

# REPÚBLICA DEL ECUADOR

SECRETARÍA GENERAL DEL CONSEJO DE  
SEGURIDAD NACIONAL

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS  
NACIONALES



TRABAJO DE INVESTIGACIÓN INDIVIDUAL

**MAESTRIA EN SEGURIDAD Y DESARROLLO CON  
MENCION EN GESTION PUBLICA Y GERENCIA  
EMPRESARIAL**

Sistematización de metodologías de  
planificación local participativa en  
gobiernos locales alternativos  
Lcdo. Mario O. Ramos L.

**XXIX CURSO**

**2001 - 2002**

# **REPÚBLICA DEL ECUADOR**

**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES**

**XXIX CURSO MAESTRIA EN SEGURIDAD Y**

**DESARROLLO**



**Í SISTEMATIZACIÓN DE METODOLOGÍAS DE  
PLANIFICACIÓN LOCAL PARTICIPATIVA EN GOBIERNOS  
LOCALES ALTERNATIVOSÍ**

**Tesis presentada como requisito para optar al Título de  
Máster en Seguridad y Desarrollo, con mención en Gestión  
Pública y Gerencia Empresarial.**



Autor: Lcdo. Mario O. Ramos L.

Asesor: Econ. Víctor Hugo Calahorrano

**Quito, junio 2002**

## **DEDICATORIA**

Alguna vez Mario Benedetti, había señalado que él no hace más que transcribir los poemas de otros, refiriéndose a la habilidad del poeta de hacer poesía sobre la poesía generada por la vivencia cotidiana de otras personas.

A esta tesis le pasa algo similar, no es más que una presentación, una específica ordenación de ideas, que intenta transmitir una parte del conocimiento generado, de las ideas generadas por un pueblo en lucha y sistematizadas por intelectuales comprometidos con la liberación social y nacional.



Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

A todas las personas que plasmaron estos conocimientos y siguen creando nuevas ideas, porque sueñan ver a nuestro bello Ecuador, verdaderamente democrático, libre y soberano, va dedicada esta tesis.

## AGRADECIMIENTO

Recuerdo que un tío, para inculcarme el gusto por la lectura, me hizo reflexionar sobre el gran esfuerzo, la gran experiencia, la gran cantidad de vivencias que encierra un libro. Igualmente el IAEN, sus directivos, asesores, profesores y conferencistas encierran importantes conocimientos y valores, que yo, como si se tratara de un libro apasionante, he sabido devorar y aprovechar. Un agradecimiento muy



**PDF**  
Complete

*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

profundo por todo lo aprendido, siempre llevare con orgullo haber sido cursante del IAEN, y sueño que mis hijos tengan la suerte de pasar por sus aulas.

Quiero agradecer de forma particular a los compañeros Augusto Barrera y Franklin Ramírez por sus orientaciones y aportes investigativos en la elaboración de esta tesis.

## **CONTENIDO**

Dedicatoria

Agradecimiento

Índice general

**INTRODUCCIÓN**

1

**CAPÍTULO I**

5

1. La sociedad ecuatoriana en las últimas tres décadas.

El Ecuador en los últimos treinta años. 5

Democracia y participación. 17

## **CAPÍTULO II**

20

2. Enfoque teórico.

Gobernabilidad democrática y participación ciudadana. 21

Democracia participativa. 21

Nueva democracia. 29

Gobernabilidad democrática. 33

La participación ciudadana. 36

Gestión participativa. 38

Planificación participativa. 41

Democracia y poder local. 43

Gobierno local y gestión local alternativa. 45

Nueva institucionalidad municipal para el desarrollo. 47

Desarrollo local 49

## **CAPÍTULO III**

54

3. La descentralización en el Ecuador.

La discusión actual sobre descentralización. 55

Visión de una propuesta de descentralización democrática. 79

## **CAPÍTULO IV**

83

4. La gestión participativa en Cotacachi.

Antecedentes.	83
Gestión municipal y participación ciudadana en Cotacachi.	86
Condiciones para el desarrollo local.	94
<b>CAPÍTULO V</b>	
102	
5. La gestión participativa en Guamote.	
Antecedentes del proceso participativo.	103
Gestión municipal y participación ciudadana.	106
Condiciones para el desarrollo local en Guamote.	113
<b>CAPÍTULO VI</b>	
122	
6. Conclusiones y recomendaciones.	
122	
Conclusiones.	122
Recomendaciones	126
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	
128	
<b>ANEXOS</b>	
130	

## INTRODUCCIÓN

Esta Tesis, sobre la %Sistematización de metodologías de planificación local participativa en gobiernos locales alternativos+, tiene un enfoque fundamentalmente político. Es decir, aquí no se describe o esta tesis no trata el tema de la planificación desde una perspectiva tecnócrata.

En este sentido, se debe recordar que existe una importante cantidad de textos que tratan, desde un punto de vista técnico, el tema de la planificación.

Aquí, se expone desde una visión particular, lo que se debe tomar en cuenta para obtener una comprensión general, sobre la experiencia que se impulsa, en lo que el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik Nuevo País - MUPP NP, denomina %gobiernos locales alternativos+. Elementos básicos, que se consideran necesarios para emprender la planificación local participativa, la misma, que es uno de los puntos de llegada de lo que es un proceso complejo y conflictivo, entre otras razones porque se busca la participación de todos los sectores sociales de un cantón, lo cual no siempre es fácil en un ambiente donde prima una democracia restringida.

Estos elementos son: a) tener los antecedentes históricos suficientes que permitan una ubicación en la realidad concreta, tanto nacional como local, b) manejar los diferentes conceptos que giran en torno a democracia, participación y desarrollo local, c) situarse en la problemática de la descentralización, ya que este es un eje que atraviesa de manera central la dinámica y posibilidades de los gobiernos locales, y d) recoger en términos generales experiencias concretas que permitan orientar que fin persigue la planificación participativa, y sobre todo posibles nuevas aplicaciones. Aquí básicamente se describe dos casos, de los más exitosos, de esta nueva corriente política, nos referimos a Cotacachi y Guamote.



En este orden, en que se han presentado estos elementos, se ha estructurado los capítulos de esta tesis.

En el capítulo 1ro se hace una síntesis histórica del Ecuador en los últimos 30 años. Exponer estos antecedentes es necesario ya que la acción de los gobiernos locales alternativos se desenvuelven en un marco de crisis social, política e institucional.

En el capítulo 2do se presentan varios conceptos como democracia participativa, planificación participativa, nueva democracia, gobernabilidad democrática, gestión participativa y otros, que guían la acción de los gobiernos locales alternativos.

El problema de la descentralización es un tema de mucha importancia para la vida de los municipios, esto lo topamos en el capítulo 3ro.

Para terminar en los capítulos 4to y 5to, de describe la experiencia llevada a cabo por los gobiernos locales de Cotacachi y Guamote respectivamente.

Se debe señalar, que esta gestión local innovadora y transparente basada en la participación ciudadana, la interculturalidad, el desarrollo sustentable, la equidad de género y la construcción de renovadas formas de democracia local, ha llamado la atención y apoyo de diversos organismos nacionales como internacionales, de manera especial, deseo mencionar al Centro de Investigaciones CIUDAD, ONG que ha cumplido un papel significativo en la sistematización de estas experiencias, la misma que ha servido para impulsar importantes acciones de capacitación y formación en torno a los temas de: democracia participativa, desarrollo local y descentralización, entre otros.

La idea o visión que plantea esta Tesis es que procesos como: elaboración de presupuestos participativos, elaboración participativa de planes de desarrollo local; sólo son posibles cuando quienes lo impulsan tienen como horizonte estratégico crear una nueva democracia.

Las experiencias municipales que con esta filosofía se han desarrollado, han tenido diverso nivel de éxito. Han influido factores como: características de personalidad y liderazgo del alcalde, nivel de formación y comprensión política, grado de organización de las organizaciones locales, escala de oposición a la creación de una nueva cultura política (en esto ha habido diversos casos, desde sabotaje interno por funcionarios acostumbrados a lo tradicional, hasta opositores que desvalijaron la poca infraestructura de ciertos municipios), carencia o debilidad de múltiples competencias técnicas a lo interno de los municipios, casi nulo apoyo gubernamental, etc.

Sin embargo, la idea eje de la participación ha generado un lento pero interesante proceso pedagógico, que ha permitido que la población se vaya empoderando y vaya otorgándole a la democracia nuevos valores y perspectivas. Ve en los procesos de participación, reales y prácticos mecanismos de mejoramiento de sus condiciones de vida.

Es así que, los procesos de planificación local participativa en gobiernos locales pueden convertirse en: a) un aporte a la construcción de un nuevo modelo de desarrollo que asegure crecimiento sostenido, b) mejoramiento y equidad en las oportunidades y condiciones de vida, c) darle contenido y cualificación a la actual democracia, y d) trascender los límites de un cambio administrativo fiscal para ~~apalancar~~ procesos de cambio político y social orientados a la redistribución de riqueza y poder.

Cabe informar que el MUPP NP conformó la Coordinación de Gobiernos Locales Alternativos CGLA, en el año de 1998, la misma que está integrada por 27 municipios, 5 prefecturas y un sinnúmero de concejales, consejeros y miembros de juntas parroquiales. La mayoría de estas

autoridades llegaron al poder local, promovidas por organizaciones indígenas, campesinas y movimientos sociales.

Más de la mitad de las autoridades de la CGLA son indígenas, y muchos de ellos han recibido reconocimientos a nivel nacional e internacional, en especial los municipios de Cotacachi, Saquisilí y Guamote.

Debido al carácter abierto de la CGLA, ésta acoge constantemente nuevas adhesiones de autoridades de diversas tendencias preocupadas por renovar y optimizar sus gestiones.

Construyendo el poder local, el MUPP NP apunta a la construcción de una verdadera democracia a nivel nacional.

## CAPÍTULO I

## 1. LA SOCIEDAD ECUATORIANA EN LAS TRES ÚLTIMAS DÉCADAS.

A continuación se realiza una panorámica histórica que permita obtener una visión general de la sociedad ecuatoriana en estas tres últimas décadas, en las mismas el Ecuador ha sido básicamente gobernado por dos tipos de regímenes: la dictadura militar (1972-79) y la democracia formal (1979-2002) que actualmente vivimos. Se pone énfasis en la problemática de la participación social que es el eje temático de la tesis.

### El Ecuador en los últimos treinta años.

Desde el punto de vista del régimen político y del modelo económico aplicado, se puede dividir los últimos treinta años de historia del país en tres períodos:

- el período de *industrialización sustitutiva de importaciones*, que con la dictadura de inicios de los años setenta y con la ayuda de los recursos petroleros, el modelo adquiere relevancia.
- un pequeño período donde se intenta infructuosamente, luego del *retorno a la democracia*, un modelo desarrollista con institucionalidad democrática.
- y el largo período de los ochenta y noventa en donde se implementa el neoliberalismo, caracterizado por sus ajustes que han llevado al país a una profunda crisis social, económica y política.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> BARRERA, A., UNDA, M.; y otros; *Participación, descentralización y gestión municipal*, Centro de Investigaciones CIUDAD, 1ra edición, Ecuador, 1998.

Es en la década de los setenta que se realiza un esfuerzo serio por implementar una estrategia de ~~desarrollo nacional~~: la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI). Con el liderazgo de la dictadura militar del Gral. Rodríguez Lara, se puso en marcha un proceso de reformas, que no alcanzaron la profundidad que se hubiese deseado, y que tenían por objetivo orientar al país hacia un ~~-capitalismo nacional-~~ con el protagonismo del Estado.

El gobierno del Gral. Rodríguez Lara llevó a cabo cuatro grandes campos de reformas: impulso a la industrialización, reforma agraria, reforma del Estado y reforma tributaria.

Este proceso reformista tuvo como oponentes, la sistemática presión de los grupos oligárquicos y las propias limitaciones políticas de la dictadura. Las Fuerzas Armadas pese a su autonomía y capacidad coercitiva no quiso ir más lejos.

Con un espectacular crecimiento económico anual del 8%, la forma en que se enfocó la ISI, alentó una industria de escasa capacidad competitiva: fuertemente dependiente y con un mal encausado proteccionismo estatal.

La reforma agraria se enfocó en la eliminación de relaciones precarias y a la redistribución de tierras de mala calidad, produciendo una situación de baja productividad, pobreza rural y migración campo-ciudad.

No se provocó el desarrollo de una industria que impulse al conjunto de la economía; el sistema financiero no sufrió reformas que permitan una canalización democrática del ahorro interno y de los recursos producidos por el ~~boom petrolero~~, por lo que no se pudo impedir que los mismos grupos de poder, que habían amasado sus fortunas a través de la hacienda y la agroexportación, diversifiquen sus intereses y trasladen esa visión rentista a sus relaciones con el Estado.

La reforma tributaria, chocó con la actitud tradicional de los grupos de poder económico reacios a pagar impuestos.

La exportación de petróleo permitió un salto inusitado en los montos de las exportaciones, que sin embargo, no se diversificaron. El petróleo se sumó a los clásicos productos de exportación del país. Las importaciones crecieron con la misma velocidad, manteniendo una balanza comercial ajustadamente equilibrada o incluso deficitaria en algunos años (...).

Con mucho más énfasis en el segundo lustro de los setenta, el país entró en la espiral del endeudamiento y se vio obligado a financiar por esa vía incluso los gastos corrientes. A lo largo de la década, la deuda externa creció en casi 22 veces, de 260,8 millones de dólares al finalizar el 71, a 5.868,1 millones cuando concluyó 1981, es decir del 16% del PIB al 42% del PIB+(Acosta, 1996:105)<sup>2</sup>

Las transformaciones en la economía trajeron consigo modificaciones en el campo social. Los cambios más trascendentes ocurrieron en el proceso de urbanización del país, en la diversificación social y económica, en el apareamiento de una importante clase media, por la ampliación del empleo estatal y la educación. En el sector rural, en cambio, las relaciones precarias no fueron sustituidas por la proletarización. Se dio una fuerte diferenciación entre sectores con uso intensivo del capital y sectores atados al minifundio, que adoptan como estrategias de sobrevivencia la migración, la multiplicidad laboral y la recomunalización.

Hay una irrupción del sentido tecnocrático y planificador, se secularizaron las relaciones sociales, la mujer se incorpora a la producción, y por lo tanto, se dan modificaciones en la familia; se masifica la televisión. El Ecuador deja de ser el país tradicional y rural de décadas pasadas.

La dictadura militar, a pesar que no adquirió el carácter represivo de otras dictaduras en latinoamérica, atrofia la constitución de formas políticas de

---

<sup>2</sup> Ibid, p.13

agregación de intereses. La conflictividad social y política adopta formas corporativas de expresión. Las cámaras de la producción y los sindicatos fueron, junto con los sectores medios, los actores protagónicos de esta década.

Así, pues, las principales tendencias sociales que se evidenciaron en la década fueron:

- surgimiento de los sectores medios.
- forcejeos y reacomodos de las sectores dominantes ( de terratenientes a empresarios agrícolas, una incipiente burguesía industrial y el rol de las cámaras de comercio como voceros de la oligarquía).
- en el campo popular: movilización obrera, y la transformación del campesinado y de los moradores de barrios populares urbanos en clientela del estado.

La participación social aparece como producto de ciertas acciones del Estado. La reforma agraria y el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización . IERAC; el Fondo de Desarrollo Rural Marginal . FODERUMA, y los proyectos productivos tipo: Desarrollo Rural Integral (DRI); significaron participaciones específicas en tanto los sectores involucrados (en especial campesinos e indígenas pobres) eran vistos como beneficiarios y usuarios, como ~~la~~ población objetivo+ de políticas ideadas para ellos, pero de cuyas definiciones siempre acababan ausentes.

~~La~~ tampoco en este momento se visibilizaba la participación política ciudadana, pues el carácter militar del régimen suponía la suspensión de las actividades de los partidos. Mejor dicho, la participación política de la

sociedad se expresaba desde el accionar corporativo de los gremios, tanto populares como de las clases dominantes, en todo lo que tenía que ver con la representación de sus intereses de cara a la acción pública. Las centrales sindicales lo eran de las clases trabajadoras. Otros actores se representaban exclusivamente para demandas puntuales y localizadas, también en relación con el Estado<sup>3</sup>

En cuanto a legislación, en esta década, años 70, no hay prácticamente nada relevante en cuanto a participación.

En el período 1979 . 1981 en el que se concreta el ~~%~~etorno a la democracia+, el eje de la política se ubicó en la disputa protagonizada por los grupos oligárquicos que miraban con desconfianza la continuidad del proyecto reformista, ya bajo formas constitucionales. Nos referimos a la promoción de la industria, un Estado fuerte y formas de acción política ~~%~~modernas+, que Jaime Roldós pese a que provenía de un partido de vieja raigambre populista, en los hechos se inclinó por un tipo de gobierno de corte socialdemócrata con algunos tintes de nacionalismo.

La modernización económica no se reflejó en la construcción y desarrollo de formas de democracia moderna. La forma de partidos ideológicos, orgánicos y modernos se estableció de modo bastante parcial y muy rápidamente recrudescieron las viejas formas clientelares y caciquiles de las oligarquías. La modernización de la política por la vía partidista estuvo acosada por la tradición corporativa profundizada en los setentas y por la lógica populista-caudillista-clientelar del viejo estado oligárquico.

Los fundamentos estructurales de la política nacional siguieron siendo los mismos.

---

<sup>3</sup> Ibid, p. 18



El período 1982 . 2002, se caracteriza por la implementación de ajustes en el marco del neoliberalismo. Las transformaciones ocurridas significaron reprimarización y liberalización de la economía. En estos cambios el papel del Estado fue preponderante. De hecho, hay una persistente y sistemática lógica de reformas que se las puede resumir en las siguientes:

\* Preeminencia del mercado, eliminación de controles y política de precios reales+, reprimarización, flexibilización laboral, énfasis en la capacidad exportadora e impulso a la inversión extranjera (que nunca si se compara con la inversión extranjera recibida por otros países latinoamericanos, llega a ser representativa).

\* Reducción de la capacidad reguladora del Estado y disminución de su acción como agente económico (propietario, inversionista, agente de redistribución, etc.). Con éxitos en algunos casos y en otros no, se ha impulsado la privatización de las empresas públicas, vía venta de activos y, principalmente desinversión. La disminución del Estado ha afectado sobre todo al gasto social, es decir, educación, salud y bienestar social. Pero en el caso ecuatoriano, hay que destacar que las privatizaciones han sufrido serios retrocesos, tanto por las contradicciones internas entre las propias fracciones dominantes, la resistencia de amplios sectores de la sociedad civil y la posición crítica de ciertos espacios de las Fuerzas Armadas. Incluso por dificultades externas, por ejemplo, en 1998 fracasó por dos veces la privatización de la telefonía: los inversores extranjeros brillaron por su ausencia.

\* Readequación del marco jurídico en los ámbitos de las relaciones de capital y trabajo, en la perspectiva de someterlas al juego del mercado. En este sentido apuntaron las reformas al Código de Trabajo, que entre otros aspectos restringieron los derechos de organización y huelga.

\* Readequación de las políticas sectoriales. En lo agrícola se desmantela la política implementada por el IERAC, además del fomento a la producción del mercado interno, por la promoción de la empresa agrícola incorporada a los circuitos internacionales. En los años 90 se intentan procesos de contrarreforma jurídica, en 1994 un levantamiento indígena impidió la aprobación de una ley agraria que habilitaba a los factores tierra y agua al libre juego del mercado. En la política industrial se apoyó vía proteccionismo estatal, únicamente a las empresas con capacidad exportadora. En lo social, termina el discurso del bienestar y de las políticas generales, a esto lo reemplaza las políticas focalizadas, compensatorias, temporales y emergentes, como paliativos a los costos sociales del ajuste. Se acentúa la crisis de la seguridad social, y fracasan sucesivos intentos de entregar el manejo de los fondos de pensiones a la empresa privada. Se deterioran la salud y la educación, hasta el nivel de que en la actualidad y en general no son un instrumento que aporte significativamente al desarrollo nacional.

Los nuevos fines marcados por el neoliberalismo supone modificaciones en la institucionalidad estatal. En el caso ecuatoriano, el discurso utilizado fue el de la "modernización"; en este sentido el CONAM . Consejo Nacional de Modernización, se ha convertido en una especie de superministerio. Otro recurso utilizado como estrategia para facilitar la privatización de las empresas estatales fue subdividir las, ejemplo, EMETEL en Andinatel y Pacifictel.

Pero se ha vuelto evidente, que esta falsa modernización, a diferencia de la institucionalidad montada en el período de la industrialización sustitutiva de importaciones, ha provocado una verdadera crisis de la institucionalidad estatal, que se manifiesta en una enredada estructura legal (inseguridad jurídica), duplicación de funciones en algunos

organismos, inexistencia de instancias que aborden problemáticas prioritarias, etc.

Esta crisis institucional reproduce las viejas prácticas de disputa de los recursos estatales, la misma que se ha manifestado en una escandalosa corrupción y en una discrecionalidad cada vez mayor del ejecutivo en el uso del presupuesto estatal.

El mecanismo de la participación electoral de los ~~independientes~~, permitió la *participación político-electoral de los movimientos sociales*, por primera vez en la historia, representándose a sí mismos en las lides políticas. Las oportunidades que se abrieron con la aprobación de la actual Constitución producto de la Asamblea Constituyente, son posibilidades para desplegar nuevos procesos de presión y así *ampliar los ámbitos y las competencias de la participación ciudadana*.

Aparece, la idea del derecho colectivo, como aquel orientado a la preservación y estímulo de la participación en una comunidad de intereses comunes. Una de las principales novedades de la nueva Constitución de 1998, es precisamente, la introducción de la noción de derecho colectivo. Y es en esta esfera donde se concentra la mayor parte de la *participación propositiva y reivindicativa de los movimientos y organizaciones sociales*.

Así, la praxis de los movimientos sociales se centra en pelearle a la actual ~~forma democrática~~ el reconocimiento de derechos negados e incorporando nuevos derechos, ensanchando y radicalizando la actual ~~democracia~~.

Los ajustes neoliberales han provocado una fuerte tendencia a la deslegitimación del Estado, no se observan las bondades de la ~~modernización~~, que es en la realidad un discurso de un proyecto que no responde a los intereses nacionales.

Quizás, por ello, la principal fortaleza de la acción de los movimientos sociales ecuatorianos, radica en su apelación a la sociedad y en su ubicación desde fuera de los sistemas burocrático-administrativos. Se produce la posibilidad de una acción política por fuera del sistema . o en sus márgenes-. La dinámica de los movimientos sociales tiende a convertirlos en espacios públicos que operan sobre el conflicto de límites entre sistema y mundo de la vida (Habermas, 1987<sup>a</sup>: 431).<sup>4</sup>

Hay que señalar que la acción social y política de los movimientos sociales no deja de estar atravesada por la característica del corporativismo, que rige el comportamiento del conjunto de la sociedad ecuatoriana.

Con respecto a la legislación, el último período es más significativo en cuanto a leyes que ~~promueven~~ la participación social y ciudadana. En la década de los 90 se aprueba la Ley de Modernización del Estado (1993), la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito (1993), la Ley de Descentralización y Participación Social (1997), y la nueva Constitución (1998). Todas ellas dedican espacios más o menos relevantes a la participación, brindando cada una su lectura particular del asunto. Además, cada una resalta unos sujetos deseables y permisibles y pone en segundo plano o silencia a otros.

~~En~~ la ley de modernización, la participación aparece desde los ~~principios~~ y las ~~finalidades~~ que la ley dice proponerse: ~~la~~ coparticipación en la gestión pública, por ejemplo. Allí mismo identifica actores de esa coparticipación: ~~el~~ sector privado y los sectores comunitarios.

No obstante, cuando la ley pasa de las declaraciones a las realizaciones, ~~los~~ sectores comunitarios se esfuman, como por arte de magia, y

---

<sup>4</sup> HABERMAS, Jürgen; *Teoría de la acción comunicativa*, tomos I y II, Ed. Taurus, Madrid, 1989.

emerge, solitaria ~~la~~ iniciativa privada+. A fin de cuentas, y más allá de su nombre rimbombante, la ley era sobre todo, una ley para posibilitar (o urgir) las privatizaciones. En fin, una mención utilitaria de la participación comunitaria, cuasi demagógica. El sujeto buscado de la participación deseada es el capital privado apropiándose del capital público.

¿Un segundo sujeto?: ~~los~~ gobiernos seccionales+, beneficiarios de la descentralización. Pero la descentralización es la descentralización administrativa y, bien vistas las cosas, no es de ella de quien esta ley se ocupa demasiado: en estos asuntos, el énfasis ha sido puesto en la desconcentración y en la racionalización administrativa.

La ley de régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, también menciona la participación entre las ~~finalidades~~ del Distrito. La ~~participación~~ de la comunidad+ se busca ~~en~~ el financiamiento de los proyectos destinados a satisfacer sus necesidades+, ~~en~~ la identificación de tales necesidades, en la planificación de los proyectos, en su ejecución y en el mantenimiento de las obras o servicios+.

Participación acotada por lado y lado: de una parte, porque se remite a las obras y a los servicios; de otra parte, porque tiene límites claros: financiamiento, ejecución, mantenimiento ..., es decir; también instrumental también porque queda, de este modo, limitada al barrio. La referencia a la participación es territorialmente limitada a una sola dimensión: la residencia, la ciudad, el distrito, el gobierno de una y otro, no son materia de participación.

Por lo demás, la participación, para ser realizada, habrá de esperar a las ordenanzas, a las decisiones del Consejo.+(Barrera-Unda, 1998:30,31)

La ley de descentralización señala entre sus finalidades ~~promover~~ y ampliar la participación social en la gestión pública+. Además podemos encontrar una definición desde el punto de vista de los fines legales, muy completa: ~~es~~ el sistema por el cual se involucra activamente a todos los sectores sociales en la vida jurídica, política, cultural y económico social

del país+. Pero cuando se profundiza en el tipo de participación propuesto, se encuentra que es reducido, por un lado, al ámbito territorial y funcional de los gobiernos seccionales, y es obvio que lo seccional no abarca toda la vida ..... del país+, ni lo fundamental pasa por ahí, y por otro, excluye actores existentes y actuales, no son los comités, federaciones y juntas las únicas organizaciones sociales existentes: la mayoría no tiene personería jurídica; y además reducida, porque las atribuciones reconocidas se quedan cortas frente a la amplitud de la definición inicial.

La nueva Constitución no expresa ninguna definición específica de participación. Pero realiza el mayor despliegue de participación en cuanto los derechos mismos, son ampliados en cantidad y calidad, con el reconocimiento de los derechos colectivos, de derechos de sectores sociales específicos: indígenas, negros, mujeres, niños y jóvenes, discapacitados y usuarios. La participación en la vida política se amplía grandemente: de elegir y ser elegidos, se pasa a iniciativas de ley, a controlar a los funcionarios y los ofertores de servicios públicos y privados, para que asuman las responsabilidades de sus actos.

La participación se manifiesta también en ciertas reformulaciones de la institucionalidad estatal. Se proponen sistemas nacionales+ de planificación en salud, educación, cultura, atención a la niñez, adolescencia y juventud. En cada uno de ellos, la participación aparece como aspecto, si no central, por lo menos de reconocida importancia.

No es de extrañarse, que muchos sectores sociales se hayan entusiasmado con los derechos incorporados en la Constitución, más aún cuando, esa propia incorporación es fruto de la participación de esos sectores, tanto en sus propuestas y presiones en la Asamblea Constituyente, como también resultado de su lucha social y política.

Puede decirse que la participación así tratada, ha tenido un doble origen: el impuesto por los sectores dominantes, instituciones estatales, gobernantes y sus círculos económicos, sociales y políticos, y si se amplia, la de los organismos internacionales, como el Banco Mundial; origen que esta ligado a las reformas neoliberales.

Pero la presencia de la participación en las normas jurídicas tiene también otro origen, que viene desde abajo, desde los sujetos que comienzan a constituirse como derechohabientes.

Dos orígenes, dos grupos distintos de actores: dos sentidos. En el tratamiento de la participación se reflejan los conflictos que ha vivido la sociedad ecuatoriana en este tramo reciente de su historia. Así, fruto del tira y afloja de la conflictividad social, pero, profundizándose a medida que los propios actores sociales subalternos comienzan a ~~participar~~ participar de la vida nacional con sus exigencias y con sus expectativas. A mayor participación, mayor preocupación normativa por la participación.

Entonces, el tratamiento de la participación responde al juego de pugnas y tensiones sociales. Ello se expresa, de modo claro, en el tratamiento contradictorio que recibió en la nueva Constitución, justamente donde más se ha avanzado, la participación ciudadana y al mismo tiempo el reforzamiento del presidencialismo: los ámbitos de las grandes decisiones no son contaminados por la participación.

Pero también se refleja una participación de derechos diferenciada según el sector, que puede depender de su presencia y capacidad propositiva y de lucha.

Así se llega a contar con una participación fragmentada, que puede fácilmente agotarse en los ámbitos locales, y que no llega a los horizontes integrales nacionales. Lo que quiere decir que hay participaciones logradas, pero en espacios permitidos.



## **Democracia y participación.**

El neoliberalismo a la ecuatoriana se ha convertido en un obstáculo para la profundización de la democracia.

Es así, que los planteamientos de democracia participativa, consensuada etc., toman fuerza en esta última década de mano de los movimientos sociales y combaten el sentido (democracia como gobernabilidad, sociedad civil como mercado, el mercado como empresa privada, la política como régimen político) neoliberal.

El debate sobre la participación está inscrito en este contexto. El surgimiento de un nuevo movimiento popular, libre de la caduca acción política de los tradicionales partidos de izquierda, permite el apareamiento de nuevas actitudes e ideas. A más de la participación política, asoma la participación ciudadana, la sociedad civil va imponiendo presencia sin mediaciones.

El Banco Mundial define la participación como la capacidad de influir en las decisiones que le competen a la gente.

Quienes toman decisiones lo hacen en ejercicio de su poder. Por lo tanto, la influencia en las decisiones, es decir, la participación, implicaría una relación que pasa por un reordenamiento del poder.

En el país y en general en América Latina hay un fuerte proceso de fortalecimiento del Ejecutivo, en lo que se ha denominado hiperpresidencialismo. Es así, que la ampliación de la participación política, se la consigue en el ámbito local, que obviamente no toca al aparato de poder nacional, donde la participación es llanamente negada.



Para que esta débil democracia se desarrolle, es necesaria la politización de la sociedad civil entendiendo esto como construcción de ciudadanías integrales y ampliación de los canales de participación política, por lo tanto, como reorganización de las relaciones de poder.

La participación social y política no debe ser un slogan, sino una práctica democrática concreta, llevada adelante por actores políticos, económicos y sociales. Acercarse a esa participación impone, por lo tanto, situarla en su contexto, en sus momentos, y en las modificaciones y cambio de prácticas que exige de los actores que se relacionan. Impone también situar los procesos específicos de constitución de los sujetos y las relaciones sociales y de poder de la que forman parte.

Se va a estudiar el -nivel municipal de participación- que hace referencia a la presencia de actores individuales y/o colectivos en particulares espacios de influencia. Hay que señalar que las decisiones que marcan el futuro de las localidades no están en manos de ellas mismas. Las decisiones estatales sobre las políticas públicas; las decisiones económicas que afectan a los habitantes de un cantón y de todos los cantones del país se toman en ámbitos cerrados. En este sentido, la participación cantonal se vuelve contradictoria en la medida en que se abren espacios de participación en ámbitos locales (o parciales), pero se cierra en los nacionales de la gran política.

La práctica de participación a nivel municipal permite de forma lenta prosperar una noción de participación con sentido democrático, y con afanes de ampliar los horizontes de la acción social, es decir, que la participación se vuelva nacional.

Por lo tanto, sintetizar las experiencias de participación democrática a nivel municipal, es un aporte y una herramienta que puede orientar, explicar, divulgar, servir de ejemplo para una inmensa necesidad de los



**PDF**  
Complete

*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

ecuatorianos: democratizar la sociedad para conseguir su desarrollo. Fortalecer la participación ciudadana significa darle la capacidad real a todos los ciudadanos para que puedan decidir sobre los principales asuntos públicos de la nación.

## CAPÍTULO II

### 2. ENFOQUE TEÓRICO.

El Ecuador es un laboratorio político, en el cual existen diversas situaciones positivas y negativas. Se ha vivido un desenfrenado acontecer; en los últimos 6 años se han derrocado dos presidentes.

Todo esto se ha constituido en una formidable escuela política para los movimientos sociales y para el conjunto de la población. Se ha aprendido en un lustro lo que no se ha conseguido en décadas de lucha popular.

Este salto de conciencia que ha operado en los movimientos sociales ha catapultado a líderes del movimiento indígena y ciudadano a los gobiernos locales de 27 municipios, 5 prefecturas, y una incontable cantidad de concejalías, consejerías y juntas parroquiales de Pachakutik, movimiento político del movimiento indígena y ciudadano.

Esta cantidad de poder local pone en las manos de las autoridades de los gobiernos locales, la elaboración de ordenanzas municipales, la posibilidad de convocatoria a las poblaciones y medios de comunicación locales y nacionales, la interlocución con organismos públicos y privados nacionales e internacionales. En fin, esta sustancial modificación de la situación de fuerzas constituye una ~~evolución~~ evolución democrática y pacífica+ que si es llevada con amplitud, constancia, sinergia organizativa y sabiduría, los modestos pero importantes logros, por ser un ejemplo de lo que se puede hacer, pueden constituirse en un signo de transformación nacional.

Este giro estratégico de los movimientos sociales, en donde se pasa de la resistencia a la gestión de poder, sucede en un período crucial de la vida

nacional. Se requiere un enorme esfuerzo de imaginación para compaginar la construcción de alternativas concretas para mejorar la calidad de vida de las poblaciones dentro de los municipios y provincias, con la resistencia a las políticas neoliberales y a todas las fuerzas negativas que apuntan a la desintegración del país o al mantenimiento de su situación de subdesarrollo.

A continuación se describe lo más importantes conceptos que guían el accionar tanto del movimiento Pachakutik como de la gestión que se impulsa en los gobiernos locales.

### **Gobernabilidad democrática y participación ciudadana.**

Los procesos de innovación política en el nivel de los gobiernos locales, tienen por objetivo buscar la democratización de las relaciones entre el Estado y la sociedad. Para ello se pone en juego una serie de instrumentos y conceptos que de forma conjunta y global propicien y activen la participación, la planificación y el control de la ciudadanía de los distintos momentos y esferas de la gestión pública locales, al tiempo que se propicia la mayor eficiencia de éstas.

Para ello se ha optado por la construcción de un marco conceptual que vincule las nociones de ~~g~~gubernabilidad~~q~~y ~~p~~participación~~q~~ como nexos que den sentido al desarrollo de una verdadera democracia.

### **Democracia participativa.**

Lo que caracteriza a esta época es el agotamiento de la democracia formal y la apertura a una nueva civilización global. Nadie con alguna comprensión científica sobre el desarrollo de la sociedad puede creer que en el actual tipo de organización social y política está el futuro de la

humanidad, la misma que reclama: paz, libertad, democracia real y justicia social.

Igualmente, nadie puede creer que la fallida experiencia de lo que se conoció como *socialismo real*, se puede repetir.

Las lecciones de la praxis social, la nueva ciencia y tecnología y la acumulación lenta pero constante de poder por parte de los excluidos, es lo que permitirá la construcción de una nueva sociedad. La institución de la democracia participativa es y será el instrumento que permitirá ese desarrollo.

La diferencia entre los fundamentos doctrinarios de la democracia formal y su realidad contemporánea, es manifiesta en toda su estructura política, comenzando con la pretensión de que es una democracia representativa. El mito de la representatividad es el siguiente: La soberanía política de la democracia radica en el pueblo. Dado que las mayorías no la pueden ejercer directamente, la delegan mediante elecciones en representantes, quienes, a su vez, constituyen los órganos estatales. Todas las ramas del poder estatal emanan, por lo tanto, directa o indirectamente, de la soberanía popular. Son en otras palabras, poderes legítimos.<sup>5</sup>

Pero en la realidad los congresistas no representan a quienes les dieron el mandato, sino los *sustituyen*, sirviendo a los grupos de poder y a sus propios intereses. En el Congreso se negocia la repartición del poder y la riqueza nacional entre las fracciones de la elite. En la democracia formal reina la partidocracia y el consenso entre oligopolios.

---

<sup>5</sup> DIETERICH STEFFAN, Heinz; *Bases de la democracia participativa*, ediciones La Tierra, 3ra edición, 2001, Ecuador.

La división de poderes que fue planteada por Montesquieu tenía por objeto el control del poder del Estado. Este control sólo puede realizarse si los tres poderes estuvieran separados en dos dimensiones: lo jurídico-administrativo y lo social. La pregunta es ¿cómo puede la división de poderes garantizar la libertad, si los tres poderes están controlados por un solo grupo social?

Montesquieu intuyó el problema, al advertir que *cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona o en el mismo cuerpo, no hay libertad<sup>6</sup> sino un despotismo espantoso*

Otra falacia doctrinaria de la democracia formal es que el sistema electoral fomenta la participación de las mayorías en los asuntos públicos. Las elecciones lo que permiten es garantizar el acceso equitativo y la rotación de las diferentes fracciones de la oligarquía, al gobierno. Si en determinadas circunstancias, las mayorías logran elegir un gobierno verdaderamente popular y democrático, los grupos de poder desconocen sus propias reglas constitucionales y dan un golpe de Estado. La democracia formal sólo es para los amigos de la oligarquía, no para el pueblo dispuesto a cambiar la sociedad pacíficamente.

La pérdida de soberanía de los estados nacionales ante la globalización, reduce aún más la importancia limitada de la democracia formal. El Estado Nacional está doblemente subordinado en el sistema mundial: en lo político, cultural y militar está sometido al Estado regional y al Estado global, y en lo económico depende de los mercados regionales y del mercado global. Aunque los funcionarios de esas estructuras superiores, como la Organización Mundial del Comercio y el Fondo Monetario Internacional, no son elegidos por ningún ciudadano, su poder de decisión

---

<sup>6</sup> En DIETERICH, 2001, p. 62

en los asuntos nacionales es muy superior a la de cualquier representante del pueblo, democráticamente elegido.<sup>7</sup>

Otro fenómeno de la democracia formal es lo que John Locke llamó el poder prerrogativo. En las democracias tercermundistas este se expresa a través de la emisión de decretos ejecutivos y estados de emergencia. Cuando las mayorías no aceptan las decisiones del poder constituido, se actúa a favor del bien público sin esperar los mandatos de la ley o incluso en contra de ella. Se trata del hiperpresidencialismo y la marginación legalizada del Congreso.

Otro elemento que merece ser tomado en cuenta es sobre la eticidad de la actual organización política. Para Hegel el estado era el instrumento ético de la sociedad, entendía que la polarización de la sociedad burguesa entre ricos y pobres resultaba de sus insuperables antagonismos de clase y que sólo un Estado ético podía ser garante del bien público frente a los intereses particulares. Lejos de este ideal, el Estado en nuestras democracias formales es el botín de los intereses oligárquicos, es un estado privatizado que se usa para el saqueo del patrimonio nacional y de las mayorías.

Con respecto a los derechos democrático-formales, éstos son una condición imprescindible y necesaria, pero no suficiente, para la sociedad democrática del futuro; no deben sustituirse, sino ampliarse hacia los derechos sociales participativos.

Como el absolutismo político-económico feudal sufrió su democratización a través de los derechos democráticos formales, así ha de sufrir su democratización el absolutismo económico-político del gran capital mediante la extensión de las decisiones mayoritarias hacia todas las

---

<sup>7</sup> Ibid, p. 63

esferas sociales. Sin embargo, la democratización del sistema burgués es equivalente a su negación, porque el carácter predominantemente plutocrático del sistema es incompatible con la democracia real en lo político, económico, cultural y militar. La democracia capitalista-burguesa huye de la democracia real como el diablo al agua bendita.<sup>8</sup>

El gran capital jamás aceptará el principio esencial de la democracia que es el control del poder por parte de las mayorías. Por eso la tendencia política que la caracteriza hoy en día, no es a la evolución, sino a la involución.

La ética de la convivencia cívica y solidaria ha sido sustituida por la moral del más fuerte, que justifica la incapacidad de competir en el mercado mundial, de más de las quintas sextas partes del género humano. En el capitalismo el mercado es la continuación de la guerra por otros medios, en la cual la competencia sin misericordia es la destrucción de los medios económicos de reproducción del otro.

La absolutización y mistificación del mercado, constituyen la plataforma de las nuevas y reaccionarias teorías. El contrato social de Rousseau es sustituido por este mercado investido de poderes omnipotentes. Cuando alguien pierde la base de su existencia (su trabajo, etc.) la culpa es del mercado mundial. Si un joven no encuentra un empleo o un trabajador tiene más de 50 años, no es competitivo. Si un pequeño o mediano empresario, por más capacitado que esté en las artes empresariales y exitoso haya sido en el pasado, y su empresa no resiste la avalancha del mercado, es que ya dejó de ser competitivo, y tiene que aceptar la condena del mercado a la manera de una sentencia o una inquisición anónima que ha decidido en su contra, y que le deja sin ninguna instancia de apelación. Las oligarquías descansan sobre bombas de tiempo.

---

<sup>8</sup> Ibid, p. 66



Tres factores han impedido una sociedad más democrática: 1. Los intereses de explotación de las elites; 2. La falta de tecnología productiva; 3. El desconocimiento de las variables que determinan la evolución de la sociedad. La superación del primer factor es un problema de poder; la del segundo factor es, básicamente, un problema del pasado, resuelto por el avance científico-tecnológico, y la del tercero se encuentra en vías de solución, al comprenderse cada vez más a la sociedad y a su elemento esencial, el ser humano.<sup>9</sup>

Intentos históricos de construir sociedades más justas, fracasaron entre otras razones, por el desconocimiento del elemento constructivo principal: el ser humano. Hoy esa tarea puede ser abordada con mayor eficiencia y realismo.

La decodificación del genoma proporciona la llave para conocer los potenciales biológicos de la evolución humana. El conocimiento objetivo de la interacción entre la naturaleza biológica del ser humano y su entorno social darán las bases epistemológicas para la nueva sociedad.

La línea divisoria entre un proyecto histórico utópico y un proyecto histórico viable, es trazada por las condiciones objetivas; en particular, el nivel de desarrollo de las fuerzas productivas. La base tecnológica alcanzada determina no sólo las relaciones económicas posibles, sino también el tipo de régimen político y el grado de cultura que son factibles para una sociedad. Cuando la tecnología productiva permite la reducción del trabajo necesario para la reproducción humana, crea las condiciones para la democracia participativa y la cultura generalizada. Las tecnologías productivas desarrolladas a raíz de las últimas revoluciones científicas, sobre todo en la microelectrónica y biología molecular, han aumentado a tal grado la productividad del trabajo humano que se puede:

- garantizar la satisfacción de las necesidades básicas humanas para todos los miembros de la sociedad global y,
- reducir, simultáneamente,

---

<sup>9</sup> Ibid, p. 73

la jornada de trabajo necesario a un nivel que hace posible que todos los ciudadanos participen en los asuntos públicos de sus sociedades respectivas.<sup>10</sup>

Un proyecto histórico en general debe componerse de cuatro elementos: 1. El programa o contenido del cambio. 2. Los sujetos del cambio. 3. Los tiempos de transformación. 4. Las formas o métodos de lucha. La sociedad global tiene, además, un aspecto transversal en los cuatro elementos: todos tienen que concebirse en su dimensión nacional, regional y global.

Las grandes aportaciones al pensamiento de la democracia formal datan de los siglos XVII y XVIII y están vinculados a los nombres de Hobbes, Locke, Rousseau, Montesquieu y Jefferson, entre otros. En los dos siglos siguientes (XIX y XX) no ha habido contribuciones comparables. La razón de este estancamiento son las relaciones de explotación capitalista que hacen imposible que la democracia formal de el salto cualitativo hacia la democracia participativa.

La democracia participativa como nueva calidad de convivencia pacífica de los ciudadanos, debe reflexionarse, desde cuatro puntos de vista: a) la imposibilidad estructural de participación real del ciudadano dentro de la democracia parlamentaria; b) los múltiples contenidos y mecanismos de la democracia real participativa, practicados por la humanidad durante toda su historia, c) la falta de desarrollo de la democracia formal y participativa en el socialismo realmente existente y, d) la aportación de las ciencias avanzadas al futuro democrático.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Ibid. p. 83

<sup>11</sup> Ibid. p. 131

La democracia como característica de los sistemas sociales puede concebirse en tres dimensiones: 1. la social, entendida como la calidad de vida material; 2. la formal, definida como el conjunto normas, derechos y deberes de las diversas entidades que componen el sistema; 3. la participativa, entendida como la posibilidad real de decidir en los asuntos públicos trascendentales para el país y vida de las mayorías, sin descuidar los intereses de las minorías.

En conclusión, democracia participativa es la capacidad real de la mayoría de ciudadanos de decidir sobre los principales temas de la nación. Se trata de una ampliación cualitativa de la democracia formal, en la cual la única posibilidad de ~~de~~ decisión política reside en el sufragio periódico para elegir personajes políticos. En la democracia participativa, dicha capacidad no será coyuntural y exclusiva de la esfera política, sino permanente y extensiva a todas las esferas de la vida social, económica y militar. Se trata del fin de la democracia representativa (sustitutiva) y su superación por la democracia directa.

Los tres poderes del Estado y el sistema electoral de la partidocracia, son controlados por las elites económicas y no tendrán lugar en la democracia futura. Lo mismo es válido para los monopolios de la adoctrinación (medios de comunicación).

El ser humano en la democracia real encontrará la posibilidad de desarrollar sus capacidades racionales (ciencia), morales (ética) y estéticas (arte).

¿Cuándo puede convertirse la teoría en fuerza material de cambio? Marx dio la respuesta: cuando arraiga en las masas.

Las fuerzas democratizadoras se encuentran en una situación semejante a la del feudalismo francés antes de 1789, cuando las elites económicas y políticas se resistían a la democratización y a los esfuerzos por crear una

sociedad más justa. En los mismos documentos del Programa para el desarrollo (PNUD), elaborados por las Naciones Unidas, se reconoce que el conocimiento científico, la tecnología y el capital existen para liberar al mundo del hambre en ~~menos de una generación~~; pero lo que falta, diagnóstica la institución, es la ~~voluntad política~~.<sup>12</sup>

Este es el reto del nuevo sujeto de democratización real, este sujeto está conformado por la mayoría de la población mundial que es víctima del capitalismo neoliberal, este sujeto es multicultural, policlasista y global, y abarcará a todos aquellos que coincidan en la necesidad de democratizar a fondo la economía, la política, la cultura y los sistemas de coerción. Este sujeto se está constituyendo a través de su práctica de lucha y la calidad teórica de su proyecto, como siempre ha sucedido en la historia

### **Nueva Democracia.**

El socialismo burocrático se alejó de los ideales de liberación social y nacional, con democracia. Junto a la caída del Muro de Berlín han caído los modelos de socialismo que pretendían ser trasladados mecánicamente a los países latinoamericanos. El derrumbe de esos paradigmas nos pone ante un reto interesante, que comienza por la reafirmación de la creatividad: ~~El socialismo en nuestro continente~~. decía Carlos Mariátegui en los años 30- no será calco ni copia, sino creación heroica. Es necesario reafirmar la necesidad de crear nuestro propio camino, desde las entrañas de nuestra historia y basada en la plenitud de la participación democrática de todos los ecuatorianos.

Los grupos de poder locales renunciaron desde hace mucho tiempo a un proyecto nacional. A partir del estallido de la crisis de la deuda externa en 1982-83, durante el gobierno de Hurtado, se consolida la implantación del

---

<sup>12</sup> Ibid. p. 140

modelo neoliberal y la democracia restringida. En la práctica las %Cartas de Intención+ impuestas por el Fondo Monetario Internacional han sustituido a los planes de desarrollo.

Ante el fracaso de los grupos de poder para satisfacer las necesidades materiales y espirituales de los ecuatorianos, es necesario construir un nuevo poder que restablezca plenamente la soberanía nacional, impulse el desarrollo nacional, la justicia en la distribución de la riqueza y el ejercicio de una verdadera democracia.

Para dar respuesta a esta necesidad impostergable surge como alternativa histórica la propuesta de la Nueva Democracia, que dará forma y llevará a la práctica un programa que contemple nuestra realidad concreta y que resolverá la necesidad de cambio desde nuestra condición de ecuatorianos, desatando creadoramente nuestras potencialidades.

La Nueva Democracia quiere ser el punto de encuentro de todos los sectores sociales y políticos que no se han acomodado dentro de la democracia excluyente que vivimos y que experimentan los efectos negativos del neoliberalismo.

Cada fuerza social y política tiene algo que aportar desde su forma particular de ser y desde sus aspiraciones. Así, la propuesta de Nueva Democracia es la unidad de las diversas expresiones nacionales, culturales y sociales, cobijadas por un proyecto político común. Se trata de construir un Programa que recoja las aspiraciones de los ecuatorianos que quieren ver a su país desarrollado, y se trata de construir la fuerza que puede impulsar ese programa.

La propuesta de Nueva Democracia es la construcción de un programa alternativo, producido no por cuatro cabezas lúcidas, sino por la lucha de todos los sectores sociales que aspiran al cambio. Lineamientos generales de este programa son:

- Conquistar un nuevo orden económico, que cierre el paso a la ineficiencia, el despilfarro y la corrupción, de los que se han aprovechado los grupos de poder. La nueva economía respaldará a los sectores productivos y elevará la productividad y competitividad ante el mercado externo. Impulsará la conquista de la ciencia y tecnología y la transformación del actual proceso productivo para ganar capacidad de acumulación. Se luchará por la independencia del país ante los chantajes de la deuda externa y las imposiciones del Fondo Monetario Internacional. La nueva economía se basará en una relación armoniosa entre el hombre y la naturaleza.
- Implantar una democracia que se base en un poder alternativo, en donde se concrete la participación decisiva y directa de todos los sectores sociales. Esto exige la construcción de una nueva institucionalidad y un sistema de vida nuevo y superior. Exige pasar de una democracia restringida y excluyente a una democracia directa, en la que el pueblo no delegue el poder sino que lo ejerza. Un sistema que ligue el ejercicio del poder local en las parroquias, cantones, comunas, etc., con el poder nacional. Un estado que exprese el aporte de las nacionalidades indígenas y de todos los sectores en la construcción de un Ecuador justo, democrático y soberano.
- Construir una nueva cultura basada en la solidaridad. Rescatar nuestras raíces históricas, la cosmovisión de nuestros pueblos, el humanismo, los ideales bolivarianos, que superen los actuales valores del egoísmo y la dictadura del mercado inculcados por los grupos de poder. Construir una cultura que elimine toda forma de segregación y que busque la construcción de la unidad en la

diversidad. Transformar el actual sistema educativo mercantilista, mediocre y excluyente para devolver a nuestros jóvenes la esperanza en un futuro digno. Logrando una educación científica que exprese nuestra realidad pluricultural y multiétnica.

- Defensa de la soberanía y dignidad de nuestra patria. Defensa de sus recursos naturales y la riqueza para el desarrollo nacional y el bienestar social. Política internacional soberana, acorde con los principios de autodeterminación, no injerencia extranjera y solución política de los conflictos. Avanzar en la integración de los países latinoamericanos, empezando por los pueblos del área Andina. Se ha afirmado que el concepto de soberanía es confuso y polémico, pero no lo es. La soberanía no es un concepto teórico, sino que es producto de una realidad; cuando se trata de minimizarla, es que se oculta alguna forma de dominación e imposición. Quienes tildan de anticuada la defensa de la soberanía, olvidan que las potencias si defienden la suya, en los campos concretos de su territorio, lengua, moneda, recursos estratégicos, mercados, implementación de políticas, etc.; con decisiones de poder, que al mismo tiempo apuntan contra las bases nacionales de los países débiles.

La democracia no puede ser entendida como un simple método de selección de élites políticas, en las que si bien se reconoce al pueblo como el depositario de la soberanía, se le niega la posibilidad de ejercerla.

Una nueva democracia tiene además varias dimensiones éticas: implica una lucha implacable contra la corrupción, bajo todas las formas visibles y encubiertas, el castigo ejemplar a todas las formas de apropiación privada de los recursos públicos, a la utilización ilegítima del poder.



El concepto de nueva democracia es indisociable de la construcción del poder popular como garantía de avanzar en la permanente democratización del poder.

### **Gobernabilidad democrática.**

Existen tres aspectos mínimos para entender el problema de la gobernabilidad en un amplio espectro de situaciones:

a) el término gobernabilidad designa una situación en que las instituciones y organizaciones estatales son capaces de implementar de manera exitosa y estable sus planes, políticas y objetivos explícitos, al mismo tiempo que pueden obtener el consentimiento de la ciudadanía;

b) se refiere a una situación en donde las autoridades políticas gozan legitimidad, confianza y consentimiento por parte de la población, son capaces de incorporar a sus planes y programas las aspiraciones, deseos y demandas de los ciudadanos y tienen mecanismos fluidos de comunicación de doble vía con la sociedad civil; y

c) apunta a una situación en la cual los poderes públicos (ejecutivo, legislativo, judicial, informativo) se hallan en situaciones de equilibrio; el conflicto entre ellos se mantiene en niveles moderados.

En otras palabras:

- Las instituciones públicas (ministerios, organismos seccionales, etc.) cumplen con eficiencia, eficacia, transparencia, responsabilidad, prontitud las metas que se propusieron y mejoran con ello la calidad de vida de las sociedades administradas. Esta situación ayuda a que los ciudadanos obedezcan, cumplan y



respeten el marco institucional en que se desarrollan estas políticas.

- Los ciudadanos comunes pueden acceder con facilidad a la estructura estatal, sus demandas son canalizadas a través de vías institucionales destinadas para ello; se les atiende y sus peticiones son procesadas administrativamente hasta encontrar una resolución adecuada para las partes. Esto hace que la población confíe, respete y encuentre que la existencia de esas instituciones estatales tiene sentido, utilidad, que les pertenecen. Se trata de construir cohesión y mutua sensibilidad entre la población, los poderes intermedios y el aparato gubernamental.
- Los poderes del Estado . Ejecutivo, Legislativo, Judicial- no tienen un nivel de conflictividad ~~beligerante~~ entre sí; las discrepancias institucionales se manejan por medio de los procedimientos diseñados para el efecto. Se trata de una situación de estabilidad, coherencia, acuerdos mínimos, los poderes del estado solo se controlan entre sí tal y como los designios constitucionales lo postulan.

En resumen, una situación de gobernabilidad describe: a) una gestión eficaz del aparato estatal, sobre todo en la aplicación de los instrumentos para manejo de políticas; b) la cohesión y mutua sensibilidad de la población, las organizaciones intermedias, los intereses civiles y el estado, c) la consolidación y estabilidad de las instituciones propias de un estado constitucional democrático<sup>13</sup>.

Además de los anteriores elementos, la gobernabilidad democrática se amplía hacia ~~las~~ las capacidades de las instituciones y procedimientos democráticos para conducir efectivamente los procesos sociales,

---

<sup>13</sup> RAMÍREZ GALLEGOS, Franflin; *La política del desarrollo local*, Centro de Investigaciones CIUDAD, 1ra edición, 2001, Ecuador.

capacidad que hace de la democracia un mecanismo de conducción política. (Cfr, Lechner, 1995)+<sup>14</sup>

La gobernabilidad democrática se plantea el problema de la representatividad de los poderes públicos y la *participación* de los ciudadanos. La dinámica participativa supone la intervención de los ciudadanos, por medio de específicos instrumentos y mecanismos, en el conocimiento, interlocución y decisión respecto de la materialización de los intereses de una comunidad política. Su esfera de desenvolvimiento es la relación estado-sociedad civil y busca la realización de los intereses comunes y no de aquellos de carácter particular.

La participación tiene por objetivo la construcción de ciudadanía y la concreción de los derechos civiles, políticos, pero sobre todo los sociales y económicos, y en el involucramiento real y efectivo en los asuntos públicos.

Con el impulso de los procesos participativos se aspira a la generación de una nueva cultura política y la producción de ciudadanos activos, maduros políticamente y responsables tanto en su vida privada como colectiva.

La gobernabilidad democrática requiere necesariamente la concreción de mecanismos institucionales de vinculación entre los niveles de gestión pública y los de organización y participación social. Esta última dimensión no existe en tanto que apéndice o instrumento para el desenvolvimiento de la primera sino que la constituye, la moldea: sólo una evolución interdependiente de ambos espacios propicia la emergencia de condiciones necesarias para afirmar lógicas democráticas de gobierno+<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Ibid. p. 15

<sup>15</sup> Ibid. p. 16

Por tanto el problema reside en imaginar, configurar y diseñar nuevos instrumentos institucionales que permitan una gestión más democrática y eficiente del estado, fundamentada a su vez en una noción de ciudadanía con compromiso social.

### **La participación ciudadana.**

Bajo el término de participación puede entenderse, desde el acto de depositar en una urna electoral el respectivo voto cada 4 años, hasta intentos de reordenamiento del poder. También cabe recalcar que, actualmente, los significados de la participación están fuertemente influidos por los procesos de globalización de la economía, de reestructuración del estado y las modificaciones en la relación entre estado y sociedad.

Se va a estudiar el -nivel municipal de participación- que hace referencia a la presencia de actores individuales y/o colectivos en particulares espacios de influencia. Hay que señalar que las decisiones que marcan el futuro de las localidades no están en manos de ellas mismas. Las decisiones estatales sobre las políticas <sup>urbanas</sup>, las decisiones económicas que afectan a los habitantes de un cantón y de todos los cantones del país se toman en ámbitos cerrados. En este sentido, la participación cantonal se vuelve contradictoria en la medida en que se abren espacios de participación en ámbitos locales (o parciales), pero se cierra en los nacionales de la <sup>gran política</sup>.

La práctica de participación a nivel municipal permite de forma lenta prosperar una noción de participación con sentido democrático, y con afanes de ampliar los horizontes de la acción social, es decir, que la participación se vuelva nacional.

La participación ciudadana busca ampliar los campos de desenvolvimiento y afectación de la acción social. Democratizar el poder, ejercer nuevas formas de gestión, mejorar las capacidades propositivas, manejar espacios de negociación y sobre todo de ciudadanización de las demandas y propuestas, y de esta manera, desarrollar una nueva forma de hacer política.

La participación es un asunto que está relacionado con la conciencia social, con la comprensión de que participar es construir un actor colectivo.

Se puede distinguir varios tipos de participación:

La participación comunitaria que son todas aquellas acciones ejecutadas colectivamente por los ciudadanos en la búsqueda de soluciones a las necesidades de su vida cotidiana, con o sin la presencia del estado, pero siempre encaminadas al mejoramiento comunitario. Los ejemplos ofrecidos indicarían que estas acciones colectivas pueden estar mediadas por formas organizativas más bien ocasionales, a veces no estructuradas formalmente (comités pro mejoras puntuales, construcción de obras, etc.); (...) se entiende que también en este rango se incluyen las acciones realizadas por otras organizaciones comunitarias más estables (comités barriales, asociaciones, etc.).

En la participación social se enmarca el proceso de agrupamiento de los individuos en distintas organizaciones de la sociedad civil para la defensa y representación de sus respectivos intereses. Además que este tipo de participación permite la configuración progresiva de un tejido social de organizaciones que puede ser instrumento clave en el desarrollo de otras formas de participación, especialmente en la esfera pública.

La participación política es la intervención de los ciudadanos a través de ciertos instrumentos [...] para lograr la materialización de los intereses de una comunidad política+. Su contexto es la relación entre estado y sociedad civil y se inspira en intereses compartidos y no en intereses individuales+. Se citan como ejemplos el voto, la promoción o intervención en consultas, cabildos abiertos, etc.

(...) estos tipos de participación no aparecen en estado puro+ cuando se producen las prácticas participativas concretas. En la realidad, las acciones de participación en que se envuelve la población no pueden ser encasillados en un solo tipo+, pues combinan características que corresponden a varios de ellos.+<sup>16</sup>

### **Gestión participativa.**

Nuestra sociedad se caracteriza por su exclusión y desigualdad en materia política y socioeconómica.

La participación es una forma específica de relacionar actores. Este relacionamiento debe ocurrir tanto a nivel macro+ como micro+ y atravesar todo el convivir nacional. Por lo que, no se puede reducir la participación al plano económico, político o territorial (lo local: gestión municipal, política sectorial, proyectos de desarrollo). Todos los actores deben pugnar por convertirse en sujetos.

La gobernabilidad participativa o gestión participativa sería la conjugación de las variables institucionales (marco normativo, administrativo y político) del sector gobernante con el involucramiento de las organizaciones sociales y ciudadanía en general, en el proceso de administración democrática de lo económico, social y político.

---

<sup>16</sup> Ibid. p.p 18,19

La idea foucaultiana de considerar a la participación como una tecnología política es decir, como un conjunto de instrumentos, procedimientos y herramientas institucionales que se despliegan para producir la participación, indica que ésta no se puede producir de manera natural, por lo que se requiere del despliegue de específicos mecanismos políticos de gobierno, para despertar la subjetividad y voluntad de los actores de aquellos que se desea participen, para propiciar su movilización e involucramiento en los asuntos públicos. La forma en que se dispongan tales técnicas de participación delinearán en gran medida las modalidades y los sentidos de la participación.

En los casos que se va a estudiar, se puede ver que desde los gobiernos locales son los dispositivos institucionales los que abren espacios y fijan canales que propician la participación.

La referencia a la articulación entre los procedimientos democrático-institucionales de gobierno y la participación de los sectores sociales en su despliegue apunta al reconocimiento de que el nivel estatal tiene incidencia en la configuración y características de la esfera mercantil, donde se asientan y construyen en gran parte los derechos sociales, económicos, culturales. En esta perspectiva se entiende la referencia a los procesos de gobernabilidad democrática como mecanismos de apuntalamiento del modo de desarrollo de una determinada unidad socio-espacial.<sup>17</sup>

La desigual distribución de la riqueza afecta no sólo a las posibilidades de desarrollo económico sino también al proceso democrático, por lo tanto, el gasto que efectúe el estado, y lo que pueda hacer en este campo los gobiernos locales, es un componente importante que incide en la distribución del ingreso.

---

<sup>17</sup> Ibid. p. 20

De ahí que es importante impulsar el debate en torno al papel del sector público en la promoción de la igualdad de oportunidades y políticas redistributivas con énfasis en las áreas de salud, educación y empleo.

La institucionalidad política aparece como la directa responsable del direccionamiento, calidad y contenidos que sustentan las políticas regulatorias y el destino de los recursos. Por lo que, esta institucionalidad debe ser objeto de intervención, reforma y recuperación. Este es el objetivo de la gobernabilidad participativa en la gestión en los gobiernos locales.

Assumir el espacio local como propicio para una gestión participativa implica el establecimiento del Gobierno Municipal como filtro desencadenante de un proceso de extenso cambio político: desde su entorno se implementarían paquetes institucionales programáticos con potencial de afectación de su propia lógica operativa, así como del entramado organizativo, la cultura política y la vocación participativa de los actores sociales. Las dos dimensiones de la vida política, la formal-procedimental y la cultural-simbólica, serán afectadas en el curso de este proceso de readecuación institucional.

La democratización de la esfera local supone, de este modo, tanto activar la participación, movilización y politización de la población, como buscar la renovación compartida de valores, criterios y procedimientos para la administración pública. Estas dos orientaciones apuntan hacia los objetivos de mejorar las condiciones de vida urbana, contribuir a la producción de ciudadanía, a la erradicación del clientelismo, a la transparencia de la gestión pública y a la distribución más justa de las



inversiones y de los recursos públicos. La noción de gobernabilidad participativa cobra cuerpo y contenidos reales con estas referencias.<sup>18</sup>

### **Planificación participativa.**

En los cantones dirigidos por autoridades pertenecientes al Movimiento Pachakutik, ya no se habla de Plan Municipal, sino de Plan Participativo de Desarrollo Cantonal, instrumento en el que se recopila las opiniones, aspiraciones, problemas, necesidades y propuestas de solución a los mismos con sus consiguientes compromisos. Plan que es elaborado mediante una metodología participativa y en el cual participan los diferentes actores que residen y laboran en los respectivos cantones.

Estos planes no son instrumentos estáticos, pero si organizan y conducen la gestión local. El proceso de planificación participativa parte de la elaboración en forma colectiva de la visión de futuro del espacio local, y con base a ella se formulan áreas estratégicas prioritarias en el mediano plazo, contando con la participación de amplios sectores de la población. Para cada una de las líneas estratégicas se elaboran colectivamente las principales metas y se priorizan los Programas y Proyectos a través de los cuales se espera conseguir dichas metas. Todo esto se articula y estructura para darle un carácter de permanente y así alcanzar el sueño colectivo planteado en la visión de futuro. El plan debe estar formulado de forma sencilla, coherente y aplicable para que pueda ser fácilmente revisado, actualizado y mejorado, para que cualquier persona pueda leerlo y entenderlo.

A través de la planificación participativa se espera:

---

<sup>18</sup> Ibid. p.p. 21,22



- Que los actores sociales participen y tomen decisiones que impulsen el desarrollo local.
- Responder a los procesos reales vividos por la población local.
- Generar compromisos, permite que los actores sociales se apropien del Plan, además de que permite establecer acciones orientadas a las necesidades reales de la población y propicia procesos de reflexión y acuerdos sobre estas necesidades.
- Generar consensos, promueve el ejercicio de la ciudadanía, enfrenta la segmentación social entre el área urbana y rural y es un medio para fortalecer las capacidades locales y el capital humano y social existente en el Cantón.
- Responder al reconocimiento de la diversidad (étnica, de género, de edad). Posibilita que todos los actores expresen sus problemas desde su propia identidad y construyan colectivamente sus sueños, propuestas y aspiraciones.

En este sentido, la planificación participativa es vista como un proceso que genera empoderamiento de los sectores sociales, fortalece la capacidad de la población local para la toma de decisiones y está presente en todas las fases de cualquier proceso de desarrollo: planificación, formulación, ejecución, seguimiento, evaluación.

En el proceso de planificación participativa el Municipio es un actor más, pero responde a la nueva visión del rol que debe cumplir: la de agente del desarrollo y catalizador de procesos sociales, cuya responsabilidad va más allá de la prestación de servicios. La Municipalidad se convierte en un organismo propiciador y articulador del desarrollo, utilizando para ello una serie de instrumentos, siendo uno de ellos el Plan Participativo de Desarrollo Cantonal.

## **Democracia y poder local.**

La construcción del poder local, democracia local y gobiernos locales alternativos, forma parte y es uno de los pilares de la estrategia del MUPP-NP, que tiene como objetivo central, la construcción y la toma del poder político del estado hacia la construcción de una verdadera democracia.

Bajo esa orientación, la gestión en los espacios locales, busca un cambio en la estructura del poder local. Tradicionalmente el poder local ha estado en manos de un pequeño grupo de caciques, que han manejado el poder económico, social y político en beneficio de sus intereses, y para reproducir permanentemente una estructura de dominación local. La gestión en los espacios locales, busca un cambio en la estructura del poder local, que significa lograr un empoderamiento desde los sectores sociales marginados (indígenas, campesinos, pobres de la ciudad, etc) para la construcción de una sociedad local intercultural con equidad.

En la nueva estructura del poder local, el gobierno local (municipal) es únicamente uno de los actores, que comparte su poder con los distintos sectores de la sociedad civil, lo cual implica una redistribución del poder local. Los actores en la nueva estructura del poder local (municipal) son: el gobierno local, la Asamblea Ciudadana, el poder comunal, los gobiernos parroquiales (Juntas Parroquiales), las organizaciones de la sociedad civil.

En este nuevo esquema del poder local, el gobierno local (municipal/ parroquial) pasa de ser representante del estado central expresión del poder dominante, a constituirse en *representante de la sociedad civil* frente al estado nacional, lo cual marca una relación distinta estado-sociedad civil. Este nuevo poder se basa en el consenso, en la participación democrática y la interculturalidad. El mismo que expresa la

construcción de un nuevo sujeto social de carácter colectivo, que supera el caciquismo y el clientelismo, como formas anquilosadas de dominación.

El nuevo poder local se sustenta en nuevas instancias de democracia local fundamentadas en la participación social tales como: las asambleas ciudadanas o parlamentos locales, como los máximos órganos democráticos de poder local, constituidos por representantes elegidos en forma directa desde sus comunidades, barrios, asociaciones y más formas organizadas de la sociedad civil. Las Asambleas o Parlamentos, cumplen un rol de legislar mediante consensos respecto a los asuntos de interés local, de resolver las grandes orientaciones para el desarrollo local y de ejercer un control social sobre todas las autoridades de elección popular y funcionarios de la jurisdicción.

Los gobiernos locales en este esquema deben representar los intereses de la mayoría de la población, y tiene por obligación, cumplir con el mandato de los órganos de participación democrática tales como las asambleas ciudadanas o parlamentos cantonales (provinciales).

Democracia directa: La democratización de los espacios locales exige la construcción de nuevas formas de representación política que supere las viejas formas de representación en crisis, fundamentadas en la partidocracia. Según estas formas viciadas de democracia representativa se elige los candidatos de acuerdo a su capacidad económica y a dedo desde la cúpula partidaria.

La participación electoral local es una forma de confrontar el sistema político tradicional, sustentando un cuestionamiento profundo y a la vez una propuesta alternativa: elegir desde la sociedad civil (mediante elecciones directas desde las organizaciones sociales o desde los espacios de participación social) los candidatos a participar en los

procesos electorales y la institucionalidad del estado. Ese es el camino seguido en Guamote, Cotacachi, Saquisilí y buena parte de los gobiernos alternativos, que se va a mantener y ampliar a nivel nacional.

Se propugna la superación y complementación de la democracia representativa con la construcción de formas de democracia directa, según la cual los nuevos espacios de participación democrática, se constituyen con representantes elegidos en forma directa desde sus comunidades y organizaciones de base, por circunscripciones: parroquiales, cantonales, provinciales, nacionales. Con esta modalidad, se logra una doble legitimidad de nuestras autoridades: la electoral y la social. Se plantea ampliar y radicalizar la democracia, pasando de la democracia representativa a una democracia participativa. Más allá de la crítica al viejo sistema político en bancarrota, se construye desde abajo un nuevo sistema político de carácter democrático.

### **Gobierno local y gestión local alternativa.**

Los gobiernos locales Pachakutik se caracterizan por llevar adelante una *gestión innovadora*, caracterizada por la transparencia en el manejo de los fondos públicos, la promoción de: la participación ciudadana, la equidad social, de género y generacional, de un desarrollo sustentable con identidad y de la interculturalidad.

Uno de los elementos fundamentales de esta gestión innovadora es la planificación participativa del desarrollo local. Los gobiernos alternativos deben impulsar procesos de construcción de los Planes Participativos de Desarrollo Local (Parroquial, Cantonal o Provincial) en base a la participación y concertación de los más diversos sectores de la parroquia, cantón o provincia.

Para la ejecución y seguimiento de los Planes Participativos de Desarrollo, se constituyen los Comités de Desarrollo Local (Cantonal, Provincial) , instancia de carácter más permanente, en la que participan delegados de las organizaciones sociales de segundo o tercer grado, las ONGs que trabajan en la zona, las instancias descentralizadas del gobierno central y las autoridades locales. Estos comités para el desempeño de sus labores a su vez, estructuran Comités o Mesas de trabajo para cada una de las áreas en las que se ha definido el PPDL (educación, salud, niñez y juventud, medioambiente y desarrollo sustentable, desarrollo urbano, etc.).

El rol de los gobiernos alternativos es el de promover y liderar la construcción participativa de políticas públicas locales, tales como: políticas sociales (educación, salud, bienestar social), políticas tributarias redistributivas ( los que más tienen más aportan, los que menos tienen aportan menos) , políticas ambientales ( manejo de recursos naturales, planes de manejo ambiental local ), políticas culturales (revitalización de la diversidad cultural, interculturalidad), políticas de seguridad ciudadana y derechos humanos.

La participación rebasa el ámbito institucional municipal y constituye un empoderamiento de las organizaciones sociales, que implica la cogestión del desarrollo en todas las etapas del proceso: la planificación, ejecución, administración, evaluación y control, por lo que otro de los elementos de la gestión alternativa es la participación ciudadana en la elaboración y asignación de presupuestos, lo que se ha dado en denominar como Presupuestos Participativos.

El gobierno local debe normativizar las nuevas estructuras y formas de democracia local mediante ordenanzas y leyes . Su rol como gobierno alternativo es la de institucionalizar los cambios, en el marco de las leyes

para el régimen seccional, leyes nacionales y sobre todo para cumplir con el mandato decidido por los órganos de poder democrático local. Las instancias que deben ser institucionalizadas son: las Asambleas o Parlamentos, los órganos de control social, los Comités de Desarrollo Local, Las políticas públicas locales, los Presupuestos Participativos y los proceso participativos en general.

Para superar el caciquismo y las viejas formas de dominación, es importante promover la capacitación y formación de la población en una cultura democrática de cambio, que se oriente a la constitución de sujetos sociales reflexivos y participativos. En este camino son importantes los intercambios con las experiencias modelo de gobiernos alternativos tales como: Cotacachi, Guamote y Saquisilí.

### **Nueva institucionalidad municipal para el desarrollo.**

Tradicionalmente los municipios han constituido instituciones encargadas de la provisión de servicios y obras de infraestructura básica a la población local, sobre todo urbana. En la nueva concepción de gobierno local alternativo propugnamos una nueva institucionalidad municipal y un nuevo rol de los municipios, como entes promotores del desarrollo local sustentable en forma integral. Esto implica impulsar un cambio institucional, de una administración municipal a su constitución en Gobierno Local.

En la realidad del Ecuador, en la que los municipios se han caracterizado como instituciones burocráticas, ineficaces, donde impera la corrupción y el racismo, el cambio debe orientarse a impulsar procesos de reingeniería institucional que los convierta en municipios eficientes, ágiles, respetuosos de la diversidad cultural, con una gestión transparente en todos sus niveles administrativos y operativos.

La otra dimensión del cambio institucional, es la de construir una estructura o modelo institucional acorde con los procesos participativos en marcha, de tal forma que la institución municipal cumpla eficazmente con su rol como promotor de dichos procesos de participación. Las diversas direcciones, departamentos, unidades de participación y la estructura orgánico funcional deben trabajar en una estrecha relación con el Comité de Desarrollo Local, Comités Interinstitucionales de Salud, Educación, etc., y las instancias de participación ciudadana en general.

Elemento importante del nuevo gobierno local alternativo es la aceptación y promoción de la contraloría social, como mecanismo participativo de control de la gestión de las autoridades y la institución municipal o provincial por parte de la sociedad civil. Bajo este esquema es obligación del gobierno local dar cuentas de sus actos administrativos y financieros a los espacios de participación social (Asambleas, Parlamentos, CDL )

Los principios fundamentales en los que se basa una gestión de los gobiernos locales Pachakutik son: la equidad, la transparencia, la interculturalidad y autodeterminación.

La búsqueda en todas las propuestas y acciones de gobierno de la equidad: social, de género y generacional.

Hacer gobiernos seccionales transparentes inspirados en el código de ética que se resume en el: ama shua, ama llulla, ama quilla. No robar, no mentir, no ser ocioso. Así mismo otro de las características de un gobierno alternativo es la iniciativa, el compromiso y la responsabilidad en la gestión.



Otro reto de nuestros gobiernos locales es el de construir municipios interculturales en donde prime la tolerancia, el respeto por la diversidad, el diálogo y enriquecimiento mutuo entre las diversas culturas.

La autodeterminación, implica el respeto y revitalización de las formas tradicionales de gobierno comunitario, tales como los cabildos. De los sistemas de derecho indígena (derecho consuetudinario), de tal forma que los gobiernos alternativos y los poderes locales deben fundamentarse jurídicamente en una complementación entre los sistemas nacionales y los sistemas de derecho indígena, en acuerdo a lo contemplado en el Convenio 169 de la OIT.

### **Desarrollo local.**

La problemática de lo local no se reduce a lo político, este interesa entre otras razones, porque permite organizar el espacio local para encontrar nuevas modalidades de desarrollo, ya que el interés fundamental es mejorar la calidad de vida de la población.

El tratamiento de la temática del desarrollo local debe necesariamente referirse a la relación con los procesos de globalización, buscando formas de articulación global-local.

Un condicionamiento importante para el impulso de un proceso de desarrollo local, es la constitución de los actores locales, éstos deben convertirse en motor de este desarrollo.

No existe el progreso uniforme, por el contrario se vive en una época en que las especificidades regionales y locales son la característica. La idea de un modelo de desarrollo único e incontestable no tiene piso político ni



sustento académico. El proyecto occidental de civilización universal, no es más que una imposición hegemónica, que como se ve en los actuales momentos, pone al mundo en grave riesgo.

La realidad del Ecuador muestra que en lo local existen resquicios discursivos que forman culturas económicas y políticas novedosas, particulares y divergentes. Ello implica que la integración social basada en una concepción uniformizante está cuestionada por la diversidad.

Estas diferencias son movilizadas por la actividad individual y colectiva concretamente asentada en contextos determinados. Los actores locales desenvuelven sus márgenes de acción, ganando o perdiendo oportunidades, logrando disminuir las limitaciones que le vienen del sistema o quedando paralizado por ellas. El reconocimiento de éstas prácticas, es un requisito insalvable para la comprensión de los procesos de desarrollo existentes.

Se piensa la idea del desarrollo local como una estrategia de los sectores menos favorecidos para sobrepasar su situación. Esta estrategia tiene las siguientes características: a) son el resultado de acumulaciones históricas y experiencias de larga maduración; b) están vinculadas con el aprovechamiento de los recursos movilizados por las tendencias y tensiones experimentadas en el nivel de las unidades políticas mayores (local/global, centralización/descentralización, estatización vs privatización, etc.); c) implican la conformación de regímenes político-institucionales localizados (no siempre formales) como medios para desarrollar recursos financieros, administrativos, técnicos, organizacionales y culturales que impliquen una reformulación de las políticas económicas y sociales dominantes; d) aparecen como modalidades de interpretación y reformulación de las fuerzas sociales y procesos político-económicos hegemónicos; e) tienen una característica

vinculante para una multiplicidad de actores locales, lo que hace de tales estrategias, marcos referenciales público-colectivos para la acción social, f) están asociados, en lo fundamental, con lógicas pragmáticas de respuesta a problemas cotidianos; la idea de resolución de necesidades inmediatas aparece con fuerza en este nivel; g) de lo anterior se deriva que las estrategias viabilizadas permiten un cierto margen de experimentación con la cultura, la economía y la política en una forma tal en que pierde sustento la idea del desarrollo como algo dirigido hacia puntos de llegada pre-fijado.<sup>19</sup>

La estrategia de desarrollo local no es una respuesta proteccionista frente a la política nacional sino su dimensión territorial: No es una estrategia complementaria, sino una forma de desplegar las capacidades locales a través de distintas formas.

Pero la implantación de estrategias de desarrollo local choca con varios problemas, entre estos: la falta de capacidad institucional, inexistencia de una oferta local de mano de obra cualificada, poca facultad de endeudamiento, carencia infraestructuras básicas adecuadas, autoridades locales poco dispuestas a la innovación.

En tal caso, ese ámbito local puede llegar a convertirse en un distrito industrial, es decir, en un espacio productivo descentralizado o autónomo con capacidad para competir en mercados abiertos. Es decir, ha generado una externalidad que puede provocar el interés de grandes empresas que se basan casi exclusivamente en las economías de escala.

La experiencia de los distritos industriales pone el énfasis en varias dimensiones del proceso de acumulación poco analizadas hasta el momento. Quizá la más relevante sea que la actividad innovadora en su dimensión más global requiere incorporar al proceso no sólo a los agentes productivos, sino también a los institucionales y a los sociales.

---

<sup>19</sup> Ibid. p. 25

Se resalta así:

a) La búsqueda de nuevas formas de desarrollo discurre paralela a la necesidad de encontrar respuestas a la gestión institucional de la economía y de la sociedad. De aquí que se resalte la importancia de la institucionalidad local, del poder político de dicho ámbito, como condición necesaria para poder llevar a cabo una adecuada gestión de los recursos locales. El reforzamiento de la capacidad de negociación de las entidades locales se traduce en su articulación directa a los agentes externos que participan en las acciones de desarrollo, como las agencias de financiación internacional, o las empresas inversoras, y en una mayor presencia en las decisiones globales del estado, por medio de la articulación de las diferentes localidades y regiones en redes institucionales y de agentes productivos (asociaciones de municipios, redes empresariales etc.).

b) En el Ecuador donde su institucionalidad estatal está bajo sospecha por los sectores sociales tradicionalmente marginados del desarrollo, la participación de éstos y de los agentes económicos locales en la definición de las estrategias de desarrollo se convierte en un mecanismo de reforzamiento de la legitimidad del poder local.

c) El foco de la intervención de las políticas de desarrollo se amplía respecto a las estrategias anteriores. Junto a las inversiones productivas adquiere un gran protagonismo la inversión en capacitación de los recursos humanos y en la construcción de la institucionalidad necesaria para acompañar y regular el proceso de desarrollo.

d) Los objetivos del desarrollo local trascienden el ámbito del crecimiento económico (cantidad de factores) para centrarse en la mejora de la calidad de vida de la población en general (calidad de los factores productivos). De aquí que la oferta de servicios sociales dirigidos a la

mejora de la calidad de vida se considere un componente esencial del éxito del proceso.

e) La autoorganización de los recursos en el ámbito local es la condición necesaria para obtener en muchos casos los servicios e infraestructuras requeridos en el proceso de desarrollo. La autonomía relativa de los procesos de desarrollo local deriva de una nueva articulación espacial de los procesos productivos, con nuevos encadenamientos a escala global que sustituyen a los tradicionales, en el ámbito nacional.

f) La productividad y la mejora de la competitividad, definidas a escala local y microeconómica, se convierten en criterios de medida preferentes de la evolución del proceso y del logro de los objetivos generales del desarrollo local.

De este modo la nueva concepción del desarrollo local queda configurada de la siguiente forma: El desarrollo local es un complejo proceso de concertación entre los agentes . sectores y fuerzas- que interactúan dentro de los límites de un territorio determinado con el propósito de impulsar un proyecto común que combine la generación de crecimiento económico, equidad, cambio social y cultural, sustentabilidad ecológica, enfoque de género, calidad y equilibrio espacial y territorial con el fin de elevar la calidad de vida y el bienestar de cada familia y ciudadano que viven en ese territorio o localidad. Es necesario conseguir una coordinación en la interacción de agentes, una competencia cooperativa, de modo que las actividades se estimulen y apoyen productivamente.

## CAPÍTULO III

*La descentralización es atractiva; se la puede percibir como una forma de liberar los bloques solidificados de una rígida burocracia central; se la puede invocar como un paso crucial hacia un patrón de desarrollo económico y social; y se la puede vincular a la invocación a una mayor participación en el proceso global de toma de decisiones. Sin embargo, también puede ser un paso solapado en vías de una mayor privatización, desregulación y desmantelamiento de muchas funciones económicas y, especialmente sociales del estado ... (la descentralización) es un espejismo, un mito, una máscara.!(Slater Richard, 1989)<sup>20</sup>*

### 3. LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR.

Para llevar adelante una planificación participativa en los gobiernos locales, a más de tener presente elementos del proceso histórico ecuatoriano y las categorías de la democracia participativa y otros conceptos relacionados con ella; aspectos que se ha topado en los capítulos primero y segundo; es fundamental ubicarse en la problemática de la descentralización.

En este capítulo se aborda el tema, sin aspirar a analizarlo en su totalidad, siendo este problema supremamente amplio y complejo; sino únicamente señalando aspectos que se consideran útiles para la temática de esta tesis, es decir, al ser la problemática de la descentralización un eje que atraviesa centralmente la gestión de los gobiernos locales, es importante topar de manera rápida aspectos como el Plan Nacional de Descentralización propuesto por el actual gobierno e ideas y condiciones sobre ésta temática que permitirían avanzar en el proceso de desarrollo de gobiernos locales participativos.

---

<sup>20</sup> Citado en Barrera, A. y otros; p. 28

### 3.1. La discusión actual sobre descentralización.

El debate sobre autonomías y descentralización se desarrolla en un Ecuador donde lo cotidiano es la inequidad, la injusticia y la corrupción, donde su organización política, económica y social es excluyente y el regionalismo es un instrumento de intereses particulares. Donde hay un vacío de liderazgo y es inexistente el principio de la solidaridad y complementariedad.

El Ecuador es en general un país que aún no comprende que para mantener su unidad tiene que aceptar su diversidad regional, étnica y cultural, entenderla a ésta como uno de sus componentes más profundos; entender que esto no es un obstáculo sino una riqueza.

El Ecuador es un país donde los partidos políticos no tienen el carácter de nacionales (tanto en su cobertura geográfica como en su doctrina) y utilizan los temas de la descentralización o autonomías como instrumentos de convocatoria; usan el anticentralismo como sentimiento que muchas veces oculta oscuros intereses y afanes de obtener mayor poder económico y mayor discrecionalidad en la asignación o manejo de recursos. Hay una crisis de representación social, ausencia de proyectos nacionales, donde los partidos políticos son incapaces de construir el interés general y nacional, éstos no escapan a la voluntad de los minúsculos grupos de poder. A pesar de que aún controlan el voto popular, al momento de representar y canalizar institucionalmente las aspiraciones ciudadanas, son organismos inútiles.

En lo poco que hay acuerdo es en el carácter obsoleto, inoperante e ineficiente del Estado ecuatoriano, prácticamente todos los espacios reconocen la necesidad de reformar la estructura centralista del aparato

estatal ecuatoriano. No obstante, las propuestas para cambiar dicha estructura no son compatibles ya que apuntan a dos proyectos de país diferentes: uno excluyente, concentrador de la riqueza, antinacional, y otro, verdaderamente democrático en lo político, social y económico, además de soberano.

Antes de entrar en la problemática de la descentralización es importante tener presente conceptos clave:

### **Qué es descentralización:**

Desde una visión alternativa la descentralización es una oportunidad para profundizar la democracia, la participación social en las decisiones trascendentales (redistribución del poder) y la construcción de la ciudadanía, de manera que se facilite la relación y la solución a los problemas de la población en los lugares cercanos a donde éstos se producen. Desde este punto de vista, la descentralización es un instrumento para la democratización del Estado, la redistribución de los recursos e ingresos y herramienta indispensable para su modernización.

Una descentralización democrática debe trabajar por una mayor equidad y atacar las disparidades regionales. Para que esta descentralización funcione es necesario transformar el concepto de representación. El representante debe consultar con sus representados y llevar la voz de ellos, no al revés.

Un requisito fundamental para la descentralización es la existencia de planes y políticas nacionales. Pues siguen existiendo grandes temas nacionales, por ejemplo, el problema de la soberanía alimentaria, que difícilmente puede ser abordado únicamente a nivel provincial. Y otros temas que por su naturaleza, necesariamente son temas nacionales como el de la seguridad nacional o las relaciones internacionales.



No se puede o no se debe proceder a la transferencia de competencias si el proceso de descentralización no se enmarca dentro de un plan nacional de desarrollo. El caso del turismo es un ejemplo. Difícilmente existe un turismo altamente rentable sólo para una localidad, sería un turismo limitado y en muchos casos poco rentable. El turismo no sólo va a la región amazónica o Imbabura, quiere visitar distintos lugares, un gancho interesante es Galápagos. Temas como el turismo no pueden fraccionarse, las autoridades locales pueden asumir ciertas responsabilidades, pero en base a un plan nacional.

El proceso de descentralización debe constituirse en un componente importante de un Proyecto Nacional. Debe convertirse en un proceso de integración de la diversidad en la unidad del Estado, que busque volver más democrático, integrado y eficiente al Estado a través de la distribución espacial y económica de los recursos y, de esta forma, atender las necesidades locales, propiciando el mayor involucramiento y participación ciudadana.

La descentralización no debe ser entendida como un proyecto de fraccionamiento, de profundización de los localismos o de regionalismos; sino como propuesta política global que piense en el país como una totalidad y no como un agregado de pequeñas unidades.

El actual marco constitucional ofrece posibilidades para avanzar en una propuesta de descentralización democrática, sin embargo, ésta tiene que entenderse como un proceso y es imposible que cumpla sus objetivos si de forma paralela no se implementan otras medidas destinadas a superar la profunda inequidad de la sociedad ecuatoriana.

Este proceso obligatoriamente tiene que responder a la realidad nacional, dentro de la cual se encuentra la situación de debilidad institucional que caracteriza a la mayoría de los 214 municipios que hay en el país. Un adecuado proceso de descentralización debe contemplar no sólo la



transferencia de atribuciones sino de los recursos adecuados, así como de las capacidades para la gestión y las potestades que garanticen el pleno gobierno. Por ello, dicho traspaso debe darse en términos consensuales y graduales, garantizando sobre todo el fomento de las economías locales, impidiendo que se incremente la brecha entre cantones ricos y pobres.

No puede asumirse la descentralización como un parapeto de propuestas que escondan intereses antinacionales y poco éticos, y amparados en el discurso regionalista; ni tampoco desde una visión que enfatiza el traslado de funciones sin garantizar ni los recursos ni la gestión de los servicios. La descentralización es una oportunidad potencial para profundizar la democracia, pero para ello debe haber voluntad política para trasladar poder y sobre todo considerar a este proceso como una herramienta estratégica para lograr el desarrollo. Si no existe la decisión de corregir los abismales desequilibrios de la sociedad ecuatoriana, de ninguna manera la descentralización es la panacea que resuelve los problemas, por el contrario puede agravarlos.

Hay que recalcar que la descentralización, si se espera resultados de ella, necesariamente debe enmarcarse dentro de un modelo de desarrollo nacional, de la construcción de un modelo de Estado soberano, integrador y democrático. Implica por tanto definir un proyecto de país, un conjunto de políticas públicas nacionales. También se tiene que definir políticas públicas a nivel provincial, cantonal y parroquial (Planes Participativos de Desarrollo Local) a partir de que se determinen las prioridades de las que se puede identificar los temas a descentralizar. Optar por la descentralización significa abordar de modo diferente el pasado y presente de cada localidad, pero a la vez exige el planteamiento de un proyecto confiable y viable para el país.

La heterogeneidad económica-productiva, étnica-cultural, regional, así como las diferencias en la capacidad de gestión, son verdaderamente profundas en el país. Reconocer esta diversidad permite que las propuestas y respuestas a la descentralización, deban ser construidas con y desde los grupos sociales heterogéneos.

### **Qué son las autonomías:**

Etimológicamente, autonomía significa poder para aprobar leyes y, en sentido amplio, suele equipararse a autogobierno, porque no sólo son importantes las leyes sino también el conjunto de elementos que intervienen en las políticas públicas, como la dimensión de la administración y los recursos financieros.

El Estado autonómico es una forma de distribución territorial del poder. Pero, a diferencia de las fórmulas unitarias y federales, presenta alguna originalidad y carece de referencias teóricas y comparadas que faciliten su comprensión.

La autonomía tiene un marco de actuación, unos límites que no puede sobrepasar, originados no sólo por la existencia de otros derechos (tanto individuales como colectivos) amparados en la Constitución, sino porque está subordinada a la unidad, poder superior y su fundamento último.

(por ejemplo)

Partiendo del fundamento de la unidad, diversos preceptos de la Constitución española establecen especiales limitaciones a la autonomía, de tal forma que es posible distinguir entre la unidad nacional, como base de toda la estructura territorial del Estado y la unidad como un límite específico de la autonomía.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> OJEDA SEGOVIA, Lautaro; *Estado del debate sobre autonomía y descentralización*, PNUD, 1ra edición, 2001, Ecuador.

El Dr. Rodrigo Borja en su *Enciclopedia de la política*, señala que la autonomía no es soberanía. Los entes autónomos gozan de la facultad de decidir sobre sus asuntos pero están sometidos a la soberanía estatal. La autonomía se enmarca en el concepto de descentralización, que puede ser de dos clases: descentralización política, que da lugar a la forma federal de Estado, y descentralización administrativa que de ordinario existe en los Estados unitarios por razones de eficiencia operativa.<sup>22</sup> Borja identifica descentralización administrativa con desconcentración cuando dice que: *la descentralización administrativa o por servicios . llamada también desconcentración- simplemente delega ciertas atribuciones del gobierno central a los órganos periféricos. Lo hace por motivos de eficiencia administrativa. Se trata de descongestionar el trabajo de los entes centrales a favor de los descentralizados, pero sin que éstos queden desligados de los vínculos jerárquicos que mantienen con el gobierno central. Esta clase de autonomía, que se funda en una descentralización vertical, no afecta a la estructura unitaria del Estado.*<sup>23</sup>

Las fiebres autonómicas que circularon por el país, operaron como un mecanismo del discurso político que intentó presionar al régimen de Mahuad con el objetivo de mantener el salvataje al Banco del Progreso y los grupos financieros de la Costa.

Las propuestas de autonomías y las diferentes consultas realizadas en El Oro, Guayas, Manabí, Sucumbíos y Los Ríos presuponen dos grandes falacias. La primera falacia es pensar que con las autonomías las provincias tendrán más recursos y por ende se generarán posibilidades de desarrollo, por fuera de las dificultades globales que enfrenta el país. Todos los datos existentes demuestran lo contrario. Las autonomías reducirán los ingresos de las provincias que se han pronunciado a favor

---

<sup>22</sup> BORJA, Rodrigo; *Enciclopedia de la política*, Fondo de Cultura Económica, 1997, México.

<sup>23</sup> *Ibid.* p. 57

de esta propuesta. La segunda falacia es pensar que es posible un desarrollo local integral sin pensar en lo nacional.

Cabe indicar que todas las consultas populares que se realizaron, desde el punto de vista estrictamente jurídico, son inconstitucionales, puesto que la distribución de recursos del Estado es un asunto de carácter nacional y el mecanismo de la consulta popular en el ámbito local se refiere a problemas relacionados con la comunidad.

El tema de las autonomías se convirtió en un elemento de reconcentración de la iniciativa de ciertos grupos locales de poder que históricamente han controlado las provincias. Los casos emblemáticos constituyen las consultas del Guayas y Los Ríos cuyo objetivo político es liberar la cuenca del río Guayas para conformar una especie de Singapur de América.

Es inadmisibles pensar en 22 autonomías para un país tan pequeño como el Ecuador, cuando el debate estaba en escena se hacía mucha alusión al caso español, realidad diferente a la nuestra.

Gran parte del ingreso estatal es petrolero, por tanto es nacional. No es posible por lo mismo pensar en establecer un principio de subsidiaridad porque el grueso de los recursos son nacionales. Esto obliga a establecer un acuerdo y una propuesta nacional de consenso orientada a objetivos de redistribución de las oportunidades de desarrollo, democracia territorial, equidad social y actuación de la economía en todas las regiones.

La gran tarea entonces es pensar en una descentralización profunda, con un nuevo diseño territorial concertado y con una racional lógica de asignación de competencias y de recursos.

### **Qué es el regionalismo:**

Región es una variable socio-económica y regionalismo es un discurso que tiene consecuencias políticas. Se pasa a explicar esto:

Región es una subunidad, un subsistema dentro del sistema nacional (...) que no tiene existencia autónoma, es una abstracción en tanto separación de un todo. Su particularidad está dada por una configuración situada en un lugar específico de una estructura demográfica, de una estructura de clases específica, de una estructura de ingreso específica, etc., y de un arreglo (organización) de las relaciones entre estas estructuras. Esta definición nos remite a la doble dimensión constitutiva de la región, su dinámica interna (endógena) y sus relaciones externas (exógenas).<sup>24</sup>

El regionalismo en el Ecuador es una táctica política que manipula los sanos intereses regionales con fines electoralistas, concentradores, centralizadores, u otros, en provecho de pequeños grupos oligárquicos.

La geografía del Ecuador fue la base material y el punto de partida del desarrollo cultural diferenciado entre las regiones. Esto que puede ser visto como un problema, es realmente una de las principales riquezas del país.

Los obstáculos de la geografía, significaron para Eloy Alfaro, por ejemplo, desafíos a vencer, así, con la construcción del ferrocarril se concreto un paso importante en el camino de la integración territorial.

Más importante en el problema que nos ocupa fue y es la diferencia socio-económica entre regiones, resultante de sus particulares evoluciones históricas.

---

<sup>24</sup> Barrera, A.; y otros; *Ecuador: un modelo para [des]armarö*, Grupo Democracia y Desarrollo Local, 1999, Ecuador, p. 13.

La incorporación de la costa al mercado mundial gracias a la producción agroexportable, afianzó en ella formas económicas más dinámicas que las mantenidas en la sierra a través de la hacienda tradicional.

La conformación de -regiones-, se debió al desigual proceso histórico de desarrollo capitalista en Ecuador. En consecuencia, las regiones de Quito y Guayaquil se convirtieron en ejes del desarrollo nacional, pero en detrimento de otras regiones, que por lo mismo, han procurado hacer valer sus legítimas aspiraciones.

Por ello un verdadero proceso de descentralización, entre otros aspectos, permitiría una mejor distribución de los recursos nacionales.

Por lo tanto, la descentralización regionalización debería comprenderse como un proceso de redistribución del poder concentrado en todas sus formas: estatal, ideológico, económico y cultural y la generación de nuevos poderes de base desde la sociedad.<sup>25</sup>

Aprovechándose de las particulares necesidades regionales, la apelación al "regionalismo" se ha convertido en una forma de actuar para conseguir beneficios personales o de grupo, siempre oligárquicas.

Entonces encontramos que hay mucha diferencia entre "lo regional" como proceso histórico-social y "regionalismo" como comportamiento político. En esto último, la oligarquía ha sido muy hábil en presentar sus intereses particulares como los intereses de toda una región o ciudad. El regionalismo históricamente en el Ecuador, ha sido el producto de una actitud ideológica retrógrada y sostenedora del statu quo, y se le puede comparar con el uso manipulador de la religión, que en momentos se ha hecho.

---

<sup>25</sup> Ibid. p. 233.

El discurso regionalista atenta contra la necesidad de integración nacional. Este discurso que tiene como uno de sus principales propagadores a Febres Cordero, provoca retroceso político y afecta a la formación de una conciencia nacional, y no contribuye a crear formas de pensamiento social superior.

El regionalismo es también un problema que afecta a la memoria y conciencia histórica de los ecuatorinos. Tal vez este sea el único país en el mundo que no celebra el día de su nacimiento, que fue el 13 de mayo de 1830, fecha en la cual nace como tal, la República del Ecuador. En una especie de amnesia colectiva, que incluso ha afectado a los historiadores, se reduce a esta fecha como el día en que se reunieron los "notables" y decidieron nuestra separación de la Gran Colombia. Tal vez esta fecha no tenga la espectacularidad de un triunfo guerrero o algo parecido, pero así es la historia, ese día nacimos como país.

Mas bien se celebra el 10 de agosto o las respectivas independencias de Quito, Guayaquil y Cuenca, hitos que no dejan de ser importantes, pero que constituyen parte integral de un proceso más global que fue la lucha por la independencia de España de lo que ahora es la región andina, liderada por el Libertador Simón Bolívar.

Estas celebraciones por separado no ayudan a la integración nacional. Si todo el país celebrara unido el día de su nacimiento como República, se haría un gran favor a la constitución de una conciencia nacional. He ahí parte de la materia prima que es utilizada por los regionalistas, responsables de problemas como: inestabilidad política, ingobernabilidad, debilidad de la unidad nacional.

Habrá regionalismo mientras no se piense en un Proyecto Nacional.

¿Qué fuerzas sociales y políticas son las portadoras de lo nacional, de una conciencia nacional, de una cultura nacional, de un proyecto político nacional unificador? Sólo aquellas cuya práctica política concreta así lo



demuestran, aquellos sectores que primero piensan en la Nación, en su pueblo, en el bienestar colectivo antes que en los intereses personales o de grupo. Indudablemente que los principales portadores de lo nacional son los sectores populares y dentro de éstos, aquellos que avanzan en su proceso de organización y se van despojando de las ideologías reaccionarias, populistas, caudillistas y descubren su papel histórico.

Por otra parte, en términos generales se puede señalar, que no existe una cultura regionalista entre los sectores populares, que se identifican entre sí, por sus similares condiciones de vida; sin embargo y de acuerdo a A. Gramsci, que señala que el sistema de valores o ideología de la clase hegemónica, penetra, se expande, socializa e integra una sociedad, en ocasiones sectores populares han sido instrumentalizados, con la ayuda del poder de los medios de comunicación, para servir de masa, en las ocasiones en que los sectores interesados se han visto en la necesidad de reactivar el fenómeno regionalista.

El Ecuador como se ha señalado nace segmentado en economías regionales que articulan diversos ámbitos económicos, en consecuencia se origina una estructura de clases sociales asentadas geográficamente y organizadas en torno a cierta base productiva y de poder.

Como prueba de este nacimiento y herencia histórica es la agitada vida política del país en donde se han enfrentado permanentemente fuerzas sociales desintegradoras (regionalistas) contra fuerzas sociales unificadoras (nacionales), haciendo que la unificación nacional sea todavía un objetivo histórico.

Esto se manifiesta por ejemplo, en la enorme cantidad de partidos o movimientos políticos que tiene este país de apenas doce millones de habitantes. Si comparamos con países desarrollados de mucha más población y con menos partidos políticos que el nuestro, podríamos decir que el Ecuador está entre los que más partidos per capita tiene en el



mundo. Con la observación de que no existe importantes diferencias ideológicas entre partidos de una misma tendencia política.

Por otro lado, los organismos seccionales tienen que padecer regularmente por las asignaciones, y éstas se negocian en base a presiones, chantajes o clientelismos políticos. Es usual que el ministro de finanzas; asigne sumas a unos municipios y a otros no. Aparte de todas las corruptelas a que esto se presta, lo grave es que se demuestra la inutilidad de este régimen democrático; ¿para qué sirve elegir alcaldes, prefectos, etc. si estos no tienen los instrumentos para desarrollar su gestión?

Para terminar las regiones pueden aparecer como desaparecer. Por ejemplo el eje Cuenca-Loja, que existió por muchos años al inicio de la República ha ido desapareciendo; una región cuyo eje visible es la ciudad de Santo Domingo de los Colorados, se ha ido conformando, tanto así que hay intereses de hacer del cantón una nueva provincia.

### **Observaciones al Plan Nacional de Descentralización:**

Este plan trabajado por la Comisión Nacional de Descentralización, Autonomías y Circunscripciones Territoriales presentado en el mes de mayo del 2001, plantea la construcción de un conjunto normativo en torno a las preguntas básicas: qué transferir, hacia qué nivel de gobierno y con qué recursos necesarios para gestionar la transferencia. El plan propone pasar: a) de una estructura del Estado basada en sectores, a una que considere el aspecto territorial; b) de un Estado estructurado por delegación a medias (desde el poder central), a uno estructurado sobre la representación, en el que la autoridad se construirá sobre la elección por votación popular; c) de un estado sustentado en el régimen dependiente sectorial, a uno basado en el régimen autónomo.

Uno de los énfasis del documento apunta a señalar que todas las competencias transferibles son materia de una negociación institucional lo que supone un escenario de coordinación entre los diferentes actores, tanto del sector público como de la sociedad. Así, y atendiendo a lo dispuesto en la Constitución, las transferencias serán obligatorias para el Ejecutivo, pues no podrá negarse a la demanda de una competencia por parte de los gobiernos seccionales, pero optativas para estos en la medida en que las transferencias se establecerán por convenios expresos en cada caso. El cumplimiento del plan, por tanto, se ajusta a la voluntad y capacidad de los gobiernos seccionales de asumir competencias, mientras que el Gobierno Central tendrá que hacerlo necesariamente. Tal concepción de un sistema flexible obligaría a producir una tipología de competencias y los respectivos objetivos, etapas y mecanismos de transferencia.

El plan delinea el proceso en torno de las siguientes etapas: difusión de las experiencias que vayan produciéndose en provincias y cantones con el fin de motivar a las autoridades de los gobiernos seccionales para que soliciten la transferencia; negociación entre actores con el diseño de acuerdos y pactos sociales locales, regionales y nacionales; fortalecimiento de estos para que ganen capacidad de gestión; ejecución de las transferencias y los recursos pertinentes de manera automática, y evaluación permanente del proceso de los casos de descentralización.

En el reglamento de la Ley de Descentralización, el Presidente de la República integrará una Comisión Nacional de Competencias (con un delegado suyo, un representante de CONCOPE, y un representante de AME) que resolverá las controversias que surgieran entre los actores de los convenios de transferencia de funciones, responsabilidades y competencias.

Se observa los siguientes problemas:

a) Existe una evidente incoherencia entre presentar el plan como un modelo con perspectiva obligatoria y a la vez sostener que su viabilidad depende de la voluntad y de la disponibilidad de los actores locales (gobiernos seccionales) para inmiscuirse en la gestión y administración de específicas transferencias. Esta conjugación difícilmente puede confluir en un proceso equilibrado de reorganización del Estado y de reducción de las disparidades territoriales, objetivos manifiestos del proceso. Una propuesta como esta puede dejar, por el contrario, intocadas tales desigualdades por cuanto trabaja con la idea de que cada gobierno seccional, de acuerdo a la especificidad de sus bases institucionales y perspectivas políticas, tome a cargo la gestión de sectores, áreas y competencias determinadas. Bien puede resultar de ello que algunas competencias no sean para nada descentralizadas, otras lo sean abrumadoramente, o que algunos gobiernos locales se involucren de lleno en el proceso mientras que para otras sea nacional (estratégico) mantenerse en el vigente esquema de gestión pública. Todo ello puede dejar al estado-central con idénticos ámbitos de desenvolvimiento (sólo que esta vez no habrá de preocuparse del tema turístico en determinado sitio), o incluso obligarle a que retenga las responsabilidades de gestión sobre los sectores más complejos. Esta debilidad del plan se ve reforzada por dos aspectos adicionales:

- No se establece en ningún momento criterios o pautas para ubicar los diferentes efectos y sentidos que puede ocasionar la transferencia de ciertas competencias. Desde esta perspectiva gestionar el campo de la salud o la educación puede ser tan importante como conducir el sistema de correos. Cabría pensar entonces en la necesidad de fijar ciertos elementos para ubicar que transferencias son esenciales.
- Hay una frágil visión sobre el proceso de fortalecimiento institucional de los gobiernos locales. El énfasis se ubica sobre todo en la cuestión de

capacitaciones funcionales, y deja de lado el ámbito de la capacidad (y las orientaciones) de innovación organizacional en relación con los recursos (en el amplio sentido del término) disponibles. El mismo proceso de transferencia de competencias y recursos supone un abierto proceso de reorganización y de re-educación institucional cuyos efectos, necesariamente, trascienden un momento o fase prefijado.

b) Cabe insistir en que el plan esboza una serie de transferencias sobre todo en el ámbito de las políticas sociales pero se vuelve a manifestar una escasa atención al aporte que pueden realizar los gobiernos locales en la gestión de sectores más preponderantes como el de la economía, las finanzas, etc.

c) Se observa, por otro lado, un drástico distanciamiento del tema de ordenamiento fiscal (al margen de las consideraciones sobre el 15% de la ley), sobre todo en lo relativo a cuestiones que habían sido tematizadas pero no procesadas debidamente durante los debates iniciales: el problema de las pre-asignaciones derivadas de las rentas petroleras, y la posibilidad de sostener una ley de responsabilidad fiscal para los gobiernos locales.

d) En relación con el Sistema Nacional de Planificación (que en la realidad es débil o inexistente), parecería una incongruencia de principios que a pesar de sostener en reiteradas ocasiones que los niveles de planificación, disposición de normas y regulación de políticas se localicen bajo la conducción del gobierno nacional, a la hora de hacer específica referencia al sistema se hable de instituirlo desde lo provincial o local y al margen de orientaciones globales.

e) Sería conveniente, en este sentido, insistir en la idea de una clasificación o tipología de los recursos institucionales de cada gobierno

seccional para situar, de partida, las opciones y capacidades reales que cada uno de ellos tiene para insertarse en un proceso de descentralización. La posibilidad de territorializar los recursos institucionales, los gastos e inversiones públicas en el nivel local y verificar la capacidad instalada en cada organismo descentralizado, todas ellas contempladas como parte del proceso de transferencia de recursos, podrían pensarse como puntos de partida de la descentralización. Ello por cuanto a partir de tal procedimiento se podría fijar con exactitud y de manera sistémica que unidades están en condiciones de gestionar determinadas transferencias y sobre cuáles procesos de fortalecimiento con contenidos y ritmos distintos. El proceso de descentralización ocurriría sobre la base de incentivos y correctivos que apunten a la equiparación de las capacidades institucionales, o que conlleve a que el proceso sea vinculante para todos los actores políticos, estatales e institucionales del país (y no sólo para los que manifiesten voluntad descentralizadora).

f) La idea misma de concebir un plan de descentralización supone presentar una serie de fases y momentos y que entre ellos medien instrumentos y metas de llegada/salida. En el plan de la Comisión Nacional no se encuentran herramientas para determinar de forma precisa que se puede esperar de cada etapa del proceso, qué es lo que lógicamente vincula a uno con otra y, sobre todo, cuáles son los elementos de partida de todo el proceso.

g) El plan se limita a aspectos puramente administrativos (quién gestiona las cosas) y no plantea resolución de problemas estructurales.

h) Se plantea la descentralización casi exclusivamente de lo social, sin tocar aspectos económicos productivos.

i) No plantea nada con respecto al combate de la corrupción, cuyos niveles en los municipios es igual o mayor que en el estado central.

En una década en que el tema de la descentralización ha tenido una presencia activa en el escenario político nacional, el balance es desalentador en lo que tiene que ver con la cantidad de transferencias en atribuciones y competencias, en política de inversiones y en presencia activa de los municipios. El esquema de descentralización es %centralizado+ con transferencias puntuales y no fundamentales, como el turismo por ejemplo.

El actual diseño de descentralización no produce un planteo global y no se convierte en política de estado. No activa el fortalecimiento político ni administrativo de los gobiernos locales y mantiene la duplicidad de funciones producto del cruzamiento entre gobierno central, gobiernos seccionales y organismos de desarrollo regional.

La descentralización no puede demostrar sus virtudes si no se avanza en los niveles de educación de la población.

Por otro lado, el presupuesto del año 2002 refleja la poca voluntad política del gobierno central en cuanto al tema de la descentralización, pues si la intención es impulsar este proceso, esto debería haberse plasmado en dicho presupuesto y esto no se dio, pues se disminuyó la asignación a los gobiernos locales.

Esto abona al mantenimiento de uno de los vicios de la política nacional que es el clientelismo. La descentralización choca con el esquema de negociación de cada alcalde o prefecto con el gobierno central. En este escenario la gestión local no desarrolla y opera la relación entre el ejecutivo y cada municipio .

No está claro el criterio (equidad, eficiencia, coberturas, etc.) y la distribución de competencias entre los cinco niveles que señala la actual Constitución de la República, a saber: estructura central, concejos

provinciales, consejos municipales, juntas parroquiales y circunscripciones territoriales.

Gran parte de los municipios no tienen capacidades para asumir la transferencia de competencias. La transferencia no contempla el costo de la transferencia, es decir, la necesidad de ir generando institucionalidad. Hasta que ésta se crea, la descentralización no abarata costos, porque el estado tiene que invertir para ir creando capacidades.

### **Condiciones que permitirían avanzar en el proceso de descentralización:**

La descentralización conviene al proceso de gobiernos locales participativos, pero este proceso descentralizador está ~~ca~~ <sup>caminando</sup> de manera muy lenta, desordenada y como se había expresado anteriormente, sin un norte claro. Si no se impulsa una verdadera y amplia reforma política, es muy difícil que el proceso de descentralización llegue a tener éxito.

Desde el punto de vista del Movimiento Pachakutik, las reformas constitucionales de 1998 tuvieron importantes limitaciones; se acogió buena parte del tema social y los derechos individuales y colectivos, porque se trata de principios, pero no se obtuvo ninguna ganancia en los aspectos políticos y económicos. No se obtuvieron fortalezas que apunten a cambios políticos profundos. Por ejemplo, se puede mencionar los siguientes aspectos.

Hay que mejorar el sistema de representación y elección. Sería útil recoger una forma de elección propia de nuestra cultura originaria, esto es la elección pública y colectiva.

Descentralización en el escenario político es reconocer a todos los actores sociales, políticos, económicos, mujeres, niños, jóvenes, discapacitados, etc., para juntos construir el interés colectivo y la conducción del estado. Por ello para garantizar la representación plural,



se tiene que fijar otras formas de designación de los representantes públicos que refleje la diversidad existente en el país.

La reforma política más importante debe darse el sistema de gobierno. La actual Constitución Política fortaleció el sistema presidencial, así tenemos que: el ejecutivo no requiere mayorías parlamentarias para gobernar, porque el Presidente de la República tiene atribuciones preponderantes; por ejemplo, en la designación de autoridades de control; en ese caso el ejecutivo presenta las ternas y es el Congreso quien realiza la elección.

El Congreso perdió la capacidad fiscalizadora y ha perdido atribuciones en varios aspectos. Se puede iniciar un juicio político pero no se puede destituir a nadie. Anteriormente se usaba el juicio político como chantaje al gobierno, pero ahora la Constitución colocó al Congreso en el extremo, no puede hacer nada.

Se le quitó la iniciativa de presentar proyectos de ley en materia económica y tributaria. No puede ni suprimir, crear o modificar. Si el ejecutivo no presenta proyectos, no hay posibilidad de hacer nada. Se pusieron pretextos como la gobernabilidad para aprobar este tipo de cosas, fortaleciendo el hiperpresidencialismo. Esta concentración de poder en la figura del Presidente tiende a que los partidos políticos se debiliten y adquieran cada vez más el peligroso papel de simples empresas electorales.

Una alternativa puede ser el sistema semi parlamentario o semi presidencial. Este consistiría en la elección de un Jefe de Estado electo por decisión popular, pero entre parlamento y ejecutivo se elegiría al Ministro de Gobierno o Primer Ministro, en función de un acuerdo respecto al programa de desarrollo nacional, evidenciando la corresponsabilidad entre ejecutivo y legislativo. Esto permitiría transparentar los procesos y responsabilizar a las dos partes por lo que se



hace y se deja de hacer. Solo en el caso de que este ministro incumpla con el programa, puede ser sujeto a juicio político.

El régimen semi presidencial obliga a que las fuerzas políticas que nombran al gobierno asuman coherentemente su responsabilidad, evitando que algunos sectores sean beneficiarios de las políticas del gobierno y al mismo tiempo aparezcan como opositores al régimen.

Este régimen semi presidencial no debe copiar instituciones existentes en otros países sino que debe responder a las condiciones de la realidad nacional.

Un sistema semi presidencial implica que el Congreso recupere su capacidad fiscalizadora, con posibilidad de destitución del funcionario sancionado y la iniciativa de presentar proyectos de ley en materia económica.

En relación al Tribunal Supremo Electoral, sería conveniente que se la eleve a cuarta función del Estado y dividirla en dos partes: una política y otra técnico-operativa. Sostener que el Tribunal debe despolitizarse es una aberración, pues de hecho tiene que ver con partidos políticos, lo importante a desarrollar es la parte ética. Por ello la importancia de delimitar los dos aspectos de manera diferenciada. El TSE se llamaría Función Electoral.

La adopción de un sistema electoral concreto no es una decisión neutra, desprovista de cualquier tipo de valoración, sino una auténtica decisión política que trata de salvaguardar determinados intereses.

Habría que enfatizar en algunas reformas que garanticen el acceso igualitario a los medios de comunicación. Otro aspecto que está centralizado a nivel nacional es el acceso a las frecuencias, sería interesante, que desde las provincias se pueda acceder una repartición justa de las mismas.

Hay que impulsar reformas que desarrollen el proceso de transición del municipio a gobierno local. Esto significa un cambio de mentalidad en el manejo del poder local, asumir que la responsabilidad no está en el ornato y embellecimiento, sino en el conjunto de indicadores de desarrollo humano en lo social, económico y político. Implica el fortalecimiento de las finanzas locales y el manejo transparente de los recursos. No hay posibilidad de una transformación si no se sustenta en el aspecto financiero. Hay que reformar todo el tema tributario, se tiene que cobrar el tributo donde se genera; se debe establecer el principio de la solidaridad, para conseguir la equidad territorial y social, así evitar que hayan disparidades tan grandes entre municipios pobres y ricos. Actualizar los catastros urbanos y rurales, concientizar a la ciudadanía en la necesidad de su participación en la consecución de fondos.

Reformas que permitan la participación y la corresponsabilidad política. Debe haber un compromiso desde la ciudadanía a través del control social. Reconocer que en la dinamización del estado hay varios actores, entonces volverlo realmente social y participativo .

Los gobiernos seccionales se mueven cada uno en su propio andarivel. Hay que reformar el sistema político-administrativo. Sería conveniente eliminar los concejos provinciales y fortalecer el sistema municipal.

Estos son algunos aspectos, no todos los que se deben contemplar para avanzar en el proceso de descentralización.

### **Lineamientos que guían a los gobiernos locales participativos, para impulsar la descentralización:**

La situación estatal vigente tiene que ver con el inacabado y tortuoso tránsito del Estado desarrollista interventor hacia el hasta hoy inexistente

estado "mínimo" neoliberal. El desmonte de las instituciones del desarrollismo no ha dado lugar a una nueva institucionalidad estatal: el resultado final es el de vaciamiento de sentidos, y por tanto de profundo debilitamiento, del estado nacional. El esquizofrénico proceso de reforma del Estado hace emerger un mosaico de nichos, enclaves, fortalezas y reductos institucionales que operan de forma autónoma (reproduciendo contingentemente lógicas desarrollistas, corporativas o tecnocráticas) y sin lineamientos articuladores generales, a excepción del "núcleo duro" de organizaciones encargadas del control macroeconómico que garanticen un rendimiento estable de la economía nacional de cara a su inserción en la economía global.

Con este mapa institucional en mente cabe interrogarse sobre si las demandas de descentralización, regionalización o autonomización contribuyen a profundizar el vaciamiento de sentidos del Estado o si, por el contrario, posibilitarían su reconstitución como unidad policéntrica de regulación política, económica y espacial del país.<sup>26</sup>

Por otro lado, hay que señalar el histórico y sistemático acoso privado al estado ecuatoriano de grupos de poder que reproducen al interior de éste las disputas de sus intereses familiares, económicos y empresariales. Tales presiones se resuelven por la vía de repartos de los recursos públicos (instituciones, presupuesto, medidas, etc.) que hacen del estado nacional un estado privatizado.

Todo esto ha contribuido a que el Ecuador sea un país donde la consolidación de un proyecto político-cultural nacional no se ha concretado por completo.

Para avanzar en este aspecto, desde la perspectiva de un proceso de descentralización, se plantea lo siguiente:

---

<sup>26</sup> BARRERA, y otros; "Ecuador: un modelo para (des)armar", Centro de Investigaciones CIUDAD, 1ra co-edición: GDDL, 1999, Ecuador.

- a) Es necesario ubicar los procesos de descentralización, desconcentración, regionalización en el marco de un nuevo conjunto de relaciones estado-sociedad-economía. Se trata de salir de enfoques puramente operativos e instrumentales sobre cómo encaminar la descentralización y colocar en el debate público la deliberación sobre los fines y objetivos de las instituciones públicas en la configuración de un orden social determinado.
- b) El proceso de reforma del estado por la vía de la descentralización debería enfocarse no únicamente como un mecanismo de reorganización institucional, sino como una recomposición de las relaciones que se establecen entre éstas, el mercado y la sociedad en miras a transformar la estructura de dominación actual y avanzar hacia un orden de mayor equidad, democracia y desarrollo integral.
- c) De ahí que sea necesario impulsar un profundo proceso de descentralización que active una dinámica sistémica de cambio político y social que modifique, no solamente los códigos de la política formal, sino la matriz de poder social y las correlaciones económicas, sociales y culturales sobre las que esta se asienta.
- d) Desde esta óptica, la descentralización debe posibilitar la reconstrucción y recuperación policéntrica del estado en la perspectiva de dotarle de herramientas estratégicas para coordinar la inserción de la economía nacional en la economía mundial y regular las orientaciones del desarrollo nacional, regional y local.

- e) La descentralización supone, entonces, la posibilidad de recuperar una lógica territorializada de gestión pública que implica el monitoreo del espacio nacional desde una perspectiva de combinar políticas de ordenamiento territorial, políticas económicas regionales y políticas de desarrollo regional (impulsadas desde los niveles locales del estado o la sociedad). La intervención que en este sentido pueda adoptar el estado dinamizaría las competitividades locales y facilitaría la reducción de las disparidades regionales.
- f) Impulsar la constitución social y política de sujetos-regiones, es decir, la descentralización de poderes y facultades económicas, políticas, culturales y sociales debe hacerse en beneficio de la constitución de regiones, entendidas como entramados de agentes e instituciones articuladas en torno a un proyecto regional.
- g) Desde una mirada eminentemente política, la descentralización supone una apuesta por la vitalidad del sistema democrático en la perspectiva de que puede favorecer la creación de mecanismos y dispositivos institucionales que favorezcan la participación social y ciudadana en los diversos procesos de toma de decisiones para la gestión pública.
- h) En cuanto a las modalidades de activación del proceso se entiende que las reformas al Estado deben llegar por la vía de amplios debates públicos tendientes a facilitar el posicionamiento de los diversos sectores sociales en torno de un consenso mínimo sobre las relaciones estado-mercado-sociedad. La toma de decisiones debe asentarse en el uso

racional y extendido de información específica que respalde la viabilidad del proceso.

### **3.2. Visión de una propuesta de descentralización democrática.**

Un proceso de descentralización se relaciona con varios aspectos fundamentales, a continuación se los señala e indica que elementos deben reunir para ser democrática. Esto es tomado en gran parte, del libro *“Ecuador: un modelo para desarmar”*, en el cual se expresa, igualmente, que muchos criterios son inspirados en Coraggio.<sup>27</sup>

- a) Modelo de desarrollo: el proceso de descentralización debe basarse en un modelo de desarrollo nacional, que se plantee un crecimiento económico endógeno, sostenido y sustentable. Que busque la armonía entre las regiones, equidad de desarrollo y el equilibrio entre los sectores interno y externo. Se debe reforzar el papel del Estado, sobre todo en su aspecto regulador e impulsar una mayor soberanía en la articulación con el mercado mundial.
- b) Concepción de desarrollo humano: debe poner en marcha un proceso integral, autosostenido y sustentable de desarrollo dinámico de las capacidades humanas de todos los ciudadanos, en una sociedad heterogénea pero integrada, sin excluidos, contrarrestando el desarrollo del capital global, en especial el especulativo y restituyendo la soberanía de los pueblos.
- c) Carácter de la descentralización: redistribución del poder concentrado en todas sus formas: estatal, económico, político,

---

<sup>27</sup> BARRERA, y otros; *“Ecuador: un modelo para (des)armar”*, Centro de Investigaciones CIUDAD, 1ra co-edición: GDDL, 1999, Ecuador.

ideológico, cultural; y generación de nuevos poderes desde la base de la sociedad, constituyendo nuevos pilares para refundar la democracia, superando sus formas delegativas.

- d) Objetivos principales de la descentralización: enfrentar las disparidades territoriales revirtiendo los flujos de concentración y centralización económica, social, cultural y política. Fortalecimiento de las capacidades de la sociedad para producir y gestionar su desarrollo. Radicalizar la democracia y la participación. Mejorar eficiencia y eficacia del Estado.
- e) Rol de la descentralización en la agenda programática: estrategia fundamental y sustantiva de cambio político, institucional y social. Oportunidad de construcción de un nuevo acuerdo social y político entre agentes sociales y regiones.
- f) Participación: es la forma conjunta de gestión de lo público, donde el poder tecnocrático y político encuentran balances en el poder de las organizaciones sociales.
- g) Autogestión: hay que impulsar el desarrollo de la autonomía y la capacidad de diagnóstico y comprensión de la propia situación, capacidad para generar alternativas estratégicas y proyectos de acción para resolver los problemas accediendo a recursos públicos o privados.
- h) Igualdad de oportunidades: se debe asegurar las condiciones iniciales y de acompañamiento de toda persona, compensando las deficiencias . heredadas o sufridas por catástrofes naturales o sociales- de capital social y cultural, así como de acceso equitativo a recursos para que las oportunidades devenguen posibilidades



afectivas de desarrollo personal, comunitario y social a lo largo de la vida de los ciudadanos.

- i) Priorizar la pobreza: erradicar la pobreza absoluta y cerrar crecientemente la brecha de la pobreza relativa, incorporando a los hoy pobres como sujetos con los demás sectores sociales en programas de desarrollo integral, evitando su segregación y estigmatización.

A más de los problemas de política estructural, hay otros que de manera más específica tiene que enfrentar una propuesta alternativa de descentralización. En forma concreta tenemos los siguientes:

En el área económica el problema más importante es la heterogeneidad estructural de nuestra economía, se ha apoyado de manera privilegiada a ciertos sectores como por ejemplo el agroexportador en desmedro de los pequeños productores. La inversión se ha concentrado siempre en los sectores más ricos y no en los pobres. El objetivo sería lograr un desarrollo económico armónico y equitativo en todo el territorio.

Como consecuencia de aquello en el área social existen grandes desigualdades. La riqueza está mal distribuida, produciéndose grandes disparidades en las condiciones de vida de la población ecuatoriana. El objetivo es establecer una nueva lógica de distribución de la riqueza, logrando una canasta básica de servicios sociales para todo el territorio y población.

Hay una distorsión en el peso de la importancia política de los territorios. La población se concentra en Quito y Guayaquil, atendiendo siempre primero a estas grandes ciudades por su importancia en la vida política y económica del país. El objetivo es promover la equidad en el peso político de cada territorio. Para ello sería necesario la reorganización político-





*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

administrativa del Ecuador, bajo el criterio de conformar regiones que cuenten con condiciones equitativas para enfrentar su desarrollo.

En lo administrativo hay una irracionalidad del gasto público. En ocasiones el 70% del gasto de los gobiernos seccionales es espúreo, no logra impacto social o económico. Hay duplicidad de funciones. El objetivo es racionalizar el gasto público y lograr eficacia en la gestión pública. Hay que establecer un sistema nacional de planificación donde se estructuren de manera coordinada el Estado Nacional y los demás niveles de gobierno.

## CAPÍTULO IV

### 4. LA GESTIÓN PARTICIPATIVA EN COTACACHI.

El Cantón Cotacachi, provincia de Imbabura, fue creado en 1.861. Según datos del SIISE, 2000, se estima en 36.251 los habitantes del cantón, de los cuales el 36,9% son considerados indígenas rurales. La ciudad de Cotacachi bordea los 7.300 habitantes.

El fraccionamiento continuo de las propiedades produjeron un agudo proceso de minifundización y empobrecimiento de la población rural. Esta situación convierte al cantón en una zona de emigración, siendo su crecimiento demográfico negativo.

La principal actividad económica es la producción agropecuaria, la manufacturera y artesanal, le sigue la actividad turística y hotelera. En los últimos años se ha iniciado la producción agroindustrial destinada a la exportación de productos como flores, frutas y espárragos.

#### 4.1. ANTECEDENTES.

En Cotacachi el proceso de institucionalización de la participación ciudadana como parte de la gestión pública local se inicia desde agosto de 1996 con el hecho inédito de la elección de un dirigente indígena . Auki Tituaña- como alcalde de Cotacachi. Este logro debe entenderse en el contexto de las actuaciones que en el transcurso de las décadas pasadas habían desenvuelto las organizaciones indígenas tanto a nivel local como nacional.

El movimiento indio . representado por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador CONAIE-, durante la década de 1980 y con mayor intensidad desde inicios de 1990, ha desempeñado un papel protagónico en la vida nacional, hecho que se manifiesta sobre todo en dos aspectos: a) conformar un espacio político de resistencia y confrontación tanto al sistema de dominación imperante, como a su modelo económico altamente excluyente y concentrador; y, b) promover la defensa y disputa de los derechos ciudadanos, tanto civiles, políticos y sociales, y sobre todo apuntalar el reconocimiento de los derechos a la diferencia (colectivos y culturales). Ambas áreas de despliegue se asientan en la movilización de recursos (simbólicos como la revitalización de la wipala, ritos de limpia, invocación a las fuerzas de la naturaleza, etc., materiales, políticos, legales) a partir de la activación de redes institucionales que combinan segmentos organizacionales públicos (los municipios, sobre todo), públicos no estatales (ONGs fundamentalmente) y privados (asociaciones, micro-empresas).

El vigor del despliegue del movimiento indígena lo coloca como uno de los actores de peso en el espectro político de la sociedad ecuatoriana, en tanto sujeto promotor de innovación de las bases organizativas de la vida política del país.

En esta situación, debe insertarse la iniciativa del Alcalde Auki Tituaña, que estuvo vinculado a la CONAIE a través del departamento de programas y proyectos, espacio organizativo que afirmaba la necesidad de hacer uso de herramientas como la planificación participativa para optimizar la administración municipal.

La fuerza del proceso se asienta en un significativo tejido de organizaciones comunales, parroquiales, de segundo grado que, en el espacio rural, cuentan con una sólida historia institucional y que además tienen una expresión cultural.

En el caso de Cotacachi, la presencia desde 1979 de la UNORCAC (Unión de Organizaciones Campesinas de Cotacachi), cuyo discurso original contenía reivindicaciones fundamentalmente étnicas, ha garantizado un fuerte nivel de dirección política en la perspectiva de sostener la importancia estratégica de ocupar y dirigir la institucionalidad municipal del Cantón, utilizada tradicionalmente tanto por terratenientes e Iglesia, como un pilar de la dominación étnica.

Desde el retorno al régimen Constitucional (1979), los dirigentes de la UNORCAC promueven que el espacio de organización comunal debe ser reforzado con la disputa del poder cantonal. La paciente ocupación por parte del movimiento indígena del espacio municipal habla a las claras de un cierto desplazamiento en la estructura del poder local.

Hay que señalar que debido a la cada vez más fuerte tendencia de los agentes económicos (hacendados, floricultores, sobre todo) locales a realizar la acumulación e inversión de sus excedentes en el espacio extra-cantonal, su participación dentro del sistema político local es más bien escasa. No existe un interés real en captar las dignidades municipales del cantón. Esto plantea el problema de la relación que en el nivel local, puede producirse entre poder político y consolidación económica. Precisamente, esta asimetría explicaría la necesidad de constituir, desde el espacio municipal, una serie de mecanismos que posibiliten simultáneamente: a) incluir a todos los actores sociales posibles en la toma de decisiones sobre la política municipal; y, b) poner el tema del desarrollo local como eje articulador de la convocatoria.

Es importante indicar que el tejido de relaciones externas que el Alcalde logra establecer, le permite contar con aliados tanto nacionales como internacionales, que apoyan las iniciativas de proyectos orientados a promover la participación y organización social. Tituaña contó adicionalmente con el respaldo de un equipo de asesores del Movimiento

Pachakutik. En función de ello se estructura el proceso de participación y se identifican las líneas generales de lo que sería la construcción de un plan de trabajo cantonal.

#### **4.2. GESTIÓN MUNICIPAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN COTACACHI.**

Con el propósito de generar procesos de participación ciudadana el Municipio de Cotacachi, promueve herramientas de innovación institucional. Se trata de modificar los mecanismos y lógicas de gestión pública con instrumentos políticos que buscan la promoción y activación de la participación en la toma de decisiones sobre las vías que debe tomar el desarrollo local.

La institucionalización de la participación ciudadana, en Cotacachi, está directamente ligada a la organización de asambleas cantonales en las que se fijan los mecanismos de involucramiento de los diversos actores sociales (población urbana y rural) y se establecen los esquemas de planificación participativa que el cantón asume en la perspectiva de apuntalar procesos de desarrollo local.

De esta manera, la Primera Asamblea de Unidad Cantonal (11-09-1996) respondió a dos motivaciones importantes: a) impulsar la modernización y reestructuración del Municipio, partiendo de la base legal contenida en la Ley de Régimen Municipal; y b), estructurar comisiones de trabajo para tratar los temas que más inquietaban a la ciudadanía: salud, mujer, turismo, ecología, producción artesanal y agropecuaria, servicios y participación y organización. De esta forma, para dar paso a esta experiencia, la convocatoria a la primera asamblea tenía como horizonte estratégico la necesidad de producir ciudadanía a través de la

participación e involucramiento de la población en una gestión municipal innovativa, participativa y sistemática.

En este primer encuentro el tema referente a la participación no se consolidó, debido a que la preocupación central de los asistentes fue el problema de los servicios y la administración municipal, sin embargo, se sentaron las bases para que el proceso de planificación participativa adquiriera una perspectiva de largo alcance.

Las percepciones y proyecciones de los actores involucrados no fueron homogéneas ni de total coincidencia. Básicamente se presentaron dos tendencias referidas al sentido de la planificación y de la participación. Para la UNORCAC era importante ir de abajo hacia arriba para armar una propuesta de trabajo, porque se reconocía como el único sector organizado, mientras que al resto de sectores, en especial los urbanos, les faltaba niveles de organicidad. Otra tendencia sostenía que el proceso de planificación debía partir desde el Municipio, convirtiéndolo en el eje del desarrollo local. Cabe anotar que en este proceso lo ideológico, en el sentido de una confrontación clásica, tradicional o dogmática, pasa a segundo plano o es inexistente por una actitud pragmática de enfrentar conjuntamente lo que interesa al Cantón. Esto no significa que una alma ideológica no deje de estar presente en la conducción global del proceso, nos referimos en esencia a las categorías de la democracia participativa expuestas en el segundo capítulo.

Inmediatamente después de la primera asamblea se ve la necesidad de desarrollar una propuesta sistemática de trabajo y se decide trabajar sobre los temas que aparecieron como más relevantes, en torno a una agenda que guiara el trabajo hasta la siguiente asamblea. De esta forma se empieza a fijar los contornos de la experiencia de planificación participativa.

Los líneas de re-ordenamiento de la institucionalidad local empiezan a delinearse desde el arranque de esta Primera Asamblea:

- La necesidad de modernizar la gestión municipal como proceso necesario para legitimar, afianzar y sostener en el largo plazo la gestión pública de un dirigente indígena, la sociedad local debía comprobar la capacidad de gestión de los representantes del movimiento indio. Las orientaciones de la gestión municipal y las prácticas del propio Alcalde estaban bajo particular vigilancia pública y ello exigía cambios sustantivos en el dispositivo y los modos de gobierno.
- La institucionalización de la Asamblea: se llega incluso a plantear a ésta como la instancia más alta de decisiones, otorgándole por ejemplo la facultad para evaluar la gestión del Alcalde y los concejales (pudiendo ser destituidos en caso de no cumplimiento de sus obligaciones). Más aún se define su capacidad de seleccionar, destituir y nombrar nuevas autoridades públicas.

Los puntos anteriores se hacen evidentes al observar las principales resoluciones de los trabajos grupales y de la plenaria de las Asambleas. Los acuerdos generales expuestos daban cuenta de la tendencia de una modalidad de planificación participativa:

- Declaratoria de la Asamblea como un espacio democrático de análisis y planificación participativa a realizarse anualmente;
- Propuesta de funcionamiento de la Asamblea como espacio de participación ciudadana;
- Reestructuración del Municipio;

- Conformación de las comisiones de trabajo permanente en los temas de: salud, mujer, educación, turismo, ambiente y ecología, entre las principales.

Adicionalmente, se propuso que el Municipio asumiera como intervención directa asuntos tales como el desarrollo de los valores culturales indígenas, la educación intercultural bilingüe, la capacitación y el asesoramiento técnico a los artesanos, el fomento a las ferias libres artesanales, el fomento de participación de jóvenes profesionales de Cotacachi, la coordinación del servicio de transporte, la difusión de programas educativos.<sup>28</sup>

Para la Segunda Asamblea de Unidad Cantonal (1997), se busca una mayor representatividad y presencia de actores sociales participantes en el proceso. A diferencia de la Primera Asamblea que contó con una asistencia aleatoria de sectores sociales, la Segunda contempló ciertos criterios de selección o invitación para el involucramiento de nuevos sectores sociales. Así, participaron delegaciones sectoriales en representación de actores sociales ya organizados o con interés por hacerlo, como comerciantes, artesanos, educadores, ecologistas, profesionales, empresarios del turismo. Los asistentes participaron en calidad de representantes / delegados con capacidad para la toma de decisiones. Hacia futuro quedaron fijados algunos criterios para la conformación y funcionamiento de la Asamblea tales como la territorialidad (zonas ecológicas, cultural, social y económicamente diferenciadas); la sectorialidad (relacionada a aspectos productivos económicos, o de ocupación); el grado de organización; y otros temas específicos. La discusión de estos criterios condujo incluso a plantear la organización de asambleas más localizadas (asambleas por zonas:

---

<sup>28</sup> RAMÍREZ GALLEGOS, Franklin; *La política del desarrollo local*, Centro de Investigaciones CIUDAD, 1ra edición, 2001, Ecuador. pp. 35,36.



andina, urbana y sub-tropical); parroquiales; sectoriales (de turismo, educación o artesanía). De esta manera, la Asamblea permitió a más de ser un espacio de planificación de proyectos, obras y programas, ser un instrumento de afirmación de las identidades de los diferentes actores sociales involucrados.

En esta ocasión se avanzó en la institucionalización y regularización de los procedimientos de la Asamblea. En tal sentido, la Segunda Asamblea fue ya convocada entre la directiva elegida en la primera, el Municipio y la comisión de convocatorias. Para el efecto se hizo uso de la radio municipal y de la prensa local, se hicieron además reuniones preparatorias en el nivel zonal; se conformaron las comisiones de inscripciones, recepción de participantes, alimentación y alojamiento, prensa y logística. Adicionalmente se conformó un equipo técnico %a facilitador+del proceso participativo.

La consolidación de este procedimiento en el proceso de gestión municipal se hace evidente también en la estabilización de comité tendientes a propiciar la inclusión de la participación ciudadana en la gestión pública. Así, al igual que en la Primera Asamblea se conformaron grupos de trabajo de acuerdo a los temas propuestos a partir de las deliberaciones de los asistentes. Desde la Segunda Asamblea, los temas no fueron propuestos arbitrariamente sino que emergieron de los autodiagnósticos zonales.

Todo ello permitió configurar un sentido de continuidad al proceso, y sobre todo, contribuyó a que, en base de los resultados obtenidos en los autodiagnósticos, se produzcan los lineamientos de lo que sería el Plan de Desarrollo Cantonal. En efecto, la necesidad de contar con un Plan emergió de la propuesta del equipo facilitador de Cotacachi con el apoyo de las ONGs que se encontraban participando. El Plan saldría a la luz en

diciembre de 1997, tres meses después de la Segunda Asamblea. Los insumos para el diseño de éste fueron: resoluciones de la Primera Asamblea, información de los auto-diagnósticos zonales, talleres de validación de resultados, Segunda Asamblea (en la que se recogieron aportes críticos y contribuciones), y taller final de validación de información. El resultado de este proceso consultivo y participativo fue el documento de **Orientaciones Estratégicas del Desarrollo Cantonal de Cotacachi**.

En la Tercera Asamblea (septiembre de 1998) se plantea la necesidad de afirmar mecanismos auto-reflexivos dentro de las herramientas de gestión, de tal modo se propuso revisar/controlar sistemáticamente los avances de la aplicación del Plan de Orientaciones Estratégicas y proceder a realizar los ajustes que se consideren necesarios. Desde diciembre de 1997, fecha en la cual se presenta el documento del Plan, hasta septiembre de 1998, los comités trabajan en función de los lineamientos establecidos. La tarea final de éstos consistía en el diseño de planes temáticos, es decir: plan cantonal de salud, de turismo, educación, etc. El trabajo de grupos organizados en función de las líneas ejes del Plan, estuvo orientado al análisis del estado de avance de cada línea y de los compromisos asumidos.

Como en las anteriores asambleas, los grupos presentaron en plenaria los resultados de su trabajo interno. Entre las resoluciones de esta asamblea se cuenta la decisión de formar, dentro de cada eje temático, sub-comisiones de trabajo por componentes, para facilitar y optimizar recursos en la perspectiva de los planes temáticos. Los resultados del trabajo de grupo permitiría avanzar en la construcción colectiva de la **Misión y Visión del Municipio**.

La Cuarta Asamblea (septiembre de 1999) tuvo como objetivo principal observar el avance de los compromisos asumidos; este procedimiento afirmar uno de los principios fundamentales de la democracia participativa, a saber, el control social de los ciudadanos y la rendición de cuentas de los funcionarios públicos. El Alcalde, el Presidente de la Asamblea Cantonal, y los responsables de los Comités presentaron sus informes. Particularmente novedoso fue el hecho de que se incluyera el informe económico del presupuesto municipal para la inversión de las obras identificadas como prioritarias en el Plan Cantonal.

Tuvo particular importancia el desenvolvimiento de la organización indígena local (UNORCAR), puesto que presionó al Alcalde para que observara la obligación de informar permanentemente, rendir cuentas a la ciudadanía y compartir la toma de decisiones. Las prácticas organizativas del mundo andino (planificar ~~entre todos~~, largas asambleas y reuniones de búsqueda de consensos, rendición de cuentas de las autoridades, etc.) fueron incorporadas de esta forma en la gestión municipal.

Finalmente cabe hacer alusión a la forma, en que las nuevas esferas públicas han enfrentado el problema de la representación social como uno de sus principales mecanismos de adquisición de la legitimidad necesaria para sostener el proceso:

- En relación con el problema de género, en la última asamblea las mujeres tuvieron una participación del 40%, y en el Consejo de Desarrollo y Gestión el 25% de los miembros son mujeres.
- En relación con el problema étnico, el desarrollo histórico de la organización de la población indígena en las comunas y organizaciones de segundo grado, se tradujo en una mayor presencia en los espacios de participación cantonal en la fase

inicial de la actual administración. Paulatinamente se ha buscado una mayor estructuración de la organización y participación de los sectores mestizos y negros, actualmente representados en la Asamblea y Comités Intersectoriales.

- En relación con la estructura territorial, se ha buscado contar con la representación rural y urbana, fortaleciendo la organización barrial de incipiente desarrollo. Se ha buscado además la inclusión política de las zonas geográficas andina y subtropical.
- En relación con el problema generacional, a partir de la Tercera Asamblea de Unidad Cantonal una de las preocupaciones centrales fue la promoción de la participación de los niños, niñas y jóvenes. Se estructuró la Mesa de la Niñez y Juventud, que implementó el Primer Congreso de niños/as y jóvenes del cantón. Los niños/as y jóvenes tienen su delegado en la Asamblea Cantonal.
- Otros niveles de representatividad aluden al caso de los gremios artesanales y organizaciones de servidores públicos a quines, desde la fase inicial del proceso, se les abrió un espacio de participación.

Así, se puede observar como en la estructura de representación cantonal en Cotacachi se ha buscado asentar una participación equitativa de sus pobladores.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Ibid. pp. 38,39.

### **4.3. Condiciones para el desarrollo local.**

Para enfrentar el problema del desarrollo local y su relación con la experiencia de innovación política dentro de la gestión municipal en Cotacachi, se plantea la necesidad de explorar en tres esferas que se cuentan como las condiciones mínimas para sostener y entender la emergencia de procesos de desarrollo local: a) la capacidad de organización de actores locales; b) los específicos lineamientos estratégicos (instrumentos y recursos); y c) el sentido / orientación del proceso de desarrollo.

a) El problema de la formación de un sujeto social con un mínimo sentido de localización alude, en lo fundamental, a la constitución de una compleja red de actores sociales, políticos y económicos autónomos y articulados entre sí, por medio de relaciones de colaboración, en torno de la recuperación y afianzamiento de algo así como ciertos intereses públicos compartidos. Se trata de observar, entonces, tanto el posicionamiento público de tales actores sociales, las dinámicas de coordinación de las múltiples interacciones que establecen y las específicas prácticas individuales y colectivas, diferenciadas y localizadas en relación con el contexto local de los procesos de desarrollo existentes.

La experiencia de innovación política establecida en Cotacachi apunta, precisamente, a la generación de instancias de coordinación de la interacción social en las que se ha producido tanto la formación y consolidación de específicos actores sociales, así como, la estructuración de temáticas sobre puntos articuladores que permitan asentar las posibilidades de sostener en el tiempo tales interacciones. Se ha señalado antes la forma en que tanto la Asamblea de Unidad Cantonal como el Consejo de Desarrollo y los Comités de gestión temática posibilitaron la interlocución de sectores sociales diversos y, sobre todo,

colocaron al tema del desarrollo local, además de aquel de la modernización municipal, como el eje vinculante para la negociación de sus respectivos intereses, expectativas y agendas.

En efecto, la colocación del problema del desarrollo local se ha constituido en la estructura vertebradora de la dinámica participativa y de la misma composición institucional de los dispositivos de gestión pública. Las instancias ciudadanas emergentes de este proceso como la Asamblea Cantonal, institucionalizada desde 1996, y los Comités Sectoriales de trabajo (salud, educación, ambiente y turismo), orientan sus acciones en función de la planificación del desarrollo local del cantón. Los comités que surgieron inicialmente como grupos de trabajo durante la Primera Asamblea se constituirían desde ese momento, hasta la actualidad, en Comités con delegación de funciones para convocar y animar la instalación de las mesas de trabajo ciudadanas, con participación de los delegados de los actores y organizaciones locales de Cotacachi, que serían las encargadas de profundizar los temas de debate, promover acuerdos y elaborar perfiles de proyectos y programas. Posteriormente, y como resolución de la Segunda Asamblea en 1997 se da paso a la conformación del Comité de Gestión Local que, a lo largo de 1998 ejerció el rol de animador y conductor del proceso. En la Cuarta Asamblea (1999) éste pasó a constituirse como Consejo de Desarrollo Cantonal, afianzando su capacidad interlocutoria como representante de la ciudadanía.

El fortalecimiento de la gestión municipal del Alcalde ha reposado incluso en sus posibilidades de configurar un plan de desarrollo cantonal y de asegurar el sostenimiento de las bases institucionales necesarias para el efecto. En función de tal instrumento se ha estructurado el proceso de participación y las líneas generales de lo que sería la construcción de un

plan de trabajo cantonal. La estructura de gestión participativa establecida en el Cantón así lo certifica:

- Asamblea Cantonal, que es la máxima autoridad y el actor ~~mayor~~ del desarrollo local, la instancia ciudadana de amplia representación con capacidad para definir políticas.
- Consejo de Desarrollo, unidad ejecutora de las políticas cantonales, anima este proceso durante todo el año entre una asamblea y otra. Lo preside el Presidente de la Asamblea Cantonal, cuenta con un Vicepresidente, dos delegados de la UNORCAC, los responsables de los comités, y los representantes de las ONGs nacionales e internacionales presentes en el Cantón.
- El equipo asesor / técnico cuenta con personal del Municipio, incluido el Alcalde o su delegado, el equipo facilitador de las iniciativas de desarrollo local, más un cooperante de una ONG internacional (Alemania) como experto en apoyo de gestión municipal.
- Los comités, presididos por una persona nominada a su interior, incluye a los representantes de todas las organizaciones locales. Tienen autonomía para implementar iniciativas de proyectos y programas en correspondencia con los lineamientos estratégicos del Plan Cantonal.

Desde esta perspectiva, los nuevos espacios públicos han funcionado como foros de incubación de campos de intereses públicos compartidos, de temas de convergencia en torno a los cuales se estructuran los flujos comunicacionales que dirigen la interacción y posibilitan la constitución y, sobre todo, la localización y asentamiento de las diversas identidades políticas. Es el dialogo al interior de tales escenarios el que ha incubado el surgimiento de actores políticos ~~territorializados~~ es decir, agentes que



movilizan sus estrategias de acción y sus prácticas en la perspectiva y en torno de los límites que su específica espacialidad les confiere.

De tal forma, la promoción del diálogo, la visualización de intereses diversos, y la necesidad de constituir coaliciones y alianzas en torno de propuestas agregadoras, fueron los elementos y antecedentes inmediatos a la iniciativa de construcción de un plan de desarrollo local participativo, en el que el Municipio se erigiría como un actor adicional.

b) Un segundo nivel de análisis alude a los específicos lineamientos estratégicos con los que se trata de dirigir los procesos de desarrollo local.

Tal como se mencionó anteriormente, el proceso de planificación participativa acudió a dos estrategias: a) la concertación entre los actores sociales más representativos como la UNORCAC y el Municipio y b) el impulso a las Asambleas Cantonales. Estas estrategias, que contaron con el apoyo de agentes externos, constituyeron la base para la institucionalización de otros espacios de participación social como el Consejo de Gestión y Desarrollo y las mesas de concertación (comités). Una vez que se contó con la decisión y la voluntad política de iniciar el proceso de planificación participativa, se dieron una serie de pasos coordinados con la idea de ir configurando el plan.

Un aspecto que orientó y facilitó la elaboración de lo que serían las Líneas Estratégicas de Desarrollo del Cantón Cotacachi fue la ampliación de los auto-diagnósticos participativos diferenciados territorialmente, (zona andina, zona urbana y zona de Intag). Los objetivos de los talleres de diagnóstico participativo impulsados en las tres zonas se orientaron a los siguientes aspectos: identificar los problemas de las comunidades, identificar las directrices básicas del programa municipal para el largo plazo y, adicionalmente, priorizar la generación de



programas y proyectos. Así, al tiempo que se consolidan instancias de participación como la Asamblea Cantonal, también se estabilizarían las metodologías participativas en la planificación.

Esto permitió, además de actualizar la información de base sobre las características del cantón, apuntalar procesos de formación de las capacidades locales en términos de conocimiento y manejo de herramientas modernas de planificación y gestión.

En cada uno de los sectores mencionados se produjeron diversos talleres para la elaboración de los auto-diagnósticos y, seguidamente, para la priorización de los problemas sugeridos por los participantes en los talleres. Con esa información, y con grupos más reducidos . a partir de la organización de grupos focales- se desarrollaron dos talleres de priorización de las soluciones que habían sido planteadas en las matrices de problemas, sus causas y soluciones.

En el taller de priorización de la zona andina, se plantearon las soluciones en el siguiente orden:

1. Mejoramiento de los canales de riego con la finalidad de incentivar la producción, evitar la migración y dinamizar la economía local.
2. Concientización de los jóvenes y los niños con respecto a los problemas que desencadena la migración.
3. Elaboración de un plan de apoyo para la legalización de las tierras, con el propósito de solucionar los conflictos, dotar de escrituras a los propietarios y capacitar a la población en aspectos jurídicos.
4. Plan de becas estudiantiles con la idea de reducir las altas tasas de deserción y repitencia escolar; y por último

5. Apoyo a los proyectos productivos con participación de la mujer en actividades artesanales y pecuarias.

En la zona de Intag, utilizando la misma metodología de priorización por soluciones e inversiones se arribaron a las siguientes propuestas:

1. Mejoramiento y apertura de vías a las parroquias y comunidades de la zona.
2. Construcción y mejoramiento de los sistemas de agua y alcantarillado en las parroquias.
3. Plan de construcción y mejoramiento de aulas.
4. Programa de educación y capacitación ambiental.
5. Proyectos alternativos de industrialización de productos de la zona.
6. Proyecto de manejo turístico de la zona.
7. Proyecto de desarrollo socio-organizativo.

La importancia de estos procedimientos de auto-diagnóstico y puesta en juego de ciertas alternativas residió en que fue posible visualizar las diferentes agendas e intereses de los actores centrales del proceso y advertir la necesidad de consolidar los mecanismos de concertación sobre los temas cruciales de la vida social del cantón.

Las líneas de acción y las estrategias de desarrollo cantonal emanadas de todo el proceso consultivo anterior fueron finalmente aprobadas (validadas) durante la Segunda Asamblea Cantonal. Se observa de esta forma la complejidad del proceso de toma de decisiones sobre el que se asienta la gestión participativa del cantón y, sobre todo, la planificación del desarrollo local.

En relación con el problema de la movilización de recursos locales cabe señalar que la gestión municipal participativa, el involucramiento de las

organizaciones sociales y un intenso trabajo de difusión del proceso y de formulación de proyectos . que articulan las demandas de la población en una perspectiva global cuyo eje es el Plan de Desarrollo Cantonal- ha permitido el apuntalamiento de recursos de distintas fuentes.

En concreto se ha logrado una inversión social que ha duplicado el presupuesto propiamente municipal, gracias a las contribuciones de organismos internacionales y a aportes de la propia comunidad. En las inversiones los recursos municipales representan el 57%, los de organismos de apoyo el 27% y el aporte de la comunidad el 16%.

c) Si se entiende que el objetivo general de la gestión participativa en Cotacachi es -promover el desarrollo económico equitativo y sustentable mediante el aprovechamiento racional de los recursos naturales, institucionales y humanos, con la finalidad de combatir la pobreza y mejorar las condiciones de vida en el territorio cantonal- y se observa que para el efecto se ha instituido a la planificación participativa y a la concertación pública de intereses como principales mecanismos y estrategias de activación del proceso, es posible afirmar que el sentido, la orientación del desarrollo apunta hacia la afirmación de los principios y del ejercicio de la ciudadanía en tanto afirmación de la cadena de derechos, consolidación de los sentidos de pertenencia y reconstitución de una cultura pública.

La ciudadanía de la población constituiría, desde esta perspectiva, aquello que confiere direccionamiento y sentido a los procesos de gestión participativa del desarrollo local en el cantón de Cotacachi. Este supuesto tiene, al menos, dos implicaciones. En primer lugar, se trata de afirmar la importancia de la intervención de la institucionalidad pública en la coordinación de las acciones políticas y económicas tendientes a recuperar los precarios equilibrios de lo social; en segundo lugar, se hace



Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

referencia a la búsqueda de mecanismos de afirmación de los derechos políticos, civiles, sociales y culturales en una perspectiva de instituir medidas públicas de comprensión de las desigualdades, los privilegios, y sobren todo, las formas de buscar su afirmación.

El juego participativo constituye, precisamente, el espacio de conexión del entramado institucional en el que los sujetos sociales van conformando y disputando la posibilidad de afirmar una práctica plena de ciudadanía.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Ibid. pp. 39-46

## CAPÍTULO V

### 5. LA GESTIÓN PARTICIPATIVA EN GUAMOTE.

Guamote se encuentra localizado en la provincia de Chimborazo, abarca un territorio de 1.223,3 km<sup>2</sup> que representa el 18,9% de la extensión territorial provincial, constituyendo el segundo cantón más extenso de la provincia. Está integrado por tres parroquias: Guamote, Cebadas y Palmira.

Según las proyecciones del INEC de 1999, la población del cantón fue de 36.456 hbts., de los cuales el 90% es indígena y pertenece a la nacionalidad quichua y al pueblo puruha. El 10% restante de la población es mestiza y está asentada en gran medida, en la cabecera cantonal. El 87% de la población se encuentra asentada en las áreas rurales, lo que hace de Guamote un cantón eminentemente rural. Se estima que alrededor del 18% de la población del área rural emigra hacia la cabecera provincial (Riobamba) y hacia otras provincias del país. Guamote es además un cantón de población joven, ya que la población menor de 45 años representa el 84% de la población total.

La población económicamente activa, PEA, del cantón asciende al 52.6% del total. Una proporción significativa de esta población (82,2%) se ubica en actividades relacionadas con el sector agropecuario y forestal. Dentro de la distribución sectorial de empleo, le siguen en importancia al sector primario las actividades relacionadas con la industria, el comercio y los servicios.

Una actividad ocupacional importante de los guamoteños es el comercio. Un reflejo del dinamismo de esta actividad es la existencia de una de las

ferias (artesanal y agropecuaria) más importantes del país, que tiene lugar los días jueves con un carácter provincial.

### **5.1. Antecedentes del proceso participativo.**

El proceso participativo en Guamote tiene tres antecedentes importantes: las luchas agrarias por redistribución de la tierra, los cambios demográficos y el rol de las organizaciones campesinas. A continuación se reseñan estos elementos.

El acceso de las organizaciones indígenas al control del Municipio de Guamote, proceso que inicia en los noventa del siglo anterior, debe ser comprendido como una suerte de efecto de acumulado de un largo y conflictivo proceso de disputas campesino-indígenas en dirección de dismantelar la estructura tradicional del poder local y construir nuevos esquemas de mediación con las organizaciones estatales.

En el cambio de las relaciones de poder local ha incidido de manera directa la re-estructuración de la tenencia de la tierra en el Cantón. Así, si en 1954 el 94% de las propiedades estaba concentrada en latifundios y grandes haciendas en cuyo control los sectores indígenas no tenían incidencia alguna, a partir de 1975, y en el marco de la ley de Reforma Agraria de un año antes, se intensificó el asedio indígena al monopolio territorial dejando como resultado que ya en 1980 la mitad de la superficie agraria del Cantón pasó a ser controlada por los campesinos. Por medio de compras directas, inversiones y la organización de cooperativas y asociaciones agrícolas, se llega en la actualidad a una situación en que el 80% de la tierra del Cantón es de propiedad indígena. Subsisten, sin embargo, extensas propiedades bajo el poder de familias mestizas, de ancestro terrateniente, que representan 22.000 hectáreas (la cuarta parte del cantón) y son las de mejor calidad. En suma, en el aspecto territorial,

Guamote pasó de ser en 1964 el cantón de la Sierra con mayor concentración territorial, a ser en 1993 el que cuenta con mayor superficie adjudicada.

Luego de 30 años de luchas agrarias y reformismo estatal se ha revertido el monopolio territorial, desmantelándose con ello la base material que mantenía la dominación étnica y, por tanto, se han sentado las bases para nuevas formas de relacionamiento político tanto hacia el interior del Cantón como en los vínculos con el Estado.

Un segundo elemento, que ayuda a explicar la experiencia democrática de gestión local participativa en Guamote, alude a una dinámica demográfica de despoblamiento mestizo de las cabeceras parroquiales. Se trata de un proceso en el que crece la proporción de la población rural y, a la vez, disminuye la población mestiza de las cabeceras. El debilitamiento del sistema de dominación privado étnico, entonces, aparece en sintonía con reajustes demográficos.

En Guamote es evidente la tendencia de ruralización en detrimento de los centros poblados: en el período 1974-1990 la población disminuyó de 10.800 a 6.400, mientras que la población rural aumentó de 86.100 a 91.700 en todo el cantón. Del mismo modo, aun cuando en las tres parroquias que conforman el Cantón existen altos niveles de migración temporal, se ha establecido una fuerte tendencia de permanencia de la población en las zonas quichuas. Todo ello caracteriza a Guamote como área de predominio indígena.

En este sentido, la ocupación campesina del centro poblado urbano . antes mestizo- traslada las formas andinas de la administración del poder al Municipio.

En cuanto a las cualidades organizativas de la población, cabe señalar que Guamote es el Cantón con mayor densidad organizativa de la Provincia, rasgo cuyos orígenes se remontan a mediados de la década de los sesenta en que se inició el conflicto por las distribución de las tierras. Así, en la actualidad Guamote cuenta con 124 organizaciones de base, entre comunidades, asociaciones y cooperativas, agrupadas en 16 organizaciones de segundo grado (una de ellas de mujeres), y con más de 673 grupos de interés que incluyen grupos musicales, grupos de mujeres, clubes deportivos, comunidades eclesiales de base, comités de comercialización, comités agropecuarios, directorios de agua de riego, juntas de agua potable, etc. Las federaciones del Cantón tienen filiación con 4 organizaciones de nivel provincial, (siendo el más importante el Movimiento Indígena de Chimborazo . MICH, siendo Monseñor Leonidas Proaño su primer Coordinador), que por su parte conforman las organizaciones nacionales del movimiento indígena ecuatoriano. Los habitantes del área urbana están organizados en 7 barrios al interior de los cuales también existe una diversidad de grupos de interés con objetivos específicos. A su vez, los barrios forman parte de la Pre . federación de Barrios Urbanos.

Treinta años de luchas agrarias y reformismo estatal trajo consigo la necesidad de que las poblaciones locales institucionalicen sus formas organizativas para negociar con el Estado y así fortalecer su capital humano y social. En este proceso de construcción, la Iglesia, el Estado y los partidos políticos de izquierda jugaron un rol fundamental.

Se ha formado así un entramado de organizaciones . tanto territoriales como sociales- que han desarrollado una importante capacidad para disputar recursos públicos y privados que satisfagan las necesidades de sus respectivas comunidades. Aquí es de particular relevancia señalar que en el surgimiento de esta red organizacional, a más de los factores



propios del conflicto político agrario, ha incidido la presencia intensa y continua, durante 35 años, de agentes externos . sobre todo ONGs, partidos de izquierda y sectores de la iglesia, que contribuyeron además con gestión de proyectos y programas de desarrollo local.

El rol jugado por los agentes externos en Guamote ayuda a sentar las bases para impulsar el proceso participativo de desarrollo local, pero es fundamental el papel de los líderes indígenas que van adecuando y reinterpretando éstas intervenciones, en un proceso de construcción de los discursos del desarrollo signado por la reflexión, la crítica y autocrítica de sus propias prácticas. Más aún, el papel jugado por la cultura andina dentro de este procesamiento de saberes es fundamental.

Esta gama de organizaciones locales y la conformación de relaciones con agentes externos según particulares énfasis y necesidades de apuntalamiento de recursos y capacidades para el desarrollo local; permite la constitución de una nueva generación de dirigentes socializados tanto en roles de liderazgo político como en aquellos atinentes a funciones técnicas.

Queda reseñada así la forma en que federaciones, cooperativas y organizaciones de segundo grado constituyen instrumentos de acción política y de gestión de recursos para el desarrollo y el fortalecimiento de capacidades locales, claves en el proceso de gestión participativa desatado desde inicios de 1990.

## **5.2. Gestión municipal y participación ciudadana.**

A continuación se exponen los instrumentos de innovación institucional que se han sucedido en los últimos años dentro de la municipalidad de

Guamote con el propósito de generar procesos de participación. Se trata de observar los nuevos instrumentos de gestión pública como técnicas políticas tendientes a propiciar la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre las políticas públicas de impacto cantonal.

Los cambios en la gestión municipal del Cantón deben entenderse en la perspectiva del revitalizamiento étnico que, desde el Levantamiento Indígena de 1990, han experimentado las organizaciones indígenas en la vía de montar una crítica abierta al Estado unitario blanco-mestizo, por su incapacidad para condensar la diversidad socio-cultural del país en torno de una estructura representativa plural.

En este escenario, en 1992 . por primera vez en la historia del Cantón- un indígena, Mariano Curicama, asume la presidencia de la Municipalidad de Guamote, con el respaldo de 80 comunidades campesinas y de la Unión de Organizaciones Campesinas e Indígenas de Guamote . UOCIG.

Se trata de una primera fase de acceso y aprendizaje, signada por conflictos interétnicos que devienen en esfuerzos por parte de los indígenas de lograr consensos entre éstos y los mestizos. Esta fase se caracteriza además por tres aspectos: 1) la recomposición del Municipio, pues el nuevo Alcalde recibió una entidad obsoleta y quebrada financieramente; 2) la recuperación de la minga como principal herramienta de trabajo de la nueva administración; y 3) se replantean las bases institucionales para confrontar el clientelismo y el paternalismo.

La consolidación del poder político indígena en el Cantón se inicia en 1996 a raíz de la re-elección de Mariano Curicama como alcalde indígena y se caracteriza, como se ha dicho anteriormente, por la lucha contra el clientelismo y el paternalismo, por la creación de espacios participativos de democracia cantonal y por la dotación de instrumentos, como el Plan

Participativo de Desarrollo del Cantón Guamote, para enfrentar de manera consensuada entre todos los sectores, el problema del desarrollo local.

Cabe anotar que la peculiaridad del Cantón Guamote reside en que, a diferencia de otros cantones indígenas, las organizaciones de segundo grado más representativas de la zona no se subordinan a los intereses electorales de los partidos políticos a la hora de negociar sus candidatos para autoridades locales. Es así como optaron por una estrategia de afiliación a los diversos partidos de izquierda y centro izquierda existentes, con lo cual obtuvieron una representación mayoritaria en el Concejo.

De forma simultánea a la consolidación del control político del Cantón, desde los espacios de gestión municipal, se fueron estableciendo las líneas de orientación de la administración municipal indígena. Ellas pueden ser agrupadas en torno de dos elementos:

- a) Uno de los primeros objetivos de la nueva administración municipal fue unificar a mestizos e indígenas. Se trataba de emprender un trabajo de coordinación y concertación para lograr una mayor legitimidad como estructura de gobierno y como grupo social indígena en el poder.
- b) Cambiar el papel del Municipio de su rol convencional de prestador de servicios hacia funciones de articulación de procesos de desarrollo local. Se buscaba cambiar el estilo asistencialista de desarrollo, activado tanto desde el Estado como desde ONGs, asumiendo un rol activo en los proyectos y programas de iniciativa comunitaria.

Estas orientaciones, en el transcurrir del proceso, han producido como resultados un mayor respeto a las autoridades indígenas por parte de los mestizos, y una apropiación del espacio municipal por parte de los indígenas. Así el Municipio de Guamote se convierte en un municipio de puertas abiertas para los indígenas, para quienes este espacio estuvo tradicionalmente vedado. La afirmación pública de la identidad indígena, cobra así particular relevancia en la legitimación de la nueva institucionalidad municipal.

La viabilidad de los dos elementos señalados ha reposado en el establecimiento de mecanismos de interlocución, negociación y concertación permanentes en los que el Municipio ha desempeñado, sobre todo desde el segundo período de gobierno (1996-2000) un rol de articulación en torno del tema del desarrollo local.

Se hace referencia al establecimiento de nuevas reglas de juego entre los actores locales y extra-locales involucrados en la superación de los problemas del Cantón.

Tales reglas de juego han sido levantadas en relación a democratizar las relaciones entre el gobierno local y la sociedad indígena; se trata de la institucionalización de procedimientos participativos de gestión, planificación y ejecución de las principales políticas públicas del Cantón. Ellas no han afectado, sin embargo, únicamente a las comunidades, federaciones y organizaciones de segundo grado sino además a los actores extra-locales, sobre todo las ONGs que han debido orientar sus modos de intervención en relación a los lineamientos que, en procesos colectivos de deliberación, han viabilizado los actores locales.

Así, el proceso de innovación institucional en Guamote reposa en el funcionamiento de dos nuevas instancia públicas de toma de decisiones:

el Parlamento Indígena y Popular de Guamote (PIPG) y el Comité de Desarrollo Local (CDL). En torno de estos espacios se canalizan las orientaciones políticas y técnicas para las iniciativas locales de desarrollo, por lo que la municipalidad funciona como un actor político adicional sin centralidad decisoria, por fuera de los acuerdos, compromisos y alianzas que establece con otros actores.

El PIPG, instituido desde agosto de 1997, constituye un espacio de nivel cantonal que está compuesto por los presidentes de 133 comunidades indígenas, barrios y juntas parroquiales que integran el Cantón, es el organismo superior responsable de legislar a favor del Cantón, de delinear las políticas y acciones prioritarias para el desarrollo local y de controlar a las entidades públicas y privadas que ejecutan obras de desarrollo en Guamote.

El Comité de Desarrollo Local, por su parte, es una instancia técnica de soporte a las acciones del Parlamento y de las intervenciones municipales. Está integrado por las 12 organizaciones que integran el cantón (incluida la pre-federación de barrios urbanos), los técnicos locales y es presidido por el Alcalde. Tiene a su cargo la coordinación, implementación, seguimiento y evaluación de los proyectos productivos, agroecológicos, de capacitación y culturales, desde una perspectiva de seguimiento participativo de los procesos de desarrollo local.

Los nuevos espacios de concertación pública buscan condensar de forma intercalada los diversos canales de organización política del mundo andino, desde las comunidades (que son la base del PIPG) hasta las organizaciones (base del CDL), y con ello enfrentan las lógicas de fraccionalismo político y alta conflictividad (étnica, territorial, social) propias de las relaciones intercomunitarias. La nueva institucionalidad responde y se adecua a las características de funcionamiento político del

Cantón y con ello profundiza sus posibilidades de funcionamiento y legitimación en el largo plazo. Las diferentes modalidades de organización del poder se revelan en los distintos grados de consolidación de ambas esferas: mientras el Parlamento ha sido un espacio que ha contado con una respuesta positiva de los cabildos, en la coordinación con las organizaciones existen problemas.

De todas formas, la institucionalización y el reconocimiento jurídico necesarios para el funcionamiento de estos espacios participativos, han estado acompañados de un importante respuesta de la población de Guamote para integrarlos y fortalecerlos.

- El PIPG se asume como un espacio de rendición de cuentas de los distintos agentes que la integran.
- Desde mediados de 1997 se inicia desde el Municipio la experiencia de presupuesto participativo dentro del Parlamento; se trata de un proceso de análisis y distribución pública de las partidas presupuestarias de las que dispone el Municipio (en función del Plan de Desarrollo Cantonal).
- Se ha implementado un mecanismo de alternabilidad en el desempeño de las funciones edilicias: los concejales electos actúan por un período de 16 meses y luego son reemplazados por el concejal alternativo. De este modo, se amplían los sustentos representativos y se recogen distintos criterios para la gestión municipal.
- En una perspectiva de reorganización institucional, el Municipio de Guamote ha implantado nuevas lógicas de gestión en el sentido de consolidar la calidad pública de los recursos del gobierno local (equipos, oficinas, vehículos, etc.) sobre la base de contra-prestaciones de las comunidades. Se busca el reconocimiento del carácter social-colectivo del gobierno y el fortalecimiento de sus

bases materiales y operativas. A futuro, incluso, se ha pensado en la posibilidad de crear empresas mixtas (municipio-osgs) a fin de reducir la dependencia financiera del presupuesto central.

A partir de estos instrumentos para la gestión participativa de la política municipal, se estableció la necesidad de configurar el dispositivo de gobierno en dirección de enfrentar el problema del desarrollo local. El Parlamento se establece como el espacio más idóneo para la formulación del Plan Participativo de Desarrollo del Cantón Guamote. En tal perspectiva, el Parlamento estableció cuatro áreas de intervención: a) manejo sustentable de los recursos naturales; b) fortalecimiento de los circuitos económicos indígenas: impulsar empresas comunitarias, eliminar intermediación comercial; c) consolidar servicios públicos de salud y potenciar medicina tradicional indígena; y d) mejoramiento de la calidad educativa en los tres niveles.

Este proceso de innovación ha permitido que la administración municipal maneje hasta un millón de dólares, cifra ~~un~~ enorme+ comparada con los 7.200 dólares que manejaba el Municipio antes de 1992. El presupuesto anual vigente es de alrededor de 160.000 dólares, de los cuales, el 85% está destinado a la inversión social y el 15% a gasto corriente. Además, el presupuesto y las obras son discutidas y aprobadas por el PIPG, el 95% del Cantón tiene agua entubada, el 100% de las comunidades cuentan con electrificación rural y caminos vecinales, se han construido más de 70 aulas escolares, se ha equipado a la municipalidad, se han construido más de 20 centros de acopio, más de un centenar de casas comunales, 70 puestos de salud, se arreglaron patios y aulas escolares en más de 30 comunidades y se restableció parte de la vía Guamote . Macas.

Se observa, entonces, la forma en que las bases institucionales de la política cantonal han sido dirigidas hacia el tratamiento del problema del



desarrollo local en torno de alianzas y acuerdos de gran escala entre las principales organizaciones del Cantón, las autoridades locales y los agentes externos. Conviene dar cuenta, sin embargo, de las características y las tendencias de los procesos de desarrollo desatados en la zona.

### **5.3 Condiciones para el desarrollo local en Guamote.**

Para pensar la relación entre el desarrollo local y las pautas de innovación política dentro de la gestión municipal en Guamote, tal como en el caso anterior, se exploran tres esferas analíticas: a) la capacidad de constitución de actores locales; b) los específicos lineamientos estratégicos (instrumentos y recursos); y c) el sentido / orientación del proceso de desarrollo.

**a)** De forma nítida, el caso de Guamote revela la forma en que la constitución y activación de los actores locales está atravesada por la convergencia de orientaciones en torno de una mínima agenda compartida de intereses. Así, cabe sostener que a partir de las nuevas institucionalidades públicas, se ha desencadenado un proceso de negociación de los intereses particulares de las diversas organizaciones del Cantón en dirección de conformar un Plan Cantonal de Desarrollo, que tendría como efecto acumulado (re)configurar la dimensión público-colectiva de las intervenciones de cada agente local.

Debido a la intensa experiencia acumulada en los años de conflicto por la redistribución de las tierras, de negociación con los aparatos estatales de desarrollo . implantados bajo los convencionales y extendidos esquemas DRI (desarrollo rural integral)- y en la interlocución con ONGs y específicos proyectos de desarrollo, las organizaciones campesinas arriban al proceso de gestión participativa con un bagaje de intereses,



aprendizajes y orientaciones disímiles según los nexos y redes institucionales a los que su configuración había respondido.

De esta forma, puede decirse que el establecimiento del Parlamento y del Comité han colocado en el debate público la actuación de las organizaciones, a saber, sus funciones, disputas y potenciales alianzas. Más que resolver de forma estable tales nudos problemáticos, las nuevas esferas públicas han permitido plantear la necesidad de establecer una estrategia sostenida de coaliciones y concertaciones entre los principales agentes políticos del Cantón como principal mecanismo de movilización del capital social ahí existente. Tal problematización pública de los roles de los actores aparece como condición y vector claves para su constitución y anclaje en el espacio local.

La composición del Comité de Desarrollo Local en torno a un esquema horizontal y descentralizado de gestión técnica que busca la integración, precisamente, de las 12 organizaciones del Cantón da una señal contundente de la intencionalidad de establecer mecanismos de cooperación y convergencia de iniciativas locales en potencial enfrentamiento. Se trata de espacios comunicacionales en los que emergen nexos y fragmentos de intereses compartidos sobre la base de los cuales cada agente puede considerar la posibilidad de estrategias colaborativas que otorgan sedimento local a sus agendas.

Del mismo modo, la realización del Plan Participativo de Desarrollo Cantonal, puede ser entendido como un dispositivo comunicacional en que emergió, por su lado, un sentido ampliado y consistente de localidad y, por otro, puntos de intersección de las agendas políticas de una gama de actores antes aislados. La elaboración del mencionado plan supuso un ejercicio de conocimiento de los particulares problemas y potencialidades

de cada sub-espacio del Cantón y de reconocimiento de los agentes involucrados, de forma segmentada, en su tratamiento.

Por ello se comprende que la municipalidad del Cantón no haya sido la única y posiblemente tampoco la principal entidad promotora del montaje de dicho instrumento, el plan es fruto de una convergencia de voluntades en donde el tejido de las organizaciones indígenas, la revitalización de sus formas de asociación, y la revaloración de algunos vehículos que afirmaron su identidad incidieron de forma importante.

El proceso de innovación política por la vía de la participación ha contribuido a reorientar y, sobre todo, re-localizar las acciones desarticuladas de los distintos sujetos locales; la gestión participativa ha posibilitado el establecimiento de nuevos espacios públicos de diálogo y producción de un entramado cooperativo que articula una gama de actores en torno del objetivo de apuntalar las bases para el desarrollo local de Guamote.

**b)** Un segundo nivel de análisis alude a los específicos lineamientos estratégicos con los que se trata de dirigir los procesos de desarrollo local. En este apartado se destaca la comprensión de dos aspectos: los modos de planificación y la producción de ciertos recursos locales para sostener el proceso.

En relación al primer punto cabe señalar que en Guamote, contrariamente a las tendencias verticales de planificación, se ha decidido enfatizar en el carácter participativo y dialógico de constitución del Plan, buscando que las comunidades indígenas se involucren lo más activamente posible en su realización. La metodología establecida pretendía, además, forjar espacios de concertación entre los diferentes actores presentes en el

Cantón, procurando acuerdos firmes y de largo alcance para direccionar el desarrollo local.

Así, en Guamote, al definir la propuesta metodológica para realizar el plan se privilegian los aspectos de participación y de concertación, con un enfoque claramente político y no solo técnico-instrumental. Se concibe a la elaboración del plan, en sí misma, como un proceso educativo, de fortalecimiento organizativo y, principalmente, de concertación. Así, los criterios generales para la elaboración del plan fueron los siguientes:

- Que sea lo más participativo posible, que convoque a todos los actores presentes en el Cantón.
- Que se haga una amplia difusión por todos los medios de comunicación posibles.
- Que defina con claridad las estrategias para el desarrollo del Cantón para que se convierta en mandato para los guamoteños.

Se observa la primacía política con que los actores locales concibieron la construcción de un Plan de Desarrollo en tanto que, más allá de producir un instrumento moderno de gestión pública, se enfatiza en la posibilidad de establecer en su torno principios de autoridad pública con carácter vinculante para los distintos miembros de la comunidad local.

En este sentido, la construcción del Plan de Desarrollo respondió a procedimientos pautados de coordinación de las interacciones sociales que pueden ser brevemente descritos como sigue.

En primer término, se cumple un período de apoyo por parte de agentes externos para clarificar los roles de las entidades de participación social creadas en el Cantón. Se realizan talleres con los miembros del Parlamento, del Comité y del Municipio. Como producto de estos talleres

se obtuvo un reglamento para el Parlamento y se aclaran los roles de cada instancia (legislativo y fiscalizador para el Parlamento, ejecutivo para el Comité de Desarrollo Local y de gobierno para el Municipio). A partir del acotamiento de estos roles, el Municipio expediría ordenanzas (1998) para dar sustento jurídico e institucionalizar tanto al Parlamento como al Comité de Desarrollo Local.

Para conducir en forma colectiva la realización del plan se decide la conformación del Comité de Gestión del Plan, instancia compuesta por dos delegados del Parlamento, dos delegados del Municipio, dos delegados del Comité de Desarrollo Local y dos delegados de las ONGs de apoyo. Este Comité asume las funciones de coordinar, monitorear, evaluar, hacer correctivos a la ejecución del plan participativo, garantizando que el plan responda a las orientaciones de las organizaciones indígenas y la población en general, y nombra como su coordinador al Presidente del Parlamento Indígena Popular.

A partir de la conformación de esta instancia de coordinación, tres decisiones son de particular relevancia para la continuidad, legitimidad y representatividad del proceso de planificación de la gestión pública de Guamote:

- 1) La conformación . y posterior capacitación- de un equipo técnico local y bilingüe (quicha-castellano) de promotores del plan, por medio de un riguroso proceso de selección y bajo la premisa de distribución equitativa territorial y de género. Ello permitió configurar una leva de funcionarios provenientes de las organizaciones de base pero, a la vez, autónomos en relación a los particulares intereses de éstas.
- 2) Con el propósito de realizar talleres de diagnóstico participativo . que incluían la priorización de problemas y soluciones- en las comunidades y

tomando en cuenta la imposibilidad (de tiempo y recursos) de realizar talleres en cada una, se intercalaron criterios de representación territorial que fijaron al nivel parroquial (las 3 parroquias) y al nivel zonal . 18 zonas creadas a fin de agrupar 124 comunidades rurales- como niveles básicos para la planificación.

3) La realización de talleres específicos con mujeres, niños, ONGs, empleados y trabajadores municipales, y las organizaciones de segundo grado . miembros del Comité de Desarrollo Local. Ello permitió rescatar algunas voces que de otra forma permanecerían ocultas en el proceso decisorio y, además, abarcar la pluralidad de actores concernidos con el plan.<sup>31</sup>

Con todos los insumos procesados por el equipo técnico, se desarrolló un nuevo taller con el Comité de Desarrollo Local en el que se trabaja la problemática cantonal, la visión de futuro del cantón, la vocación cantonal, se determinan con precisión las áreas estratégicas del cantón, se identifican los valores o principios generales del Plan Participativo de Desarrollo Cantonal de Guamote (PPDCG), y también se precisan las Fortalezas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas (FODA), lo que permitió formular las líneas directrices de cada área estratégica. Así se logra diseñar la visión de futuro de cada uno de los ejes de desarrollo cantonal, se formulan las líneas directrices que guiarán el desarrollo cantón y se definen los programas e ideas de proyectos que permitan alcanzar la visión de futuro. Complementariamente se identifican los principales actores del Cantón, quines tendrán un rol protagónico en la ejecución, seguimiento y evaluación del plan.

Finalmente, en Asamblea General con el Parlamento Indígena y Popular se pone a consideración toda la información procesada para el PPDCG,

---

<sup>31</sup> Ibid.. p. 60

se hacen ajustes finales y se afinan las ideas de proyectos en el ámbito cantonal en cada una de las áreas estratégicas, de manera especial los relacionados a la vocación cantonal (producción agropecuaria y medio ambiente). De este modo se valida toda la información generada desde los talleres zonales, parroquiales, con la infancia, las mujeres, los agentes de desarrollo, logrando una plena participación de toda la población de su plan cantonal. En esa instancia se delega al equipo técnico la responsabilidad de organizar la información para que se pueda publicar el PPDCG, según los criterios que el Comité de Gestión del Plan defina para el efecto.

Los actores involucrados en la planificación participativa del desarrollo local deciden además, para poner en práctica los lineamientos del plan, poner en marcha, como herramientas operativas del Comité de Desarrollo Cantonal, mesas de concertación para cada una de las áreas estratégicas de desarrollo cantonal. Se piensa en estas mesas como espacios de concertación entre organizaciones sociales, instituciones públicas y privadas, las que, partiendo de las orientaciones del plan, puedan formular los programas y proyectos y ponerlos en marcha de manera descentralizada y participativa.

Esta breve reseña del procedimiento de planificación permite dar cuenta de la cualidad participativa, deliberante y, a la vez, sistemática con que se concibió la formación del instrumento. En efecto, se trata de la puesta en marcha de un complejo mecanismo de recuperación de las diversas opiniones y visiones sobre el desarrollo del cantón en miras a consolidar un proceso amplio y concertado de toma de decisiones sobre las orientaciones estratégicas del desarrollo local de Guamote.

En relación a los recursos levantados durante el proceso cabe decir únicamente que la constitución de una red de actores involucrados en el

procedimiento planificativo, y el fortalecimiento de las capacidades locales . sobre todo en el conocimiento de las principales herramientas de gestión pública y de concertación democrática- constituyen factores claves para el sostenimiento del proceso y deben ser entendidos, por sí mismos, como efectos políticos e instrumentales a ser capitalizados a futuro por las instancias creadas para tal fin.

En otro nivel, cabe señalar que en base al esquema de planificación, el Comité de Gestión del Plan se encargó de buscar fuentes para cubrir el presupuesto estimado en cerca de 30.000 dólares.

**c)** Al pensar en las orientaciones y sentidos del desarrollo local en Guamote, de la mano de la serie de señales colocadas en las páginas anteriores, surge de forma contundente la imagen de un proceso intenso de democratización de los modos, procedimientos y escenarios de su constitución. La legitimidad de los cambios institucionales de la esfera pública municipal se asienta, más allá de los efectos materiales aún no perceptibles con nitidez, en el apuntalamiento negociado y concertado del capital social acumulado (la densidad organizativa del cantón) en dirección de un proyecto político compartido como es aquel de reivindicar el poder local étnico a partir de sus vínculos con el problema de la pobreza y el desarrollo del Cantón.

En esta perspectiva, la constitución de un sólido control político de base y centralidad étnicas, que supone la puesta en juego de nuevos modos de ejercer la ciudadanía por parte de extensas capas de la población indígena aún no insertas en el proceso, modela las posibilidades de institucionalización del proceso participativo de gestión de desarrollo local.

En otros términos, se trata de argumentar que la colocación del problema del desarrollo local como nodo articulador o principio de intersección entre



los diferentes intereses de los agentes locales, al margen (o además) de instituir la necesidad de un tratamiento cooperativo como mecanismo más idóneo para enfrentar la pobreza extrema del Cantón, cobra sentido en la medida en que coloca ciertos incentivos para la apropiación societal de los recursos públicos, fundamentalmente el espacio municipal, requeridos para recomponer el tejido social de Guamote. Hablamos de la resignificación de los espacios públicos estatales como parte fundamental en la construcción de estrategias colectivas de superación de la pobreza. Ahí donde la institucionalidad oficial había funcionado (y había sido percibida) históricamente como parte del dispositivo de dominación étnica . un recurso de y para los otros, tal movilización interpretativa adquiere un carácter democratizador de inusitadas proporciones.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Ibid. p. 62

## CAPÍTULO VI

### 6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

#### CONCLUSIONES

Para presentar las conclusiones de ésta Tesis las vamos a agrupar en dos secciones: unas referidas más a lo político, y las otras conectadas al tema del desarrollo local.

- 1) Se ha creado un conjunto de dispositivos institucionales para vincular a los gobiernos con los diferentes niveles de participación social, entre los cuales se puede destacar la Asamblea Cantonal, Comités sectoriales de trabajo, Parlamento Indígena y Popular y Comités de Desarrollo Local.
  
- 2) Para abonar en la construcción de una perspectiva nacional y articular los intereses y demandas de descentralización desde las comunidades locales, y con ello, ir diseñando un nuevo modelo de Estado, no hay más que la lucha política.
  
- 3) Hasta el momento ha existido un deficiente nivel de articulación, intra municipios y entre municipios y prefecturas, lo que resta fuerza a la presentación de una alternativa global. Esto en un contexto preelectoral, no es de ayuda para la consolidación y ampliación de la propuesta generada desde la Coordinación de Gobiernos Locales Alternativos. Si ha esto se suma las importantes limitaciones del marco jurídico ecuatoriano, y la estructura oligárquica del poder nacional, pone a esta nueva corriente de gestión alternativa en un nivel de vulnerabilidad elevadísimo, pues lejos de corregir los déficit institucionales, se enfrentan a diversos problemas.

Siendo el más importante, la ausencia de una descentralización democrática como proceso profundo de cambio político y social que modifique la estructura de poder y las correlaciones económicas, sociales y culturales sobre las que se asienta; la carencia de un proceso de redistribución del poder actualmente concentrado en los ámbitos nacionales, regionales, provinciales, cantonales, y la generación de nuevos poderes de base desde la sociedad para el logro de la equidad. Una descentralización que no sólo se sustente en la transferencia de competencias y recursos, sino que impulse un profundo proceso de reorganización institucional del Estado.

4) La construcción de un nuevo modelo de Estado desde abajo, implica emprender procesos democráticos de reforma política del Estado, como propuesta que dote de sentido estratégico al accionar táctico en los gobiernos locales alternativos.

5) Para el diseño y posicionamiento de las propuestas de reforma del Estado, los gobiernos locales alternativos junto con los sectores sociales, autoridades parlamentarias, los tribunales electorales vinculados al MUPP-NP, están en la obligación de aportar con sus propuestas, experiencias, recursos humanos y logísticos.

6) Hay una creciente demanda de mayor control ciudadano sobre el ejercicio de la función política. Se percibe a la descentralización de la organización del Estado Nacional como un paso decisivo en el proceso de democratización de las estructuras políticas, tanto porque se posibilita el acercamiento físico entre los ciudadanos y los gobernantes elegidos como porque representa una desconcentración del poder.

7) De la mano de la democratización creciente de la administración local, en las gestiones innovadoras, se está extendiendo la práctica de los

presupuestos participativos como una forma de legitimar las nuevas instancias democráticas.

En cuanto a la problemática del desarrollo local se puede señalar que:

1) En entornos territoriales específicos, existe demanda en la formulación de estrategias de desarrollo local, frente a la convicción de que las políticas nacionales no dan solución a los problemas de reestructuración productiva y creación de empleo.

2) Hay una tendencia a la recuperación o fortalecimiento de la identificación de la población con el territorio, de modo que se busca potenciar su *vocación productiva* específica, aprovechando sus recursos o capacidades naturales en el marco de una economía autosostenible.

3) Las estrategias de desarrollo local dentro de las estrategias de desarrollo de la competitividad nacional, conforman su dimensión territorial. El desarrollo local es la dimensión territorial de la política de competitividad, ya que ésta no puede materializarse en abstracto sino en actividades productivas que tienen lugar en espacios físicos concretos.

Los casos de desarrollo local reseñados no buscan de forma primordial mejorar la eficacia de los servicios municipales, sino que abordan sobre todo los problemas de relaciones entre los agentes para desempeñar su función de la forma más eficiente. Al término de las actuaciones, la piedra de toque es la mejora de la competitividad del territorio como plataforma de actividad económica empresarial competitiva.

La mejora de la eficiencia de los servicios municipales (susceptibles o no de privatización) o de la propia gestión municipal (fiscal, social, etc.) es un componente importante del desarrollo local pero desde la óptica del desarrollo económico local, no es un fin en sí mismo sino un medio.

La implementación de los programas nacionales de competitividad ganaría en eficacia si contaran con puntos de articulación o inserción territorial en su ejecución.

4) Hay relativa autonomía entre programas de descentralización fiscal y programas de desarrollo local. En consecuencia descentralización y desarrollo local son iniciativas que se refuerzan mutuamente pero no son coincidentes, hasta el punto que un programa de descentralización intensa no implica necesariamente que los gobiernos locales estén en capacidad de asumir el liderazgo que precisa un proceso de descentralización nacional. Y, a la inversa, se dan casos donde las comunidades locales ejercen un importante liderazgo en el desarrollo local que no va acompañado de los beneficios del proceso de descentralización nacional.

5) Es necesario concentrar una actuación política fuerte desde los poderes locales, y desde ahí dinamizar un proceso de lucha política regional de mayores dimensiones. Lo que realmente interesa descentralizar desde la perspectiva de los desarrollos locales es la política de inversiones; tener capacidad real en el diseño y toma de decisiones del Estado.

6) Los comités interinstitucionales de salud, educación, ambiente y desarrollo sustentable, que impulsan nuevas políticas y estrategias de acción en sus ámbitos respectivos, constituyen un ejemplo de descentralización local. Estas experiencias de una descentralización democrática fundada en la participación social constituyen la base de la CGLA para una propuesta de reforma a nivel nacional.

Uno de los componentes centrales de la reforma del Estado en lo que tiene que ver con los gobiernos seccionales, es el tema de la descentralización. Los gobiernos locales alternativos y todas las

autoridades, militantes y colaboradores ligados al MUPP NP, deben seguir avanzando en la sistematización de estas experiencias.

La planificación participativa ha demostrado ser una herramienta útil, que ha ayuda a provocar procesos de construcción democrática y ciudadana.

## RECOMENDACIONES

Las experiencias en planificación local participativa, que se llevan a cabo en los municipios conducidos por autoridades electas que pertenecen al Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik Nuevo País, intentan sintetizar y demostrar que pueden ser un valioso aporte a la construcción de una nueva democracia.

Está presente la necesidad de que el Estado ecuatoriano realice profundas reformas institucionales, para que esté en la capacidad de promover la inserción de las economías locales en el actual mundo globalizado; de otro lado, la promoción de los territorios regionales, las identidades locales y el surgimiento de nuevos actores, exige nuevas formas de gestión política y re-distribución del poder y la riqueza nacionales.

Es necesario conseguir la ampliación de la participación popular y la creación de nuevos espacios públicos para la resolución conjunta de los intereses colectivos locales y nacionales; y la búsqueda de formas alternas de desarrollo.

Es recomendable que la práctica de la participación ciudadana se amplíe y multiplique sobre todo en el nivel municipal, ya que este permite de forma lenta pero segura, prosperar una noción de participación con sentido democrático y con posibilidades de ampliar los horizontes de la acción social, es decir, que la participación se vuelva nacional.



**PDF**  
Complete

*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

Fortalecer la participación ciudadana significa darle la capacidad real a todos los ciudadanos de decidir sobre los principales asuntos públicos de la Nación.



## BIBLIOGRAFÍA

BARRERA, y otros; *Ecuador: un modelo para (des)armar*+, Centro de Investigaciones CIUDAD, 1ra co-edición: GDDL, 1999, Ecuador.

BARRERA, A., UNDA, M.; y otros; *Participación, descentralización y gestión municipal*+, Centro de Investigaciones CIUDAD, 1ra edición, Ecuador, 1998.

BORJA, Rodrigo; *Enciclopedia de la política*+, Fondo de Cultura Económica, 1997, México

DIETERICH STEFFAN, Heinz; *Bases de la democracia participativa*+, ediciones La Tierra, 3ra edición, 2001, Ecuador.

HABERMAS, Jurgen; *Teoría de la acción comunicativa*+, tomos I y II, Ed. Taurus, Madrid, 1989.

DIETERICH STEFFAN, Heinz; *Bases de la democracia participativa*+, ediciones La Tierra, 3ra edición, 2001, Ecuador.

OJEDA SEGOVIA, Lautaro; *Estado del debate sobre autonomía y descentralización*+, PNUD, 1ra edición, 2001, Ecuador.

RAMÍREZ GALLEGOS, Franklin; *La política del desarrollo local*+, Centro de Investigaciones CIUDAD, 1ra edición, 2001, Ecuador.

CONAIE; *Las nacionalidades indígenas en el Ecuador* - Proceso organizativo, Ediciones Tinkui, 1989, Ecuador.

### *Documentos y Memorias:*

- Honorable Consejo Provincial de Cotopaxi, *Las perspectivas de descentralización en Cotopaxi*+, memoria taller realizado en julio del 2001
- Ilustre Municipalidad de Saquisilí, *Plan participativo de desarrollo del Cantón Saquisilí*+, 1999.
- Instituto Científico de Culturas Indígenas, *Taller intercultural de mujeres líderes en poderes locales*+, marzo 2001.
- CGLA, *Taller de capacitación de autoridades locales*, julio 2000.

- CGLA, *Gobiernos locales alternativos y política social*, septiembre 2000.
- Coordinadora Popular de Quito, *Por la Nueva Democracia*, 1991.
- *Tesis sobre la construcción de poder local, democracia local y gobiernos locales alternativos*, documento presentado en el 2do Congreso Nacional del MUPP NP, septiembre del 2001.
- *Alternativas para el desarrollo social, Plan de desarrollo cantonal participativo . Cantón Suscal*, Cuenca, 2002.
- Comisión Nacional de Descentralización, *Autonomías y Circunscripciones Territoriales, Plan de Descentralización*, mayo 2001.
- *A radicalizar la democracia*, documento presentado en el 2do. Congreso Nacional del MUPP NP, septiembre del 2001.

*Otras publicaciones:*

- Revista *Qué Fue*, artículo: *Una revolución democrática desde los gobiernos locales*, de Fernando Buendía. 2000.



*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

# ANEXOS



*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

## AUTORIZACIÓN PARA PUBLICACIÓN

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la publicación de esta Tesis, de su bibliografía y anexos, como artículo de la Revista o como artículo para lectura seleccionada o fuente de información.

Quito, junio del 2002

**Firma del Cursante  
Lcdo. Mario O. Ramos L.**