XXI*, Ediciones Síntesis, Madrid, 2004.
- PUTMAM, Roberto, *Making Democracy work: civil tradition in modern Italy*, Princeton, Princeton, University Press, 1993.
- RESTREPO, Marco Tulio, *Estado, conflicto y actores en la Amazonía*, Quito, Fondo Editorial, 1997
- ROTHENBUHLER, Peters, *Más allá del temor a las imágenes*, Barcelona, Editorial Gedisa, 2000.
- VALLE, Mónica. *Comunicación Organizacional*, Quito, Editorial Quipus, 2005.
- ZANZZI, Fabricio, *La división territorial político-administrativa con base en la participación ciudadana*, Milagro-Ecuador, Universidad Estatal de Milagro, 2007.
- ZYGNUBT, Bauman, *Comunidad en busca de seguridad en un mundo hostil*, Madrid, Siglo XXI España Editores, 2003.
- 5to Seminario de Comunicación Ciudadana Espacio Local. *¿Comunicación popular: es o se hace?*, Buenos Aires, Centro Nueva Tierra, 3, 4 y 5 de octubre del 2003.

Seminario Internacional: *Capital Social en Acción. Iniciativa de Capital Social*. Internet. En [http// www.unimet.edu.ve](http://www.unimet.edu.ve). Acceso: 23 diciembre 2006.

## **4.3 Anexos**

### **Preguntas abiertas para realizar entrevistas semi - estructuradas**

- 1. ¿Cuál es la relación que existe entre su barrio, gremio, organización o junta parroquial con la municipalidad?**
- 2. ¿Desde su perspectiva se promueve la participación y el vínculo entre ustedes y la institución? ¿Si existe falencias a que cree que se deba?**
- 3. ¿Cuáles son las facilidades o dificultades para la participación ciudadana?**
- 4. ¿Hasta que punto el hecho de participar cree que surte efecto en el gobierno Municipal?**
- 5. ¿Cómo se comunican entre ustedes y la institución municipal?**
- 6. ¿Se sienten escuchados o que tienen la oportunidad de emitir sus criterios a la Municipalidad sobre los diversos problemas locales?**
- 7. ¿Qué medios alternativos utilizan los ciudadanos para participar y hacer escuchar su voz? ¿Eso es suficiente?**
- 8. ¿Cree que la participación ciudadana es un elemento importante para esta administración?**
- 9. ¿Cree que los representados o la ciudadanía están interesados en participar?**
- 10. ¿Cómo promover una mayor participación ciudadana?**
- 11. ¿Los medios de comunicación son un actor importante, pero estos dan espacio a la ciudadanía, son voceros institucionales o buscan solo intereses personales?**
- 12. ¿Cómo generar más espacios desde los medios de comunicación para promover la participación ciudadana?**

## ENCUESTAS

### LA LOCALIDAD

#### Cuestionario

**1. ¿Conoce usted los servicios y actividades que realiza el I. Municipio del Cantón Morona?**

- a. Si 36%
- b. No 40%
- c. Muy Poco 24%

**2. De qué manera llega a usted esa información**

- a. Televisión local 15%
- b. Radio 29%
- c. Prensa Local 4%
- d. Internet 0%
- e. Boletines y hojas volantes 0%
- f. Perifoneo 2%
- g. Reuniones 4%
- h. Contacto directo con la Institución 10%
- i. Conversaciones 14%
- j. Desconoce 22%

**3. En su opinión ¿qué tan buenos son los servicios que presta el I. Municipio del Cantón Morona?**

- a. Excelente 0%
- b. Muy Buena 6%
- c. Buena 18%
- d. Regular 47%
- e. Mala 29%

**4. La imagen que proyecta el Municipio del Cantón Morona es considerada por usted como:**

a. Excelente	0%
b. Muy Buena	10%
c. Buena	17%
d. Regular	45%
e. Mala	28%

**5. Los niveles de comunicación externa de la Institución para con la ciudadanía son considerados por usted como:**

a. Excelente	0%
b. Muy Buena	5%
c. Buena	14%
d. Regular	48%
e. Mala	33%

**6. ¿Qué tipo de atención cree que recibe usted por parte de los empleados de la Institución?**

a. Excelente	0%
b. Muy Buena	8%
c. Buena	21%
d. Regular	44%
e. Mala	27%

**7. ¿Cree que los ciudadanos del Cantón son tomados en cuenta por el I. Municipio de Morona en la toma de decisiones para la priorización del uso de los recursos económicos en función del bienestar común?**

a. Sí	2%
b. No	79%
c. Muy poco	19%

## ENCUESTAS REALIZADAS A EMPLEADOS DE LA INSTITUCIÓN

### ENTORNO

#### \_ Niveles de Comunicación dentro de la Institución

##### 1. Usted considera que la comunicación dentro de la Institución es:

a. Excelente	0%
b. Muy Buena	14%
c. Buena	19%
d. Regular	46%
e. Mala	21%

##### 2. ¿Existe comunicación interna entre los diversos departamentos?

a. Si	24%
b. No	48%
c. Muy Poca	28%

##### 3. Usted considera que la comunicación dentro de su departamento es:

a. Excelente	0%
b. Muy Buena	24%
c. Buena	48%
d. Regular	23%
e. Mala	5%

##### 4. ¿Qué medios utiliza para comunicarse al interior de la institución? (Elija tres y enumérelos en orden de importancia)

a. Memorandos	19%
b. Circulares	13%
c. Boletines informativos	7%

d. Reuniones	26%
e. Cara a Cara	33%
f. Anuncios en la cartelera	0%
g. Intranet	2%
h. Otros	0%

### **\_ La Capacitación en la Organización**

#### **5. ¿Existe capacitación y actualización de conocimientos en el I. Municipio de Morona para el personal interno?**

a. Si	16%
b. No	65%
c. Muy Poca	19%

#### **6. Si la respuesta es afirmativa, cada cuanto tiempo**

a. Mensual	0%
b. Semestral	41%
c. Anual	59%

#### **7. La capacitación que realiza su institución es considerada por usted como:**

a. Excelente	0%
b. Muy Buena	0%
c. Buena	42%
d. Regular	38%
e. Mala	20%

#### **8. Marque cuáles son los factores más importantes al momento de contratar el talento humano: (Escoja una opción)**

a. Factores Profesionales	25%
---------------------------	-----

b. Factores Políticos	57%
c. Experiencia	18%
d. Actitud Positiva	0%

### **\_ La Tecnología en la Institución**

#### **14. ¿Se realiza innovación tecnológica en la Institución?**

a. Si	21%
b. No	63%
c. No responde	16%

#### **15. Según usted ¿cree que los bienes tecnológicos de la Institución sirven para mejorar los procesos comunicacionales a nivel interno?**

a. Si	41%
b. No	38%
c. No responde	21%

#### **16. ¿El sistema de intranet es utilizado por usted?**

a. Si	5%
b. No	78%
c. No responde	17%

#### **17. ¿Utiliza Internet para sus tareas diarias dentro de la organización?**

a. Si	31%
b. No	53%
c. No responde	16%

## **\_ La Identidad en la Organización**

### **18. ¿Conoce la misión, visión y la filosofía de la Institución?**

- a. Si 37%
- b. No 41%
- c. No responde 22%

### **19. ¿Se siente identificado con la misión, visión y filosofía de la Institución?**

- a. Si 34%
- b. No 48%
- c. No responde 18%

### **20. ¿Conoce los servicios que presta el I. Municipio de Morona a los ciudadanos del Cantón Morona?**

- a. Si 64%
- b. No 19%
- c. No responde 17%

### **21. ¿Qué calidad de servicio cree que presta la Institución?**

- a. Excelente 0%
- b. Muy Buena 28%
- c. Buena 47%
- d. Regular 25%
- e. Mala 0%

## **INDICADORES DE DESCENTRALIZACIÓN (AME)**

### **Análisis cuantitativos del Municipio de Morona**

	Indicadores.	Puntaje máximo	Resultado bajo	Resultado medio	Resultado alto
--	--------------	----------------	----------------	-----------------	----------------

Participación y Tejido Social	11	33	0 - 11	12 - 22	<b>23 - 33</b>
Planificación	15	45	0 - 15	<b>16 - 30</b>	31 - 45
Gestión del plan	10	30	0 - 10	<b>11 - 20</b>	21 - 30
Capacidad institucional	16	48	0 - 16	<b>17 - 32</b>	33 - 48
Articulación nacional	8	24	<b>0 - 8</b>	9 - 16	17 - 24
<b>Total</b>	<b>60</b>	<b>180</b>	<b>0 - 60</b>	<b>61-120</b>	121-180

	<b>Indicadores</b>	<b>Puntaje máximo</b>	<b>Número</b>	<b>Porcentaje</b>
<b>Participación y tejido social</b>	<b>11</b>	<b>33</b>	<b>11</b>	<b>33,3%</b>
<b>Planificación</b>	<b>15</b>	<b>45</b>	<b>13</b>	<b>28,8%</b>
<b>Gestión del plan</b>	<b>10</b>	<b>30</b>	7	<b>23,3%</b>
<b>Capacidad institucional</b>	<b>16</b>	<b>48</b>	21	<b>43,75%</b>
<b>Articulación nacional</b>	<b>8</b>	<b>24</b>	3	<b>12,5%</b>
<b>Total</b>	<b>60</b>	<b>180</b>	<b>55</b>	<b>30,5%</b>

<b>Consolidación</b>	<b>Resultado</b>	<b>Sobre</b>	<b>Porcentaje</b>
<b>Articul. Nacional</b>	3	24	<b>12,5%</b>
<b>Capacidad Instit.</b>	21	48	<b>43,75%</b>
<b>Gestión</b>	7	30	<b>23,3%</b>
<b>Planificación</b>	13	45	<b>28,8%</b>
<b>Tejido Social</b>	11	33	<b>33,3%</b>
<b>Total</b>	<b>55</b>	<b>276</b>	<b>30,5%</b>

## INDICADORES DE DESCENTRALIZACIÓN (AME)

### HERRAMIENTA DE APLICACIÓN

#### PARTICIPACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DEL TEJIDO SOCIAL

<b>No</b>	<b>Indicador</b>	<b>Descripción de la situación</b>	<b>Calif.</b>
1	Existencia de un mapa de actores sociales que considere la representatividad y diversidad	Existe un mapa de actores y bajo ordenanza el departamento de Desarrollo Local, está encargado de anualmente recolectar nueva información	1
2	Nivel organizacional de los actores sociales representativos	Más del 50 % reactivos está organizado pero no se les da espacios de poder.	2
3	Nivel de formalidad en la constitución y representatividad de las	Existe ordenanzas y reglamentos para exigir la formalización de las organizaciones, pero algunas se agrupan para proyectos específicos y luego se disuelven o disminuye su participación Además, muchos líderes	1

	organizaciones	ante la falta de respuesta de la municipalidad dejan de participar y ya no son representativos.	
4	Porcentaje de mujeres en cargos de dirigencia social	La mujer tiene un rol político fuerte y se encuentra en puestos clave en la zona urbana, además de ejercer su influencia como dirigente a nivel rural.	2
5	Existencia de instancias permanentes de coordinación y participación de actores en el desarrollo local	Se ha consolidado esta instancia de coordinación, pero no convoca, no tiene el apoyo del Gobierno Local, razón por la cuál no tienen un espacio físico.	1
6	Porcentaje de mujeres participando en instancias locales de toma de decisiones	Existe una participación desde ciertos puestos políticos, existe mayor participación en la zona rural, debido a que cuentan con más tiempo y existe mayores necesidades.	2
7	Instancias permanentes de participación de mujeres en la concertación local		0
8	Alianzas estratégicas con actores externos en función de una visión concertada del desarrollo local	Existen alianzas estratégicas y proyectos con instituciones como el MAG, CREA, la GTZ, ECORAE, Fundación CHACKUAP y Fundación Natura para emprender acciones en el mejoramiento de la calidad de vida del agricultor, pero al hacer todos un poco de lo mismo no hay a quien responsabilizar.	1
9	Capacidad de liderazgo y sostenimiento del proceso por parte de los actores sociales	El nuevo gobierno que inició en el 2005, ha paralizado este proceso, puesto que no impulsa estos mecanismos participativos ya establecidos, por otra parte los barrios y ciertas organizaciones han dejado de participar.	0
10	El plan cantonal refleja los planes parroquiales	Existe articulación en la planificación entre el plan parroquial y cantonal, sin embargo, el plan no se lo ha respetado.	1
11	Participación de niños, niñas y jóvenes en el plan	No existe delegados en el Consejo Cantonal de Desarrollo, pero no se impulsa su asistencia y participación.	0
Total sobre 33			<b>11</b>
Porcentaje			<b>33,3%</b>

## PLANIFICACIÓN LOCAL

No	Indicador	Descripción	Calif.
12	Existencia de un mapa de actores sociales que considere la representatividad en la participación local en el proceso de desarrollo cantonal	Existe un mapa que contiene una gran mayoría de actores, donde participaron las asambleas parroquiales y barriales, pero en la administración actual no han sido tomados en cuenta o el proceso se debilitó. En la administración anterior se utilizó como estrategia la entrega de recursos de acuerdo al nivel de participación.	1
13	Existencia de un diagnóstico local basado en información confiable y actualizada	Existe el sistema SIL (sistema de información local) Se levanto base de datos, recolecto documentos de instituciones, entrevistas, y referencia de actores etz.	2
14	Existencia de una visión estratégica del desarrollo cantonal	La visión no ha sido concertada y se mantiene la visión, misión y objetivos de la administración anterior	0
15	Existencia de líneas estratégicas en relación con la visión del desarrollo cantonal, fundamentada en análisis socio-demográfico	Existencia de líneas que están definidas, y de forma transversal atienden a diversos temas. Además, las líneas estratégicas responden al ámbito social, económico, político, productivo, organizacional.	2
16	Existencia de políticas o líneas de acción que apoyen la inclusión de la dimensión de género en	Existen políticas que incluyen la dimensión de género, incluso existen ordenanzas que articulan este tema, pero no se las respeta.	1

	los procesos		
17	Incorporación de elementos de identidad e interculturalidad en el plan	Asume y se reconoce la diversidad de identidades culturales, sin embargo, los actores que deberían tomar la bandera en el tema intercultural muestran poco interés.	2
18	Identificación y adecuación de los proyectos	Los proyectos se los ha estado realizando según la conveniencia institucional y no se ha escuchado a la ciudadanía.	1
19	Nivel de aporte económico, social y territorial del plan	En la actualidad no existe	0
20	Nivel de preocupación e impacto ambiental positivo	Se crea una unidad ambiental con algunas personas a cargo para coordinar los proyectos, pero faltan recursos.	2
21	Existencia de un plan de riesgos ambientales estrechamente relacionado con el Plan	Existe una zonificación de la ciudad, donde se encuentran visibilizados estos sectores de riesgo	1
22	Incorporación de proyectos de salud sexual y reproductiva en el plan	Se describe algunos problemas de salud sexual, pero no se incorpora ningún proyecto específico.	0
23	Existencia de un plan estratégico y articulado de salud	Existen proyectos aislados que se trabajan con la Dirección de Salud, pero con escasos recursos.	1
24	Porcentaje del presupuesto municipal asignado a proyectos del Plan	El presupuesto asignado al plan en estos últimos años no se los ha visto debido a que todos estos recursos se los puso para el proyecto de agua potable para la ciudad.	0
25	% presupuesto asignado a proyectos en beneficio de niños, jóvenes, mujeres, 3a edad, grupos vulnerables, en riesgo y con capacidades disminuidas	No se los ha tomado en cuenta	0
26	Porcentaje de recursos municipales en proyectos con perspectiva de género	No se ha tomado en cuenta	0
Total sobre 45			<b>13</b>
Porcentaje			<b>28,8%</b>

## GESTIÓN DEL PLAN

No	Indicador	Descripción	Calif.
27	Número de proyectos del plan en ejecución respecto al total de proyectos diseñados	No se cuenta con todos los recursos para ejecutar los proyectos del plan, porque existe una dependencia del Estado Central, por lo que se prioriza los más importantes	1
28	Proyectos ambientales en ejecución y con resultados	Existe una unidad trabajando en el tema y se habla de descentralizar esta área, sin embargo los recursos son limitados.	1
29	Logros de enfoque intercultural y fortalecimiento de identidad local en los proyectos	Si existen proyectos específicos, sin embargo todavía existe conflicto de tierra entre los shuar y los colonos, incluso PACHACUTIC se encuentra dividido y no juega un rol político importante en este tema.  Las comunidades Shuar han recibido recursos para proyectos de	1

		desarrollo, y no se han tratado estos temas, además de existir la percepción de corrupción y falta de resultados claros de la ayuda recibida.	
30	Cantidad de presupuesto ejecutado en función del Plan	No se ha utilizado los recursos para seguir la planificación	0
31	Participación de actores en la ejecución y decisiones de gestión de los proyectos	Existe participación, pero a la misma no se le toma en cuenta al momento de tomar una decisión	0
32	Inclusión de niños, niñas, jóvenes y personas de la tercera edad en la gestión de los proyectos	La participación es casi nula	0
33	Número de proyectos que se gestionan con apoyo de otras entidades y actores sociales	Existe un aporte de otras entidades en al menos un 10% al presupuesto	1
34	Si existe un sistema de monitoreo o seguimiento de la gestión del plan	Existe un sistema de monitoreo con una sola persona a cargo del monitoreo de los proyectos	1
35	Existencia de mecanismos de información del gobierno local a la sociedad civil sobre proyectos y cuentas	Existe personal que se encarga de la actividad comunicacional, sin embargo no son profesionales y no tienen la experiencia adecuada. Además, las asambleas no se la realizan con periodicidad de la administración anterior, en donde se rendía cuentas a la ciudadanía.	1
36	Existencia de mecanismos institucionalizados de exigibilidad en la ejecución del plan	La asamblea cantonal es la encargada de exigir respuestas ante los reclamos de las organizaciones a las cuales representa, pero esta no está cumpliendo su función.	1
Total sobre 30			<b>7</b>
Porcentaje			<b>23.3%</b>

## CAPACIDAD INSTITUCIONAL

No	Indicador	Descripción	Calif.
37	Presencia del alcalde en las actividades fundamentales de construcción y ejecución del plan	El alcalde, conoce del plan, pero no trabaja en función de este.	0
38	Decisiones del Concejo Municipal apoyando el plan	Existen nuevos concejales, que han logrado una mayoría y se encuentran retomando el plan de desarrollo cantonal	2
39	Si la estructura y procesos administrativos del municipio facilitan la gestión del plan	Se realizó un reingeniería del personal anterior al plan, pero el consejo no dio paso a todos los cambios recomendados. Con la puesta en marcha del plan se han creado nuevas unidades que responden al mismo, pero la estructura sigue siendo antigua.	1
40	Técnicos municipales capacitados en análisis de información socio demográfica para planificación	Existe una persona encargada de este trabajo	1
41	Existencia de una instancia municipal dedicada al ambiente con capacidad técnica	Existe una unidad, y dos personas que hace pocos meses comenzaron su trabajo.	1
42	Porcentaje de mujeres ejerciendo cargos en la municipalidad	Existe un alto porcentaje de directivas mujeres, al igual que concejalas y empleadas.	2

43	Número de ordenanzas dictadas para facilitar el proceso y el plan locales	El plan se encuentra bajo ordenanza	2
44	Existe una política y mecanismos de mejoramiento institucional	Se planteó una política recientemente	2
45	Existen políticas de capacitación al personal municipal	Las actividades de capacitación aisladas y no de acuerdo a las necesidades institucionales.	1
46	Existencia de sistemas catastrales	La ley establece la actualización del catastro urbano y rural, sin embargo el catastro urbano esta actualizado completamente, y del rural todavía falta un gran porcentaje.	2
47	Capacidad de generar ingresos propios	Los ingresos están alrededor del 10% y se esta trabajando bajo ordenanza en el levantamiento de recursos diferenciado.	1
48	Grado de uso y conocimiento de sistemas de información	Solo contabilidad trabaja con el Ministerio de Finanzas, pero no existe una cultura para tomar decisiones en base a la información y de forma técnica.	1
49	Existencia de mecanismos de evaluación de resultados	Se evalúa teóricamente desde la asamblea cantonal y parroquial las obras	1
50	Si el plan y su gestión registran proyectos directamente vinculados a las competencias asumidas	Se encuentra en un proceso inicial	1
51	Nivel de relación entre mesas de concertación y la gestión del plan	Se esta preparando una mesa de concertación a nivel local con todos los actores.	1
52	La municipalidad cuenta con recursos tecnológicos adecuados para su gestión	Se cuenta con los recursos tecnológicos, pero las capacidades del personal son limitadas en su uso, provocándose un monopolio de la información por el jefe del área informática.	2
Total sobre 48			<b>21</b>
Porcentaje			<b>43, 75%</b>

## ARTICULACIÓN A SISTEMAS NACIONALES

No	Indicador	Descripción	Calif.
53	Convenios de asociación con otros municipios	Existen convenios a nivel interno en el cantón, y a nivel externo estos son mínimos aunque existen algunas mancomunidades para proyectos específicos de agua potable por ejemplo.	1
54	Participación en programas regionales	No existe coordinación con el Consejo Provincial, y por el contrario se percibe un ambiente de competencia con el municipio.	1
55	Número de convenios, programas y proyectos con el Consejo Provincial y organizaciones de desarrollo regional	No existe coordinación con el Consejo Provincial, y por el contrario se percibe un ambiente de competencia con el municipio.	0
56	Articulación del proceso a organizaciones nacionales vinculadas con interculturalidad, género, ambiente y generación	No existe coordinación a nivel nacional	0
57	Número de acuerdos entre el municipio y el gobierno central para asumir nuevas competencias sustentadas	Se asume turismo y medio ambiente, pero no funciona porque no se proporciona los recursos necesarios	1

	en el plan		
58	Participación del municipio y su plan en el plan provincial	El Consejo tiene un plan general, y no se coordina con los municipios de la provincia	0
59	Número de convenios con entidades nacionales responsables de sistemas de información	No existe	0
60	Correspondencia del presupuesto nacional con el presupuesto del plan cantonal.	Se asigna el presupuesto de acuerdo a lo que corresponde, pero estos no tienen relación con el plan local	0
Total sobre 24			<b>3</b>
Porcentaje			<b>12,5%</b>