

FLACSO

Facultad Latinoamericana de Ciencias
Sociales SEDE ECUADOR

Postgrado de Especialización en Gestión del Desarrollo Local

· Tesina Financiada por Fondo de Solidaridad

Título: Propuesta de Automatización para registro de
Estándares de Desarrollo Municipales

Autor: Juan José Peñafiel G

Fecha entrega: 20 de Marzo del 2005

Dedicatoria

"A todos quienes hicieron posible este trabajo, primero al Altísimo Dios Supremo por permitirme continuar en este mundo luchando por mis ideales y disfrutando de sus bendiciones.

A mi madre Mercedes a quien le debo todo en esta vida, a mi esposa que supo apoyarme y comprender mis ausencias de casa durante mi entrenamiento en el postgrado; y a todos los seres que amo y me inspiran siempre en todo lo que hago: mi abuela Amalia, mis hermanos Katherine, Jessica y Samuel y a mi padre que aunque no está con nosotros estoy seguro que está muy feliz por que escogí como me aconsejó."

Quiero aprovechar para agradecer a los directivos de este programa de Postgrado, a Master Nayeth Solórzano quien cuando estuvo como vicerrectora (e). de la Escuela Politécnica del Litoral me puso en contacto con este programa, a los profesores y la Universidad Laica Eloy Alfaro quienes supieron acogernos con buena disposición y nos dieron el apoyo esperado.

"No puedo dejar de lado a mis nuevos amigos que sembré durante este año y que supieron demostrar lo que significa una buena amistad: Zila, Dolly, Carlos y Anny."

"Gracias a todos por nunca dejar de confiar en mí y darme aliento cuando ya estaba exhausto por las dificultades que encontramos en el camino"

INDICE GENERAL

<u>1 INTRODUCCION</u>	6
1,1 Prefacio.....	6
1.2 Objetivos Generales del Proyecto.....	7
<u>2.1. Marco Teórico</u>	8
2.1.1 QUE ES DESARROLLO LOCAL ?	9
2.1.2 Porque se dan las desigualdades en los términos de desarrollo?.....	9
2.1.3 Como se origino la teoría del desarrollo	11
2.1.4 Quienes participan y como se inicia un proceso de desarrollo	13
2.2 IMPACTO LOCAL.....	15
2.2.1 Cual ha sido el impacto del desarrollo en el Ecuador.....	15
2.3 CARACTERISTICAS	17
2.3.1 Cuales son los ejes del desarrollo local y como aprovecharlo?.....	17
2.3.2 Cuales han sido los riesgos de aplicar la teoría desarrollo	19
2.3.3 Para que sirven los indicadores?.....	20
2.4 COMPONENTES	21
2.4.1 Tejido Social	22
2.4.2 Planificación estratégica	23
2.4.3 Gestión del Plan	24
2.4.4 Capacidad Institucional	25
2.4.5 Competencias Asumidas.....	26
2.4.6 Asunción Temas Transversales	26
2.4.7 Articulación al Sistema Nacional	27
2.5 La perspectiva de lo técnico	28
2.6 La demanda ciudadana	28

3 Proyecto	30
3.1 Descripción del Proyecto.....	30
3.1.1 Planteamiento del Problema.....	30
3.1.2 Alcance del Proyecto	31
3.1.3 Impacto esperado	32
3.1.4 Usuarios potenciales directos e indirectos.....	32
<u>3.2 Objetivos de la TESINA</u>	33
3.2.1 GENERALES.....	33
3.2.2 ESPECIFICOS	33
3.2.3 VENTAJAS	34
3.2.4 DESVENTAJAS	34
4 Contexto del Cantón El Triunfo	35
4.1 Datos Generales.....	35
4.2 Actividad económica.....	35
4.3 Producción.....	36
4.4 Servicios Básicos.....	36
4.5 Turismo	37
4.6 Zona en disputa	37
4.7 Vínculos con otros cantones... ..	37
4.8 Presupuestos locales y competencias asumidas	38
4.9 Necesidades emergentes del cantón	38
4.10 Reseña Histórica del cantón	39
5 Metodología aplicada para la Evaluación de Estándares	40
5.1 Tejido Social.....	40
5.2 Planificación Local.....	41
5.3 Gestión del Plan	42
5.4 Capacidad Institucional	43
5.5 Competencias Asumidas.....	44

5.6 Asunción de Temas Transversales	45
5.7 Articulación a Sistemas Nacionales.....	46
5.8 Resultados Obtenidos de la Evaluación.....	47
5.8.1 Tejido Social.....	47
5.8.2 Planificación Local.....	48
5.8.3 Gestión del Plan	49
5.8.4 Capacidad Institucional	51
5.8.5 Competencias Asumidas.....	53
5.8.6 Asunción de Temas Transversales	54
5.8.7 Articulación a Sistemas Nacionales.....	56
5.9 Conclusión y Análisis de la Evaluación del Municipio.....	57
6. Sistema “Estándares Municipales.....	58
6.1 Modularización (MAPA ESTRUCTURAL)	58
6.2 Narrativas de las Opciones.....	59
6.2.1 Administración	59
6.2.2 Configuración	59
6.2.3 Consultas/Reportes.....	59
6.2.4 Reportes de las pantallas.....	60
7. Conclusiones y Resultados “Estándares Municipales.....	62
<u>ANEXOS</u>	
ANEXO1 Referencias de estándares indicados por AME.....	63
ANEXO2 Cuadro de referencia de proyectos locales	58
ANEXO3 Bibliografía	68
ANEXO 4 Guía del usuario (Manual uso sistema)	69

Capítulo

1

Título: Diseño, Elaboración e Implementación del Sistema de Evaluación y Consulta de Estándares del Desarrollo Municipal (SECED v 1.0)

Propuesta de Tesina previo a la obtención del título de Especialización en Gestión del Desarrollo Local y Políticas Sociales.

1.1 Prefacio

En Latinoamérica hoy en día se habla mucho de temas relacionados con el desarrollo local y descentralización "como la panacea del momento para enfrentar problemas de "trasfondo social"; pero es importante revisar a fondo la verdadera realidad que involucra un proceso de tal envergadura y del porque los países que han asumido dicho compromiso no han alcanzado los resultados esperados debido a muchos aspectos que han entorpecido tal esquema.

Se hace importante entonces revisar por ejemplo las continuas desigualdades en los niveles de desarrollo entre las diversas partes de un territorio nacional, por ello se han planteado una diversidad de propuestas para corregir este desequilibrio que se presentan tanto a nivel regional, provincial, municipal y comunal; nuestro interés debe ser buscar soluciones viables con conocimiento de fondo para que se consiga el objetivo planteado.

Los gobiernos locales deben tener una estrategia de concertación de necesidades y buscar el planteamiento de prioridades a través de participación de los actores sociales que tengan involucramiento con el motor productivo de cada localidad.

También es importante revisar las capacidades y el liderazgo de los representantes en la asunción de competencias tales como: provisión de servicios, educación, saneamiento ambiental y redistribución de riquezas; así como para cumplir ciertos objetivos relacionados con disminución de tasas de analfabetismo, tasas de mortalidad infantil, etc.

En virtud de tal necesidad, procedo a plantear el desarrollo de este esquema informático que servirá como unidad de apoyo a la gestión municipal y que permitirá una evaluación inmediata para la toma de decisiones.

1.2 Objetivos generales del proyecto SECED

El objetivo principal del Sistema de Evaluación y Consulta de Estándares del Desarrollo Municipal (SECED v 1.0), es convertirse en un instrumento dirigido a autoridades, actores locales y entidades de apoyo, para que puedan evaluar si sus procesos tienen capacidad y continuidad.

Así mismo, busca aportar a los gobiernos locales en su tarea de construir condiciones para generar procesos de gestión sostenidos a través de la modalidad de rendición de cuentas a los gobiernos centrales.

Los desafíos políticos, sociales y económicos actuales destacados por el informe sobre el Desarrollo Mundial 1999-2000, requieren de procesos complejos, interdisciplinarios e innovativos que permitan, en su sentido más amplio, transformar el sistema de administración municipal más o menos eficiente, en un sistema de gobierno local, que asegure la participación ciudadana estructurada, desarrollo económico territorialmente más equilibrado y una efectiva descentralización en la toma de decisiones.

He elaborado un sistema que fácilmente se convierta en una herramienta estratégica de reflexión y fortalecimiento de los procesos de desarrollo local, entusiasmado en que se la consiga ver como un adecuado instrumento de medición de los estándares municipales a través de pantallas de ingresos, gráficos y reportes de revisión.

Todas las revisiones efectuadas a este proyecto están acorde a las exigencias de la coordinación Académica de FLACSO y el material recibido en la materia dictada por el Sr. Santiago Ortiz durante el dictado de Gobiernos Locales y Desarrollo en Manta, en el mismo que se nos explicaron las normas definidas por AME (Asociación de Municipios del Ecuador).

Marco conceptual . En que consiste el Desarrollo Local?

En este capítulo trataremos de reflexionar sobre la conceptualización y detalles que involucra el desarrollo local para poder entender como este proyecto encaja en la aplicación de la teoría del desarrollo.

2.1. Marco Teórico

2.1.1. Qué es el desarrollo Local ¿

El desarrollo local trata sobre la relación entre crecimiento económico y el impulso de los sectores productivos de una sociedad para una mejor condición de vida de las poblaciones involucradas dentro de un territorio definido (provincia, cantón, ciudad, barrio, comunidad etc.); pero tal cual todos los ecuatorianos conocemos existe una diferenciación abismal entre la ganancia de competitividad del tejido productivo en los diferentes espacios geográficos.

Como es obvio, dentro del concepto, se pone especial énfasis en los problemas y oportunidades de las localidades con menor nivel de desarrollo en comparación con sectores considerados "polos del desarrollo".

En las últimas décadas, se ha observado un marco de enfoques estratégicos y de políticas de desarrollo local, no es una moda pasajera sino resultado de la constatación de las enormes diferencias que, en términos de desarrollo y bienestar, existen entre diferentes zonas al interior de los países; diferencias que, por ejemplo, los "mapas de pobreza" suelen graficar con gran precisión.

De hecho, la distancia que, en términos de crecimiento económico y de bienestar social existe entre muchas localidades apartadas en los países de la región y las capitales de esos países es, en muchos casos, mayor que la que existe entre estas últimas y, por ejemplo, Nueva York, Los Ángeles o Londres.

Los indicadores que muestran esta situación de postración económica y social son de sobra conocidos por los entendidos de la materia.

Las principales razones que destacan la diferenciación en el ritmo decrecimiento de las zonas más pobres se detallan:

a) la segmentación de los mercados (tanto de trabajo como de capitales y de tecnología) que hace que sea en esas zonas y localidades menos desarrolladas en la que se concentre la mayor cantidad de malos puestos de trabajo y la menor dotación de activos financieros y tecnológicos;

b) la mayor parte de la población de esas áreas corresponde a los dos tercios (*) más bajos en la estructura de distribución del ingreso y al grupo de hogares en situación de extrema pobreza;

c) la carencia de infraestructuras para la satisfacción de servicios básicos: Luz, agua, alcantarillado.

Con todo, quizás sea el "déficit" formativo lo que mejor describe la postración de estas zonas y de su población, pues éste tiene una estrecha relación con la limitada potencialidad para superar esa situación.

2.1.2 ¿Por qué este desigual desarrollo tanto en términos económicos y sociales(desarrollo sin equidad)?

La marcada diferenciación de desarrollo no solo se verifica en los crecimientos económicos sino también en el crecimiento territorial y equidad social.

De seguro el lector de esta tesina, ha podido al igual que el suscrito , constatar que los grandes centros comerciales atraen a más personas con capacidad de compra, pero los pequeños a quienes están en menores posibilidades; esta sinergia o comportamiento también se da en los niveles de crecimiento de los cantones y ciudades del país ; nótese como Guayaquil y Quito han centralizado tanto la población como empleo y otros aspectos de la vida cotidiana que las definen explícitamente como las ciudades más avanzadas o se las considera "polos del desarrollo" de nuestro país.

Otro factor que se ha constatado es el fuerte proceso de migración del campo a la ciudad, que tuvo lugar a partir de mediados del siglo pasado como resultado del progresivo deterioro de los términos de intercambio campo-ciudad, aceleró el proceso de "urbanización" de los países, dando lugar al surgimiento de grandes metrópolis y de ciudades de tamaño medio.

Este proceso de "urbanización" como se la ha denominado en los últimos lustros, acentuó el centralismo político y administrativo, de manera tal que las decisiones políticas tuvieron siempre como principal punto de revisión los intereses de la población de esos grandes conglomerados urbanos.

Debido a esto, aumentó la desigual distribución de los conocimientos y de la institucionalidad responsable de promover el desarrollo y socialización de esos conocimientos (escuelas, colegios, centros de formación técnica y profesional, institutos de investigación, universidades).

Por otra parte, la concentración de la inversión en infraestructura (física, económica y tecnológica) en dichos centros así como de los servicios públicos; debido a que la inversión privada privilegió su localización en dichas zonas.

El resultado de todo es: una muy desigual distribución de los activos físicos, económicos y sociales, con zonas y localidades totalmente postergadas y "desconectadas" del proceso de desarrollo.

Hay, sin embargo, analistas, académicos y políticos que atribuyen esta desigualdad a otras causas, por ejemplo mencionan que la principal causa de postración económica y social de ciertas zonas radica en el mal funcionamiento de los mercados, que hace que estos no se les asignen los recursos necesarios para su desarrollo; sobre todo, debido a la rigidez que genera la normativa estatal (leyes, decretos, etc.) en las diferentes áreas de la vida nacional.

Otros consideran que la principal causa de esta situación es el centralismo del Estado que, por razones de clientela política, concentra sus inversiones, en especial en infraestructura de comunicaciones y servicios, en las zonas urbanas más densamente pobladas.

De allí además la importancia de la "descentralización", en tanto el Estado, lo central es poco eficiente en lo económico global, multiplica los costos sociales, genera desequilibrios territoriales, aumenta las desigualdades entre los grupos, conduce a un modelo técnico burocrático, vinculado a oligarquías económico-sociales, un poder inaccesible, con decisiones inapelables.

Se valoran los Municipios, siendo parte del Estado, dado que están cerca de "lo local". Se hace importante apropiarse de lo Municipal por la gente que vive en lo local y de ello tener por fin algo de poder, "poder local".

Tener "en nuestras manos" un espacio de la realidad donde seamos "nosotros" quienes decidimos allí, seamos dueños de algo, y por fin podamos vivir algo de "poder" y desde allí "enfrentar" al centro, al poder.

En conclusión luego de una revisión de los lineamientos aprendidos en los talleres del programa de postgrado, podemos decir que el desarrollo local trata de *"un proceso de crecimiento y cambio estructural en las decisiones políticas y económicas de tal forma que mediante la utilización del potencial existente en el territorio se pueda conseguir el bienestar de la población"*.

Esta concepción personal y reflexiva está acorde con la opinión de Víctor Hugo Torres investigador y escritor socialista reconocido en nuestro país quien en sus diversas obra ha explicado como en el Ecuador, se ha manifestado un avance en experiencias de desarrollo local con presupuestos que involucran algunos contingentes entre ellos: la participación ciudadana, la democracia el interés de planes estratégicos, el crecimiento institucional y el incremento de mejoras en general.

2.1.3 Como se origino la ideología del desarrollo? De donde vino?

Sin dejar de lado la idea inicial seria bueno efectuar un recorrido a través del tiempo que podría darnos una perspectiva de cómo cada vez se hizo necesario adoptar estas ideas de desarrollo empezando en las sociedades más adelantadas y hoy considerada como un teoría de real aplicación en el contorno de los países sub-desarrollados.

El concepto de desarrollo según algunos escritores (Sunkel y Paz) se considera como un tópico de post-guerra , acorde con la Carta del Atlántico firmado por Churchill y Roosevelt en 1941 con el aval de lo que hoy se conoce como la organización de las Naciones Unidas, donde se compromete que *"el único fundamento cierto de la paz reside en que todos los hombres libres puedan disfrutar de su seguridad económica y social , y por lo tanto se debe comprometer buscar un orden mundial que permita alcanzar esos objetivos una vez finalizada la guerra"* Igual concepto de declaró en la Conferencia de San Francisco en 1945 que fue lo que dio origen a la ONU.

Luego de esto el concepto de desarrollo estuvo ligado a un proceso económico de vanguardia tal como se percibe en una cita de José Medina Echeverría, conocido como el padre de la sociología del desarrollo en Latinoamérica *" El desarrollo es un proceso continuado cuyo mecanismo esencial de aplicación consiste en la aplicación reiterada del excedente en nuevas inversiones , y que tiene, como resultado la expansión incesante de la unidad productiva de que se trate. Esta unidad puede ser desde luego una sociedad entera"*

Durante la década de los 70 y 80 el desarrollo se concibió al PIB como el sinónimo de crecimiento económico, lo cual contribuyó a mejorar el dominio de los temas de desarrollo a los profesionales economistas y afines, pero poco a poco los errores vacilantes del reduccionismo económico permitieron ir entendiendo el verdadero significado del teorema.

Según el economista británico Dudley Seers (1970) el punto es reconocer que el desarrollo es un concepto normativo, complementado con algunos juicios de valor inspirados en el pensamiento de Gandhi, se plantea que los seres humanos requerimos de alimentos, trabajo e equidad para alcanzar nuestra realización, esta idea se ve reflejado en los contingente de la CEPAL.

Luego en los años 90 el Programa de Naciones Unidad para el Desarrollo PNUD, adoptó el índice de desarrollo Humano como la nueva metodología para medir el desarrollo de los pueblos.

El informe de 1996 declaró: *"El desarrollo humano puede describirse como proceso de ampliación de las opciones de la gente... Más allá de esas necesidades, la gente valora además beneficios que son menos materiales. Entre ellos figuran por ejemplo, la libertad de movimiento y expresión y la ausencia de opresión, violencia o explotación. La gente quiere además tener un sentido de propósito en la vida, además de un sentido de potenciación"*

Una vez hecho este recuento del avance del concepto del desarrollo local hasta nuestros tiempos, podemos mencionar que en términos comunes el desarrollo ha enraizado su significado en las satisfacción de las necesidades humanas pero también debemos mencionar por ejemplo en el caso de Ecuador la propuesta no ha avanzado o alcanzado un mínimo de efectividad, sino más bien se ha quedado en el plano subjetivo y teórico.

2.1.4 Quiénes y cómo se deben iniciarse un proceso de Desarrollo?

Quizás esta sea una de las constantes interrogantes que se plantea en todos los ambientes sociales que de una u otra manera están vinculados con el proceso de transformación de la sociedad, cuando se trata de crear un espacio en el cual desaparece la categoría de beneficiario de un proyecto, para dar paso a la visión del desarrollo participativo -no institucionalizar decisiones ya creadas- sino antes bien que los implicados tenga una real inserción en la toma de decisiones locales, donde el recurso humano como actor directo o sujeto activo del cambio es el protagonista, de ninguna manera será beneficiario porque, ya no acepta la concepción vertical y paternalista del desarrollo.

El Desarrollo Local no escapa al riesgo de convertirse en lo que siempre han caído los procesos sociales: como la tendencia a diseñar esquemas, desde la intelectualidad, para los destinatarios; por esto hay que trabajar, para que esta tendencia sea una auténtica manifestación de intereses y soluciones populares y no una nueva estrategia paternalista para maquillar el desarrollo con una participación popular -supuesta-.

Debido a esto la propuesta que planteo trata de un proceso transformador que se origina desde adentro hacia afuera; un estilo de desarrollo que surge desde las diferentes formas de coalición, sean de tipo clasista, empresarial, popular o étnico, siempre orientadas a promover la participación de actores colectivos, utilizando estrategias metodológicas que

han sido creadas a partir de la concepción del desarrollo dinámico, equitativo, pluricultural, participativo, con un fuerte énfasis de género, no como una generosa concesión sino como el pleno y democrático acceso a sus derechos y a las prácticas culturales, especialmente de los pueblos aborígenes.

La aplicación de este proceso se fundamenta en estilos de desarrollo que surgen de las tendencias que a continuación se plantean:

- INTEGRADORA porque convoca a todos los sectores de la sociedad a la "minga por la vida"
- ALTERNATIVA porque define estilos propios de desarrollo, de acuerdo con los intereses de los actores y de los sectores en desarrollo
- INTERCULTURAL porque aprovecha los valores y la energía cultural de los pueblos para definir un estilo de desarrollo basado en la diversidad para crear la unidad
- CAPACIDAD porque privilegia la fortaleza, la fuerza, las potencialidades de los actores sociales para definir sus alternativas, descartando la actitud paternalista y convirtiéndose en actores directos en vez de "beneficiarios" pasivos.
- GLOBALIZADORA porque todos los sectores de la sociedad nacional deben desarrollarse, porque las carencias de unos afecta a los demás y porque no se debe promover el desarrollo por sectores de la población ni por temas sociales
- DESCENTRALIZADA para aprovechar los espacios de participación creados por la Constitución y la política social del Gobierno, para transferir las competencias a los organismos seccionales, a las organizaciones de base, de segundo y tercer grado así como a organismos no gubernamentales, locales y nacionales.
- PARTICIPATIVA porque todos los sectores de la sociedad nacional deben intervenir de manera directa para provocar el desarrollo de la sociedad nacional en su conjunto

Entonces el Desarrollo Local debe concebirse como esquema de participación que busca y promueve estrategias y mecanismos para la satisfacción de las necesidades básicas de la población, debe ser considerado como "una metodología" que promueve la intervención de todos los actores sociales, directos, indirectos, internos, externos, todos trabajando por un sólo objetivo, una sola misión, potenciando el recurso humano para que, como sujeto activo-participe-, sea protagonista de los cambios que cada sociedad requiere.

2.2 IMPACTO LOCAL

2.2.1 Cuál ha sido el impacto del desarrollo en Ecuador?

La Ley de Descentralización del Estado ha generado diversas reacciones en los sectores sociales, políticos, económicos y culturales; cada uno ha emitido sus criterios desde la perspectiva de sus particulares intereses, lo que conlleva de manera lógica, la pérdida de objetividad para formular alternativas factibles que generen un proceso de desarrollo local auténtico.

De la experiencia acumulada en diseño, validación y ejecución de metodologías participativas, podemos afirmar que el desarrollo local es un proceso social que no puede ser aplicado por decreto; es cierto que se requiere un marco legal que lo institucionalice y norme su funcionamiento, como la Ley de Descentralización del Estado, pero, será el poder de la participación de la comunidad, el elemento fundamental en este proceso, es lo que realmente va a hacer posible que el desarrollo sea el resultado de la capacidad, de las potencialidades de los actores sociales que, de manera consensuada llegan a acuerdos, adquieren compromisos, asumen responsabilidades pensando solamente en el objetivo común que todos esperamos, *"la construcción de un Estado moderno"*.

Mientras sigamos dependiendo de las viejas estructuras políticas, mientras los gobiernos seccionales continúen siendo botines partidistas anclados en caducas formulas contestatarias, mientras los funcionarios elegidos por el pueblo respondan a los intereses dogmáticos de sus tiendas partidarias, inclusive a sus intereses personales, dejando de lado las aspiraciones legítimas y las soluciones reales de los problemas de las diferentes formas de comunidad, la utopía del desarrollo local será apenas una quimera, el sueño insatisfecho, y la ansiedad por consolidar la participación de los talentos humanos en la construcción de su destino.

Las preguntas que permanentemente nos hacemos son: ¿están los gobiernos seccionales dispuestos a emprender un proceso que puede durar algunos años?, son capaces de generar políticas de desarrollo coherentes y sustentables?, acaso la burocracia tradicionalista está dispuesta a ceder el botín del desarrollo?, es más importante para ellos solucionar una que otra necesidad, sin atacar las causas que la originaron, para poder mantener la dependencia de los pueblos y satisfacer, de esta manera sus aspiraciones mesiánicas, de políticos redentores?.

Cuando se dice que el DESARROLLO LOCAL ES UN PROCESO PARTICIPATIVO, se presume que los gobiernos seccionales que realmente están dispuestos a emprenderlo, deben ser capaces de: Diagnosticar de manera participativa las necesidades más relevantes de su territorio.- Diseñar junto con todos los actores sociales la planificación estratégica y los planes táctico y operativo, proponiendo políticas globales de desarrollo.- Identificar los talentos humanos capaces de aprovechar de manera racional todos los recursos.- Considerar que el desarrollo debe fundamentarse en los valores éticos y culturales de los pueblos.

Estas reflexiones permiten comprender que la Ley de Descentralización del Estado y el desarrollo local, aplicadas desde la perspectiva de la diversidad étnica, social y política pueden estructurar un "proceso de lucha por la democracia, la libertad, la igualdad, la autonomía, y con ellas por la justicia social contra el empobrecimiento, la depredación y la explotación", según afirma Pablo González Casanova -escritor y investigador de temas desarrollo, chileno-.

Un análisis socio-político de los escenarios del desarrollo local nos permite considerar que es absolutamente necesario abrir todos los espacios que generan los diferentes actores sociales; los gobiernos seccionales cumpliendo el rol de coordinadores y facilitadores del proceso; las diferentes formas de agrupación, sean barriales, comunitarias o institucionales aportando con los talentos humanos, los recursos locales y sobre todo institucionalizando el poder de la participación y finalmente, los organismos no gubernamentales que operan dentro de la estructura geográfica asumiendo la responsabilidad de generar procesos metodológicos de carácter participativo y promoviendo la sistematización correspondiente que garantice la sostenibilidad del esquema.

2.3 CARACTERISTICAS

2.3 .1 Cuales son los Ejes del desarrollo Local y como los aprovechamos?

Para comprender bien las características de este proyecto debemos tomar muy en cuentas los puntos considerados como ejes del desarrollo ya que en ellos se basa toda la estructura del sistema que se revisará en capítulos posteriores.

Los diferentes elementos que constituyen este esquema de desarrollo giren alrededor de un solo eje; es que todos los elementos son a su vez, ejes y satélites que interactúan simultanea y armónicamente para cumplir el objetivo que los coaliga. Descrita esta figura, es necesario considerar, como ejes del desarrollo local, los siguientes elementos: por la descripción anterior, el orden en que se los anota de ninguna manera significa prioridad.

- Eje cultural
- Eje ambiental
- Eje político
- Eje económico
- Eje turístico

Antes que describir las acciones que estos ejes requieren en un proceso de desarrollo local, es conveniente plantear algunas preguntas para que sean analizadas por los organismos que, en cada uno de los gobiernos seccionales, serán los encargados de implementar el proceso, de esa reflexión pudieran surgir, de manera mucho más consistente, las respuestas que cada uno de los ejes requiere para elaborar una propuesta de desarrollo local que tenga las siguientes características básicas:

- A.- consistente,
- B.- participativa,
- C.- sustentable y
- D.- realística.

Bajo esta perspectiva, para cada uno de los ejes, se plantean las siguientes interrogantes:

i.- **Eje cultural.**- de qué manera los elementos de nuestra cultura, los valores ancestrales, la participación histórica de los pueblos, sus códigos de justicia, la diversidad étnica, los talentos humanos, la potencialidad de sus recursos y su energía cultural, entre otros, van a ser incorporados en el desarrollo, como eje del proceso ?.

ii.- **Eje Ambiental.**- Cómo, los gobiernos seccionales, van a proceder para lograr una propuesta de desarrollo local donde este eje sea capaz de generar acciones de múltiple convergencia para lograr que el manejo ambiental supere la demagogia rutinaria de la reforestación para convertirla en práctica permanente de manejo de recursos naturales, para que el ser humano, elemento fundamental de este eje, pueda aprovechar de manera racional su energía?

iii **Eje Político.**- Están los gobiernos seccionales dispuestos a aceptar que el desarrollo local es un proceso político?; si es así, qué van a hacer para romper la caduca estructura de la partidocracia, mesiánica y contestataria, donde el caudillismo y el populismo manipularon el desarrollo desde la perspectiva partidista; para lograr que este proceso sea un hecho político con implicaciones ideológicas que generen transformación social con equidad y justicia.

vii.- **Eje turístico.**- Este es un tema que va requerir la fijación de políticas, estrategias y mecanismos especiales para involucrar a la población en un proyecto turístico que tenga como fundamento al ser humano, con capacidad de manejar adecuadamente sus recursos ambientales, geográficos, históricos, culturales, etc. En este contexto, los gobiernos locales están dispuestos y en capacidad de asumir esta responsabilidad con eficiencia y eficacia?

Estos ejes forman parte del desarrollo local, a través de ellos se incorporan otras temáticas que conforman la estructura total de la comunidad local. En la siguiente entrega desarrollaremos, de manera pormenorizada, las alternativas que, con cada uno de los ejes mencionados, deben ser incorporadas a las políticas de los gobiernos municipales y provinciales.

2.3.2 Cuales han sido los riesgos de aplicar el teorema del desarrollo

Hemos sido testigos de un largo período en el cual se han implementado muchas experiencias orientadas a promover el desarrollo de los pueblos, se han ensayado métodos y estilos de desarrollo sin que se llegue a definir un modelo capaz de lograr un verdadero esquema democrático, donde la participación de todos los actores sea una misión compartida y el mejoramiento de las condiciones de vida de la gente el objetivo solidario. Aunque, bien puede afirmarse que la idea de definir un solo estilo de desarrollo crearía conflictos en un país como el Ecuador, donde la diversidad étnica genera potencialidades que deben ser aprovechadas para crear instancias de desarrollo que constituyan auténticas señales de participación de todos los actores sociales.

Detrás de todas las experiencias hubieron muchos intereses, el Estado paternalista y autocrático tratando de todas maneras de imponer un estilo que, por un lado, responde al típico esquema electorero, pagar favores de campaña, por otro lado, las presiones de los organismos financieros para internacionalizar la economía que, bajo el nombre de globalización tratan de crear un modelo que no considera las individualidades étnicas, obligando al Estado a crear una estructura de desarrollo única, planificada por los de arriba, "para solucionar los problemas de los de abajo".

El contexto político es otro problema que generará serios conflictos en la aplicación del tan mentado desarrollo local, todos sabemos que cada dos años hay un evento electoral, generalmente aprovechado por los políticos para crear expectativas y dividir a la población, ya sea por las ofertas electorales o por las presiones que los partidos políticos ejercen sobre los líderes comunitarios, causando de esta manera, la correspondiente confusión y retrasando cualquier intento de consolidar un proceso de desarrollo basado en las potencialidades del capital humano.

El rol de los gobiernos seccionales es otro punto crítico, acostumbrados a dar respuestas inmediateistas –superficiales-, con una planificación hecha por sus técnicos sin establecer previamente un diagnóstico que oriente un proceso, tendrán serias dificultades para aplicar una estrategia participativa y democrática si no se involucra en la dinámica que el desarrollo local implica.

Por último, las organizaciones y comunidades que conforman el capital humano de los gobiernos seccionales, si bien tienen una cultura de participación comunitaria muy arraigada, en relación con las estructuras de gobierno mas bien han tenido una actitud dependiente, algo más, tienen profunda desconfianza de las instancias políticas y no están dispuestos a transigir con respecto a la oportunidad que tienen de acceder a la toma de decisiones en esta nueva experiencia que pretende promover su desarrollo.

En este contexto, el desarrollo local requiere más que una decisión política de los gobiernos locales, requiere de todo un esquema, de una cultura de la participación que se fundamente en el respeto a los derechos colectivos de los pueblos, a las potencialidades de sus individuos y a la capacidad de generar estrategias y mecanismos innovadores que sean capaces de afrontar el desarrollo dentro de un contexto que combine la sabiduría popular con la tecnología de la modernidad.

2.3.3 ¿Para qué sirven los indicadores?, ¿para quiénes sirven?

Hay múltiples indicadores que pueden ser tomados en cuenta a la hora de intentar comprender un fenómeno. La utilización de alguno en particular depende del uso que se le quiera dar y de quién lo va a utilizar.

Por ejemplo, los indicadores de gestión municipal pueden ser definidos desde la municipalidad como factor de evaluación de desempeño; desde el gobierno central, como factor de control fiscal; y desde la sociedad civil, como herramienta de integración al gobierno local. Refiriéndose a esta última, José Blanes plantea que "allí donde hay capacidad para organizarse, observar, e intervenir, el indicador es básico". Apunta a la necesidad de que exista una base social que usufructúe de estas herramientas.

Un elemento característico de un buen indicador es que cuestiona lo que se considera como obvio e intenta rescatar información que ha permanecido oculta a una mirada parcial.

Otro punto importante es su fase conceptual. Es necesario desarrollarla en forma consistente para poder así determinar de qué hablamos y qué intentamos conocer. Así definidos, se afirma que los indicadores no son neutros; con ellos se discrimina al tomar una y no otra dimensión de un fenómeno complejo.

Respecto de los usos de los indicadores, Clara Ángel señaló que puede haber dos perspectivas extremas. Por el lado tecnocrático, el indicador es un elemento que posibilita una buena gestión. Por el lado de la perspectiva del cogobierno, el indicador surge desde los

intereses de la gente. En ambos planteamientos, aparentemente contradictorios, podemos encontrar elementos para un buen gobierno. Por tanto, la lógica no es optar por una u otra de estas perspectivas, sino complementarlas.

2.4 Cuales son los componentes del desarrollo (Evaluación Municipios)?

Un análisis de las diversas metodologías empleadas para plantear el esquema de un trabajo de experiencias municipales titulado como Planes de desarrollo han permitido constatar que un conjunto de criterios básicos ayudaría a estandarizar dicho proceso.

Por ello en el curso de Gestión de Desarrollo local se nos enseñaron algunas pautas que se incluyen este trabajo.

En primer término, hay que considerar la necesidad de equilibrar dos puntos importantes. Por un lado, indicadores demasiado agregados no presentan mucha utilidad, dado que la realidad es demasiado heterogénea. Es preferible generar indicadores para realidades acotadas, pero más explicativos (José Blanes -Uruguay-).

Por otro lado, los indicadores deben ser comparables en algún grado para poder generar información que relacione diferentes gestiones, y eso supone algún grado de agregación (Iván Insunza). No debe olvidarse, sin embargo, que en una realidad tan heterogénea como la latinoamericana existe el riesgo de comparar lo incomparable, por afanarse en generalizar.

Los indicadores cuantitativos y cualitativos no se contraponen, sino que se complementan, dando luz a diferentes fenómenos. Jorge Kayano señala que lo cuantitativo puede verse como una *forma de orientar la reflexión* y el conocimiento de la ciudad; y lo cualitativo, asentándose sobre lo cuantitativo, alimenta este proceso de tal forma que *permite un conocimiento más afinado de la sociedad*.

No obstante la importancia de captar la heterogeneidad del objeto estudiado, no se puede ir en desmedro de la sencillez que debe tener un indicador. Mientras mayor sea el nivel de sencillez, el indicador es más utilizable por la población en general y su valor aumenta.

En el fondo, se afirma que la gestión no debe ser útil al indicador sino el indicador útil a la gestión, recordando que éste es sólo un elemento técnico parte de un proceso.

Los indicadores planteados fueron:

- 1.- CONSTRUCCION DEL TEJIDO SOCIAL
- 2.- PLANIFICACIÓN LOCAL.
- 3.- GESTIÓN DEL PLAN
- 4.- CAPACIDAD INSTITUCIONAL
- 5.- COMPETENCIAS ASUMIDAS
- 6.- ASUNCION DE TEMAS TRANSVERSALES
- 7.- ARTICULACION A LOS SISTEMAS NACIONALES

A continuación se explican cada uno de los componentes que intervendrán en el proceso de Evaluación Municipal especificado en este proyecto:

2.4.1 CONSTRUCCION DEL TEJIDO SOCIAL

Este punto tiene su principal énfasis en el sostenimiento social que implica una democracia activa, están involucrados todos las instancias de coalición entre ellas las organizaciones sociales, populares, grupos de mujeres, grupos productivos, jóvenes, niños, iglesias, ONG,s y el sector público con incidencia en lo local. *(Ver Anexo 1 Tabla 1 para revisar los componentes que incluye este indicador)*

Nos permite evaluar la siguiente interrogante Qué deben hacer los gobiernos seccionales, para que la población de su jurisdicción, a través de sus diferentes formas de coalición, se transformen de "beneficiarios" en sujetos directos del proceso de desarrollo, en armónica relación con otros actores, como práctica permanente de participación, para aprovechar la capacidad y potencialidad de los talentos humanos que constituye la diversidad comunitaria?

Por ejemplo La participación de la ciudadanía en la construcción y manejo de indicadores posibilita el control de la información, insumo básico de una ciudadanía responsable. En el caso de la construcción de un mapa de exclusión social en Sao Paulo, se generó un ambiente de crítica y discusión de parte de la gente que participó en su elaboración.

Otro asunto que se debe considerar cuando hablamos de participación es que, si bien el objetivo obvio es incorporar a los excluidos, esto puede llevar a que se centren los programas y proyectos sólo en las políticas públicas.

En Brasil, Porto Alegre, como Ciudad Constituyente, se basa en una idea tradicional de proyecto participativo. Sin embargo, existe conciencia de que este proyecto originalmente limita la participación a los sectores más postergados, que tienden a focalizar sus demandas en servicios asistenciales. En consecuencia, en Porto Alegre, además de los sectores pobres, se incluye a los sindicatos, patrones, profesionales, etc., en la elaboración de una propuesta de ciudad.

Por otro lado la carta de las Naciones Unidas Art 1, 1945 se enfoca el desarrollo como el resultado entre la interacción de un estado que gobierne bien y de un sector privado que proporcione empleos, pero sobre todo de las organizaciones de la sociedad civil faciliten la interacción política y social, movilizandando la participación de la sociedad en actividades económicas, sociales y políticas.

Como podemos notar el tejido social es un eslabón importante en la cadena del desarrollo local , las organizaciones pequeñas y grandes cumplen un papel primordial a la hora de las interacciones con los gobiernos locales para exigir que los intereses reales de una sociedad sean considerados en la toma de decisiones; es por ello que muchos autores han denominado este indicador como "capital social".

Al momento de efectuar la valoración de este importante indicador debemos tener el claro los conceptos expuestos para meticulosamente distinguir a las organizaciones y los actores que participan en estas dinámicas del desarrollo local, no se dejará de lado a ningún grupo por más pequeño que parezca lo interesante es resaltar como cada conjunto de individuos interactúan y potencializan las actividades de desarrollo dentro del territorio.

2.4-2 PLANIFICACIÓN ESTRATEGICA LOCAL.

(Ver Anexo 1 Tabla 2 para revisar los componentes que incluye este indicador)

Acorde a las definiciones del Sergio Galilea – chileno, ingeniero, investigador y docente del instituto de Estudios Urbanos Universidad Católica de Chile- "la planificación local se entiende como un **proceso socio-gubernamental**, cuya motivación principal es generar condiciones cualitativas y cuantativas superiores de calidad de vida para las mayorías sociales marginales "

Es decir se trata de un proceso de racionalización de los recursos sociales disponibles en un momento determinado con el claro objetivo de producir, y administrar recursos que se asignen a sectores con una demanda insatisfecha.

Otro punto que se debe tener en cuenta es que la planificación local es un proceso **participativo social** en el sentido que involucra a todas las formas posibles de protagonismo social – movimientos sociales, organizaciones, dirigentes – en las faenas de la planificación a fin que los intereses de los menos favorecidos sean considerados.

Con el planteo anterior se logra recuperar el esfuerzo participativo social en la planificación local, operando con diferentes instrumentos para la elaboración de diagnósticos y gestión general de proyectos con alcance específicos.

La planificación local esboza un proceso metodológico que incorpora eficazmente la integral secuencia entre diagnóstico-estrategia-proyectos, lo que establece modalidades de trabajo cualitativas superiores a las actuales (en lo que refiere a planificadores institucionales como sociales).

Con esto se logra contar con un programa que pase la barrera de los ofrecimientos electorales, ya que con esto se puede preparar un presupuesto institucional adecuado al plan que se propone.

Los proyectos que no cuentan con este rubro tienden a fracasar ya que no se fundamentan en un plan de ejecución de objetivos el mismo que incluye monitoreo de procesos, evaluación, negociación, manejo de conflictos y rendición de cuentas.

Para la evaluación de los estándares en este indicador tendremos en cuenta si los cabildos cuentan con un proceso de planificación anual de ser posible de los proyectos de interés, acorde a las necesidades de la comunidad y competencias asumidas por el municipio que sea objeto de estudio.

2.4.3-. GESTION DEL PLAN

(Revisar Anexo 1 Tabla 3 para revisar los componentes que incluye este indicador)

Para la mayoría de las organizaciones, la gestión gira alrededor del presupuesto y del plan de operaciones. Las reuniones mensuales para revisión y verificación de resultados es una parte de este proceso. Se ha comprobado que las empresas gubernamentales así como de otra índole solo dedican menos de una hora al mes para discutir referentes a estrategias del negocio, en este sentido una gestión táctica es imprescindible, con el objetivo de evitar desviaciones del plan o que se de prioridad a tareas que estén fuera de la agenda definida.

No sorprendería entonces si nos encontramos con planes locales donde las estrategias no se apegan en la practica de la agenda pues ni siquiera existe una modalidad de monitoreo de estos temas.

La pregunta es: ¿qué política económica debe ser aplicada por los gobiernos seccionales para potenciar la capacidad de los talentos locales y generar actividades productivas de carácter comunitario?

Durante nuestra revisión de los estándares municipales daremos especial atención a que se tenga definida una estrategia para que se cumpla el plan y no solo el presupuesto de los proyectos.

2.4.4.- CAPACIDAD INSTITUCIONAL

(Ver Anexo 1 Tabla 4 para revisar los componentes que incluye este indicador)

El desarrollo local, constituido como un proceso que involucra a todos los actores sociales, debe promover acciones que permitan que el objetivo básico de mejorar las condiciones de vida de la población residente en la circunscripción territorial sea un hecho tangible, no sólo una utopía. La pregunta es: ¿qué política económica debe ser aplicada por los gobiernos seccionales para potenciar la capacidad de los talentos locales y generar actividades productivas de carácter comunitario?

Trata de que los actores gestores de cambios y otros partícipes de los planes de desarrollo deben contar con capacidades técnicas de planificación y gestión, así como de temas especializados en ordenamiento territorial, ambiente, genero, economía local prestación de servicios, manejo de recursos humanos, sistemas de información; con todo esto se busca que los gobiernos locales puedan generar recursos fuera del presupuesto del Estado.

2.4.5.- COMPETENCIAS ASUMIDAS *(Ver Anexo 1 Tabla 5 para revisar los componentes que incluye este indicador)*

Los gobiernos locales deben contar con destrezas en el manejo de herramientas en áreas de salud, medio ambiente, temas de género, interculturalidad; las mismas que le permitirán visualizar todos los aspectos involucrados para potenciar el desarrollo del circuito territorial donde se ejerce el poder.

La gestión del gobierno local debe convertirse en un catalizador de procesos y promotor de soluciones comunes para el desarrollo. Por ello no debe quedarse de lado ningún aspecto que concierne a la gestión municipal, el alcalde deberá revisar todas las competencias que estarán a cargo del cabildo que representa, y buscar la inclusión de aquellas que se han quedado de lado por alguna mala administración anterior o el desinterés de los representantes municipales.

En lo que respecta a nuestro trabajo de investigación nos corresponderá revisar si las competencias mencionadas son verificables, por ejemplo si nos mencionan que el municipio tiene a cargo el tema del tratamiento de basura basta con una mirada a las calles principales y parques para constatarlo.

2.4.6.- ASUNCION DE TEMAS TRANSVERSALES

(Ver Anexo 1 Tabla 6 para revisar los componentes que incluye este indicador)

Si cuando se efectúa la evaluación de este tema se mencionan elementos transversales: población, equidad, vulnerabilidad ecológica y descentralización, éstos no se resaltan al no señalárseles metas, ni formas de incorporación al plan.

Estos elementos y algunos otros como seguridad alimentaria, gobernabilidad y transparencia, articularían y darían coherencia a los componentes y subcomponentes de la evaluación de estándares; y vinculados a un enfoque territorial y familiar darían convergencia hacia una descentralización de las instituciones de gobierno.

En este contexto, el compromiso de los gobiernos locales debería concentrarse en la mejora de la calidad de proyectos y programas de cooperación; la visibilización de las desigualdades e inequidades de género, de edad, étnicas, socioeconómicas y urbano/rural; la identificación y formulación de proyectos y programas, incidiendo especialmente en la definición de acciones para la reducción de las brechas existentes en las áreas mencionadas; el seguimiento metódico de esas acciones y en la evaluación orientada a visibilizar el impacto logrado.

Por ejemplo la educación no es solo competencia del ministerio correspondiente ni el proceso educativo ocurre solo en la escuela sino también en la comunidad y en la familia. No se están considerando elementos como la migración sobre las estadísticas de pobreza y sobre las políticas de población.

Este es un componente fundamental; no se trata de establecer un espacio para las mujeres, se trata de armonizar la participación desde la perspectiva de la unidad, el compromiso y los requerimientos de la propuesta.

Entonces, deberíamos preguntarnos: están los gobiernos seccionales preparados para aceptar que los talentos humanos no privilegian género?, que tanto hombres y mujeres, en el contexto comunitario, interactúan de manera armónica para cumplir con el objetivo previsto?. Haya metas para la calidad de la educación ¿ la inserción de las mujeres al motor productivo y profesional?

La participación de los niños y adolescentes es un rubro importante que no puede quedar de lado en este proceso, por lo tanto se deben verificar las instancias de participación de este grupo en las decisiones que les afecta directamente.

2.4.7.- ARTICULACION A LOS SISTEMAS NACIONALES

(Ver Anexo 1 Tabla 7 para revisar los componentes que incluye este indicador)

Se trata de que los gobiernos locales puedan tener líneas abiertas de comunicación y de relaciones con los otros gobiernos (municipios, consejos provinciales, gobierno central y entidades reconocidas en el ámbito social y político con una cuota administrativa de los diferentes sectores del país).

La razón principal es con la finalidad de incentivar un ambiente de homogeneidad y colaboración, así como de conseguir un estándar de competencias y técnicas que permitirán que el intercambio de experiencias ayude a los gobiernos "vecinos". Estos arreglos institucionales, deben abrir la posibilidad de articular a una pluralidad de organizaciones e instituciones públicas y privadas, sea como aportantes de recursos especializados y complementarios o como expresión de actores sociales necesarios

No se deben minimizar las posibilidades que las competencias del municipio específicas sean articulados con los sistemas nacionales existentes en el tema, los que a pesar de muchas limitaciones y carencias son sin embargo depositarios de experiencia, recursos y capacidad operativa no desdeñables.

Con todo se podrá conseguir una retroalimentación de experiencias de otros gobiernos locales, seccionales y enriquecer en conjunto una idea que pueda servir para mejorar la participación del gobierno central.

2.5 La perspectiva de lo técnico

Para la gestión adecuada en el municipio, es indispensable un equipo técnico eficiente, una red que haga sustentable la gestión. Esta base técnica es fundamental, además, para las decisiones políticas.

Es necesario que exista capacidad, externa o interna al municipio, para sistematizar datos, recoger inquietudes, procesarlas y devolverlas a los usuarios. Y ello más aún si se considera que, por las características "evaluadoras" de muchos indicadores, éstos generan rechazo.

2.6 La demanda ciudadana

A veces los gobiernos locales no tienen claro cuáles son las demandas de la ciudadanía.

En sus programas suponen demandas que no corresponden a las demandas reales de la gente.

Por eso, es necesario acercarse a la gente para saber cuál es su verdadera opinión con respecto a su propia realidad. Pero no es sólo en este punto, donde la relación se establece en forma obvia, que puede participar la ciudadanía; también puede hacerlo en la formulación de criterios, y en las decisiones de índole más técnica y política.

De hecho, hoy se han expresado nuevos pensadores como Humberto Mata – excandidato a Prefecto del Guayas- en su exposición sobre lo que constituye un buen gobierno, radicalmente menciona que es la apertura del municipio y los otros cabildos seccionales a las demandas reales de la gente de forma participativa.

Para que la ciudadanía tome su lugar verdaderamente en la gobernanza local (cómo se gobierna) y para que la institucionalidad pueda dialogar con las bases, son necesarias fuentes de información adecuadas y de fácil acceso, y es ésta la utilidad que en este marco pueden tener los indicadores anteriormente caracterizados.

Los indicadores pueden acercar al ámbito territorial los elementos administrativos útiles para la comprensión y la acción, y pueden acercar lo territorial al ámbito administrativo, haciéndolo comprensible.

Por tanto, para que se genere un gobierno participativo en que los más excluidos tengan la posibilidad de convertirse en actores y negociar con otros actores para construir un proyecto de ciudad, es indispensable información clara y al alcance de todos.

En estos términos, donde lo importante es construir una sociedad más democrática, la unidad administrativa en la que se base la consideración de los problemas sociales se difumina. A veces, el municipio _por ser la unidad mínima administrativa, la más cercana a la gente_ será la más adecuada para considerarlos. Pero otras veces no lo será, ya que existen limitaciones y problemas de índole estructural o de índole territorial que sobrepasan al municipio y que deben ser tratados desde la perspectiva de ciudad.

Una vez expuestos estos puntos podemos continuar con el desarrollo del proyecto de automatización propuesto ya que a esta altura se cuentan con los elementos fundamentales para comprender la aplicación de los componentes del desarrollo en la Evaluación Municipal, el alcance del sistema y demás temas relacionados se describen en el siguiente capítulo.

3.1 Descripción del Proyecto

A continuación detallo los pormenores del proyecto y su contenido

3.1.1 Planteamiento del Problema

La Asociación de Municipios del Ecuador AME en base a las investigaciones realizadas en los cabildos del país, ha desarrollado una metodología para evaluar el potencial desarrollo competitivo y descentralizado de cada una de estas instituciones.

Sin embargo existe un marco estrictamente manual para la aplicación de dicha metodología, un sinnúmero de documentos con preguntas exhaustivas que deben ser contestadas por los alcaldes y personal competente de cada municipalidad.

De acuerdo a las investigaciones realizadas actualmente no existe un software que permita dirigir esta tarea de forma dirigida con tecnología computarizada.

Algunas instituciones como ODEPLAN, han revisado la posibilidad de que se desarrolle un software para medir los niveles de desarrollo de la institución de acuerdo a los requerimientos de la oficina de la Presidencia de la República.

Tal como expresa el consultor Roberto Dávila Jairo representante de AME, esta idea realmente les podría brindar una buena herramienta de trabajo para las continuas evaluaciones que se elaboran en los cabildos de cada provincia del país.

En tal virtud, el suscrito ha considerado bajo la sugerencia del Coordinador del Programa, implementar un sistema para el ingreso de indicadores de cada componente de la metodología de estándares con la finalidad que cada municipio se pueda evaluar de forma autónoma y discreta las competencias asumidas. De esta forma podrán conocer cuáles aspectos se deben fortalecer de la gestión municipal y propugnar el desarrollo de cada área involucrada.

Un punto realmente importante recae en el inusitado incremento de la oferta en la capacidad y formación de los recursos humanos para el desarrollo local, registrándose como un efecto directo de las demandas técnicas, metodológicas y de gestión de las municipalidades; tantos así que hoy día se registran 21 programas dirigidos al entrenamiento y formación de actores de desarrollo local; por lo cual podemos concluir que se esta dando mayor interés al capital humano. (Véase los anexos-2)

En tal virtud el desarrollo de esta herramienta de software servirá para apoyar esa dinamización de las capacidades del personal del municipio que lo utilicen y así mismo permitirá a los involucrados conocer un mecanismo para evaluar los actuales métodos, logros y resultados ejecutados por los gobiernos locales, a través de una herramienta flexible y ágil que se enfoca en la identificación de los estándares de evaluación municipal propuestos por la AME.

A su vez se establece una verdadera experiencia de participación ciudadana – al ser elaborado por un civil- ; y transparencia en los procesos involucrados pues el sistema se aplica al caso del Municipio del Triunfo pero ha sido elaborado pensando en la realidad nacional y las necesidades que tienen los cabildos de nuestro país, así que esta herramienta se la podría aplicar a otras localidades dentro del territorio nacional lo cuál deja abierta una excelente expectativa de aplicación futura.

3.1.2 Alcance del proyecto

Considerando los detalles ya mencionados, se estipula el alcance de la implementación del sistema de Estándares de desarrollo Municipal:

- El sistema permitirá registrar detalles importantes (Ver Anexo1) que no considerados actualmente en ningún otro esquema informático automatizado de acuerdo a las investigaciones realizadas para el efecto, a saber.

- 1.- CONSTRUCCION DEL TEJIDO SOCIAL
- 2.- PLANIFICACIÓN LOCAL.
- 3.- GESTIÓN DEL PLAN
- 4.- CAPACIDAD INSTITUCIONAL
- 5.- COMPETENCIAS ASUMIDAS
- 6.- ASUNCION DE TEMAS TRANSVERSALES
- 7.- ARTICULACION A LOS SISTEMAS NACIONALES.

- Permitirá evaluar de manera directa los datos registrados en el mismo a partir de informes (reportes) que ayudarán al usuario a efectuar el análisis respectivo.

3.1.3 Impacto esperado

Cada municipio podrá hacer uso del software en mención para autoevaluar los niveles de desarrollo interno y su proyección local en base a los datos que se ingresen al sistema. Los resultados de esta evaluación permitirán analizar la situación de cada cabildo y buscar estrategias de fortalecimiento en los aspectos débiles de la administración municipal.

3.1.4 Usuarios potenciales directos e indirectos de los resultados del proyecto

Municipios, cabeceras cantonales, entidades de apoyo a proyectos de desarrollo local y ciudadanos afines.

3.2 Objetivos de la Tesina propuesta

3.2.1 GENERALES

Este trabajo realizado por el estudiante suscrito de Especialización de Gestión del Desarrollo Local (FLACSO), tiene por objeto elaborar un sistema informático para el registro de las variables que componen el análisis comparativo de los estándares de desarrollo de los cabildos del Ecuador y que se convierta en una herramienta de apoyo a las capacidades técnica de los gobiernos locales.

3.2.2 ESPECIFICOS

- Revisar el grado de mejoramiento del marco estructural de los planes de desarrollo presupuestados en un cantón específico.
- Aportar con un instrumento analítico de los niveles de desarrollo alcanzados en el cantón y su relación con el desarrollo de la provincia.
- Brindar una alternativa informática con tecnología de punta que sirva como apoyo a la gestión municipal de cada cantón.
- Revisar en que medida se están cumpliendo y/o a su vez intentar brindar un enfoque técnico a dichos casos de acuerdo con el material indicado (Ver Anexo1).
- Orientar a los cabildos hacia la automatización de procesos de evaluación interna y externa.
- Promover un ambiente de eficiencia en los procedimientos usados para una evaluación crítica de la gestión municipal.

3.2.3 VENTAJAS

Este sistema permitirá a los municipios desarrollar algunos tópicos necesarios en la administración que tal vez se están dejando de lado, pero que son importantes debido a la demanda ciudadana de tener representantes evocados hacia una constante mejora local:

- Revisar el nivel de intervención de organizaciones técnicas ONG's como tema de prioridad ,
- Promover las obras que impulsarán la economía de los sectores de mayor interés
- Analizar posibilidades de buscar recursos extrapresupuestarios para dar sostenibilidad a los gobiernos seccionales.
- La identificación de actores sociales y la articulación de estos al engranaje de recursos que se requieren para completar una mejora municipal.

3.2.4 DESVENTAJAS

En casos de los Municipios que no cuentan con el aval técnico y que no consideran la opinión de incorporar este tipo de alternativas consideradas como una de las mejores herramientas para evaluar la Gestión Municipal, las desventajas son:

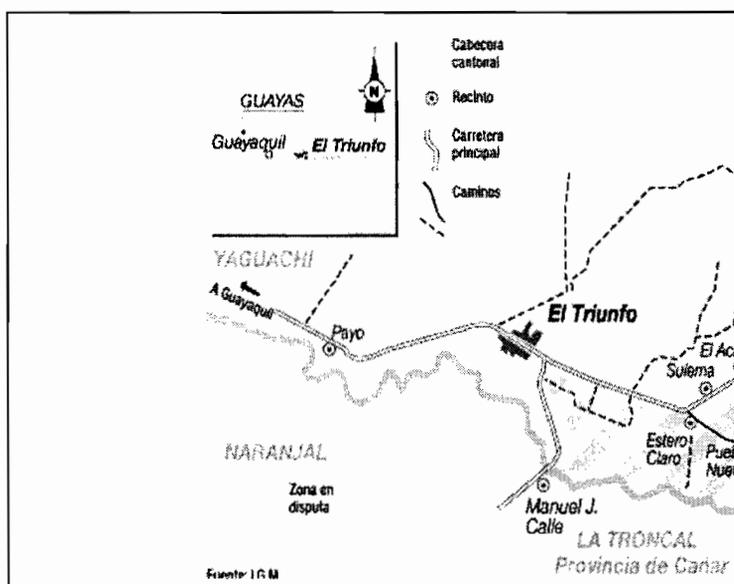
- 1.- No tener una línea base de acción evaluativa.
- 2.- Descredibilidad de lo que no se conoce.
- 3.- Desconocimiento de la realidad de ejecución municipal
- 4.- No estar a la vanguardia de la tecnología en temas trascendentales.
- 5.- No contar con un apoyo técnico automático.

A pesar de los pormenores explicados el suscrito decidió elaborar esta herramienta con el pleno conocimiento de que una vez comprendido los pormenores del proyecto y se lo utilice en el trabajo de asistencia a los municipios se conseguirán los objetivos planteados. (Para revisar a detalles los objetivos lea las secciones 1.2 y el capítulo 3 de este manuscrito)

4 Contexto del Cantón El Triunfo

En esta sección se detallan datos demográficos, sociales y una breve reseña del cantón El Triunfo, cabildo donde se aceptó el piloto para la implementación del sistema de Evaluación de estándares Municipales:

4.1 DATOS GENERALES DEL CANTON



Población:

70,000 habitantes

Urbana: **23.661(*)**

Rural: **9.361** perso.

33.022 habitantes

17.155 hombres y

15.867 mujeres

el 80% de la población proviene de Cañar, Chimborazo, y Azuay.

Ubicación: al Este del Guayas

Superficie: 405 km²

Límites : Al norte con Marcelino Maridueña y Yaguachi; al sur, con La Troncal y Naranjal; al este, Cumandá (Cañar) y al oeste Yaguachi y Naranjal.

Clima : Cálido y Húmedo(Tropical-Monzon)

Economía: agrícola, comercial, industrial, ganadero, entre otros

Recursos Naturales : suelo productor de banana , caña de azúcar, arroz, cacao, gran variedad de cultivos de ciclo corto etc.

Hidrografía:

Bulu Bulú recorre Este a oeste. recibe las aguas de los ríos Barranco Alto, La Isla y Culebras

Infraestructura relevantes:

2 emisoras de radio, hoteles, colegios, escuelas y extensión de la Universidad Agraria; el parque de recreación y espectáculos; además del parque infantil construido en la gestión de Dr Martillo (alcalde). Existen grandes y pequeñas empresa que se han instalado en el cantón El Triunfo lo que ha generado que funcionen varias agencias bancarias cambiarias.

Tejido Social : Unión Nacional de Cañiculto y algunas otras asociaciones momentáneas.

4.2 ACTIVIDADES ECONOMICAS

Por su extraordinario desarrollo agrícola, comercial, industrial, ganadero, entre otros, el cantón El Triunfo es considerado como uno de los eslabones más importantes de la economía de la provincia del Guayas y el país.

La fertilización de sus suelos favorece la agricultura, en el sector se destaca la mayor producción bananera, caña de azúcar, arroz, cacao, gran variedad de cultivos de ciclo corto etc. Hay grandes extensiones de tierras dedicadas a la cría de ganado vacuno, caballar y porcino y abundante pesca en los ríos.

4.3 PRODUCCIÓN: 20 mil hectáreas de caña de azúcar, 10 mil de banano, 5.000 de arroz y además se cultiva palma africana, maíz, café, cacao y ganadería. Abastece a los ingenios: La Troncal, Cañar; San Carlos y Valdez, en Marcelino Maridueña y Milagro, Guayas y a La Familiar, Los Ríos.

*(Revisar bibliografía al final de este documento).

4.4 SERVICIOS BÁSICOS.- La comunidad del cantón El Triunfo cuenta con los servicios de un Hospital Modelo, que atiende las emergencias médicas de los moradores de los cantones La Troncal (Cañar), Cumandá (Chimborazo) y Bucay (Guayas).

Su infraestructura educativa es firme gracias a las escuelas, academias, colegios, extensiones universitarias que existen y han recibido todo el apoyo de las administraciones municipales del cantón. Además de parques y centros de recreación.

En lo que refiere a **servicios públicos** cuenta con Pacifictel, Empresa eléctrica, Registro Civil, Destacamento de Policía a la entrada de la cabecera cantonal, Comisión de Tránsito, Cuerpo de Bomberos, UMAPAT Administradora Municipal de Agua Potable del Triunfo cuenta con 2 pozos que dan servicio de agua entubada pero su cobertura aún no es suficiente. Los pozos tienen 60 mts de profundidad, están localizados en la periferia de la ciudad y aportan con 30 y 35 litros por segundo respectivamente, el servicio se mantiene las 24 horas del día.

Se está presentando al Ministerio de Desarrollo Humano un proyecto para la tecnificación del **Agua Potable** con el respectivo sustento para que se considere con carácter de emergente, pues se trata de una necesidad reclamada por los pobladores de este cantón. Según el Alcalde de esta ciudad Dr. Martillo el objetivo es contar con una empresa de Agua potable con todo el equipamiento técnico y que cada usuario que reciba dicho servicio cuente con su medidor y pague su utilización. De acuerdo a datos obtenidos del Censo preparado por el Arq. Albertore Jacome consultor del Proyecto de Estudio de Plantas compactas, el servicio de cobertura de agua en la zona urbana es de 46% y el restante 54% de la población utiliza pozos o piletas comunitarias para abastecerse de este bien común. En la zona rural la cobertura solo llega hasta un 15%.

4.5 Turismo: Tiene El Piedrero: Zona ubicada entre los cantones La Troncal y Cañar de la provincia del Cañar y el cantón El Triunfo de la provincia del Guayas. centros recreacionales como Chilcales, La Palma, El Paraíso; y, balnearios de río, pero falta infraestructura.

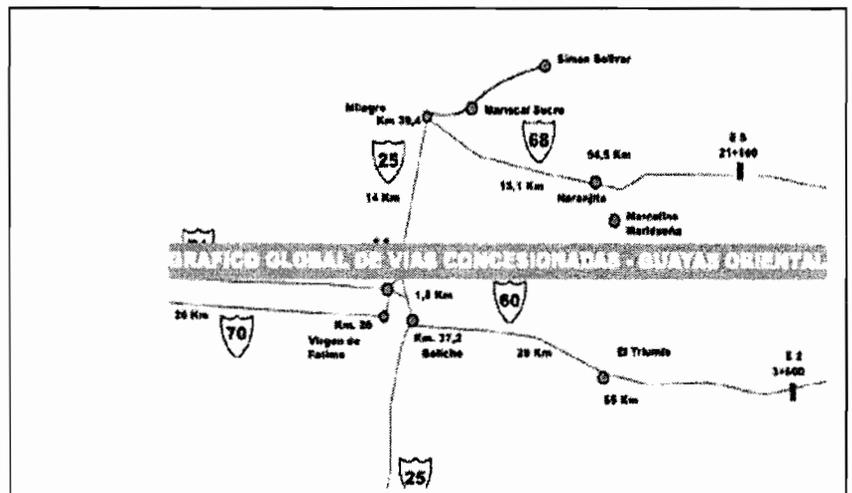
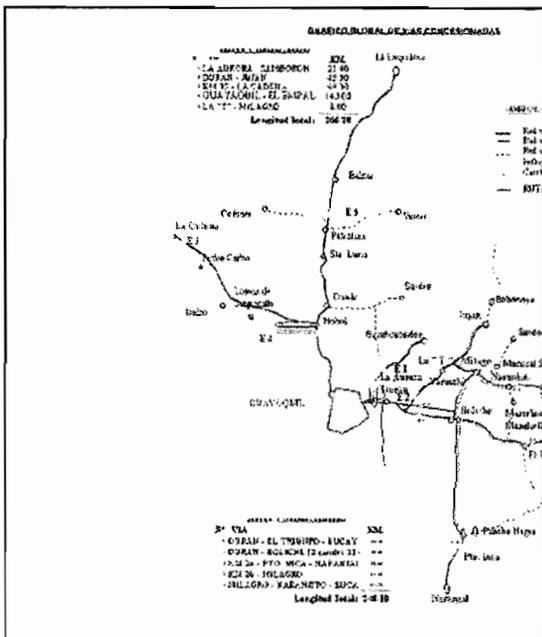
En lo que respecta a hoteles cuenta con el Hotel Polo Inn, El Triunfo, EL Manantial , Nido y algunas discotecas como Polo Inn(karaoke) , Magic Karaoke y disco, Pilatos, y 5 estrellas que dan diversión a la población local como a los visitantes.

4.6 Zonas en disputas: El Piedrero, ubicada entre los cantones La Troncal y Cañar de la provincia del Cañar y el cantón El Triunfo de la provincia del Guayas. Actual productor del 0,03 % del maíz del Ecuador (Fuente: III Censo Nacional Agropecuario (año de investigación: octubre 1999 - septiembre 2000)

4.7 Vínculos con otros cantones (distancias y carreteras).

El Triunfo está situado a 56 Km. de la ciudad de Guayaquil. La carretera Durán – Tambo, que atraviesa la población de El Triunfo, une al Guayas con las siguientes provincias y ciudades.

- Guayaquil - El Triunfo - Cañar - Azuay.
- Guayaquil - El Triunfo - Riobamba - Ambato - Quito.
- Guayaquil - El Triunfo - Huigra – Alausí.



4.8 Presupuestos locales y competencias

El Municipio del cantón El Triunfo , dentro de sus atribuciones que le confiere la Ley de Régimen Municipal presta servicios a la comunidad , los mismos que se desarrollan de acuerdo al exigió presupuesto económico de \$ 600,000 mensuales; los cuales el 40% se utilizan en Gastos Administrativos y el 60% restante para las obras de Inversión.

Los servicios que presta con el agua entubada, recolección de basura, mantenimiento de parques y cementerios; camal y mercados municipales, el servicio de alcantarillado sanitario y pluvial, esta abastecido la zona urbana de la ciudad.

4.9 Necesidades emergentes

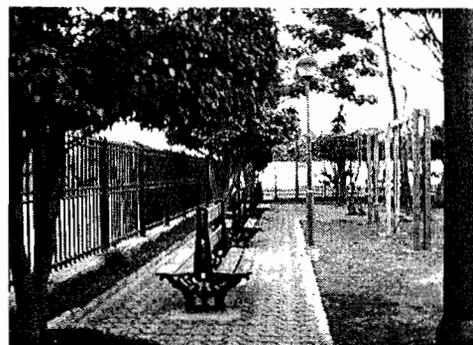
A pesar de la riqueza agrícola, El Triunfo, como la mayoría de cantones del Guayas, siente el déficit de servicios básico; por ejemplo en la ciudadela Maridueña, la señora Inés López de Mielles reclamó la falta de agua potable y alcantarillado muchos se abastecen de pozos.

“La Municipalidad puso lastre en las calles, eso evita que nos afecte el desborde de ríos y esteros, pero aún falta mucho por hacer”, dice. (fuente del Universo 25 de agosto del 2002).

En efecto, las únicas vías asfaltadas de El Triunfo son la avenida 8 de Abril, prolongación de la carretera Durán-Tambo y la Av.Secundaria que se articulo para el paso de vehículos de carga pesada a fin que no congestionen la vía principal. “Muchas calles están adoquinadas o en proceso y barrios como Maridueña, Santa Rosita, Los Vergeles y otros fueron rellenados, manifiesta su alcalde, Dr.David Martillo.

Explica que se prefiere el adoquinado “porque cuesta menos que el asfalto, tenemos una fábrica propia, dura más y permite sacarlos y volverlos a poner sin problemas cuando se realicen las obras de alcantarillado o agua potable”.

Señala que todas las obras, entre ellas el parque recreacional que tiene escenarios, piscina y juegos infantiles, se realizan con recursos propios, por administración directa, lo que abarata costos.



Parque recreacional del Triunfo .- (Fotos tomadas el 19 de octubre del 2003 por el autor)

Detalla que en los dos años de administración se avanzó del 20 al 40% en la cobertura de agua potable y alcantarillado, incluso en la colonia agrícola Amazonas y se espera llegar al 60 a 70% en los próximos dos años. Mientras tanto, se colocaron bombas de agua de pozo en barrios marginales y se proyecta para el año venidero la construcción de los nuevos mercado y camal.

4.10 RESEÑA HISTORICA DEL CANTON EL TRIUNFO

Su cantonización se debe al esfuerzo y decisión de un grupo de pobladores que buscaban la superación y separación del cantón Yaguachi. La Cámara Nacional de Representantes, presidida por el señor Gary Esparza Fabianni, expide la Ley de Creación del cantón El Triunfo.

Es el XIII cantón en creación, con fecha del 25 de agosto de 1983. publicado en el Registro Oficial del 22 de Septiembre del mismo año, siendo presidente el Dr. Oswaldo Hurtado Larrea.

Antiguamente se lo conocía como Boca de los Sapos, según la historia contada por pobladores dice que el Dr. José María Velasco Ibarra fue quien cambió el nombre Boca de los Sapos por el de El Triunfo.

Cuentan los viejos pobladores de El Triunfo que en la campaña presidencial de 1960, cuando José María Velasco Ibarra llegó a esta población, que entonces se denominaba La Boca de los Sapos, se sorprendió al escuchar los gritos de ¡Los Sapos con Velasco!, por lo que anunció en su discurso que cambiaría el nombre de la que, en ese entonces, era parroquia del cantón Yaguachi.

José Gallegos, quien llegó a El Triunfo en 1952, desde Guayaquil y conocedor de la historia del cantón, explica además que "El Triunfo no fue fundado, nació espontáneamente cuando la compañía Inca, que construyó la carretera Durán-Tambo, instaló un campamento cerca de un caserío ubicado en la desembocadura (boca) del estero Verde o de Los Sapos en el río Bulubulu".

La vía fue el imán que atrajo a miles de personas de todo el país, que se asentaron a orillas del estero, cuya doble denominación se debía a que en verano había muchos lechuguines y en invierno proliferaban los sapos, detalla.

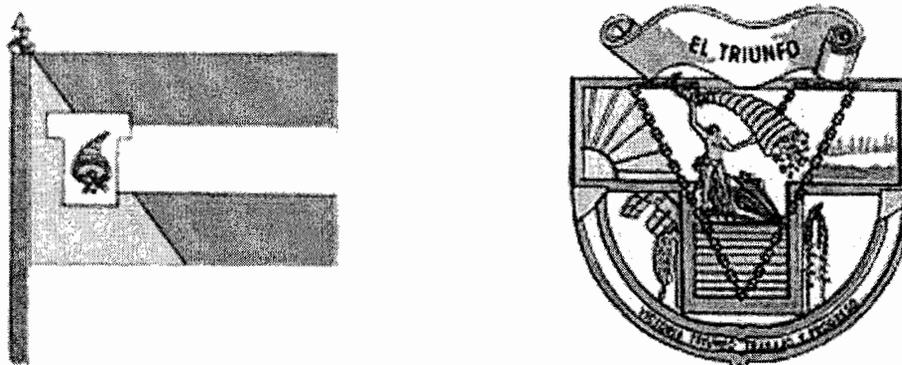


Figura 4.2 Símbolos escudo y bandera del Triunfo