

Cuando el río suena... algo está cambiando

Pasos y tropiezos de las experiencias
de los gobiernos locales innovadores



Proyecto de Apoyo a la
Descentralización
y al Desarrollo Local (PDDL)
El PDDL es un proyecto de la COSUDE,
ejecutado por INTERCOOPERATION.

Instituto de Estudios
Ecuatorianos (IEE)

© PDDL-IEE, 2006

ISBN-10: ISBN-9978-45-252-4
ISBN-13: ISBN-978-9978-45-252-3

Cuando el río suena...
algo está cambiando
Pasos y tropiezos de las experiencias de los
gobiernos locales innovadores

Autora:
Ana María Larrea (IEE)

Sistematización de las experiencias:
Katty Hernández y Marcelo Naranjo,
*Balance crítico de los gobiernos locales
alternativos*, PDDL- IEE, Quito: 2005.

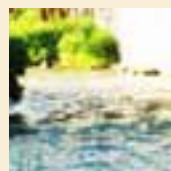
Revisión:
Patricio Crespo Coello (PDDL)

Diseño gráfico e ilustración:
Verónica Ávila/Activa Diseño Editorial
+593 2 2285545

Agradecemos la entusiasta colaboración
de Sara Morales y Jaime Quinga
en la representación de los personajes.

Impresión:
Imprimax
Quito – Ecuador

Presentación



En los últimos años, lo local ha tomado una enorme importancia como el espacio para la construcción de sociedades en las que se puedan hacer realidad los ideales de mayor justicia e igualdad. Los procesos de gestión local alternativa llevados adelante por una gran cantidad de gobiernos locales en el Ecuador abrieron una puerta a la esperanza.

Han pasado ya diez años desde que estos procesos se iniciaron en el país y creemos que es un tiempo suficiente para realizar una lectura de esas experiencias y recoger los aprendizajes que nos brindan. No se trata de un ejercicio puramente intelectual. Reflexionar sobre las experiencias nos permite replicarlas en otros contextos y cometer menos errores que en las primeras iniciativas. La sistematización también nos permite construir experiencias que a su vez contribuyan a plantearnos nuevos desafíos. Y es que los procesos de cambio social son permanentes y siempre están en movimiento. Quisiéramos que siempre nos ocurra que “cuando finalmente encontramos las respuestas, hayan cambiado todas las preguntas”.

Con el fin de aportar al debate y a la

- 1 Presentación
- 4 Cuando el río suena, piedras trae
- 4 ¿Y de dónde aparecieron?
- 6 ¿Qué es lo que quieren cambiar?
- 8 Y entonces... ¿qué plantean?
- 12 ¿Mucho ruido y pocas nueces?
- 14 La democracia participativa
- 20 El desarrollo local
- 24 La descentralización
- 26 La construcción de un nuevo
 gobierno local
- 29 ¿Y nosotros/as, qué?

reflexión crítica, a fines del 2005, el Proyecto de apoyo a la Descentralización y al Desarrollo Local (PDDL), llevado adelante por INTERCOOPERATION con el apoyo de la Cooperación Suiza para el Desarrollo (COSUDE) y el Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE) decidieron juntar esfuerzos para llevar adelante una sistematización de algunas de las experiencias de gestión local alternativa en el Ecuador.

Se trataba de realizar una lectura crítica que nos permitiera contar con algunos elementos de balance de estos procesos y de esta manera aportar en la consolidación de las experiencias. Para llevar adelante esta tarea contamos con el valioso aporte de Katty Hernández y Marcelo Naranjo, quienes con un gran profesionalismo y compromiso realizaron la sistematización de varias experiencias. Los resultados de este trabajo se encuentran en el documento titulado "Balance crítico de los gobiernos locales alternativos".

Los sistematizadores se preocuparon de recoger el punto de vista de las principales actorías sociales involucradas en las distintas experiencias de gestión local participativa. Se tuvo un especial cuidado de incorporar el punto de vista de aquellos sectores que se mostraban a favor de los procesos y participaban directamente en los mismos, como de aquellos que mostraban su desconfianza y su crítica abierta frente a estas iniciativas.

La presente publicación recoge los principales aprendizajes del proceso de sistematización y los presenta en una forma de fácil lectura, con el fin de aportar en los procesos de reflexión de las actorías sociales. Este folleto está dirigido a autoridades locales, técnicos del desarrollo local, dirigentes sociales, organizaciones de base, miembros de espacios de participación local, en fin, personas que desean conocer más sobre las experiencias innovadoras de participación y desarrollo local.

Queremos expresar nuestro más sincero agradecimiento a todas las personas que participaron y aportaron en el proceso de sistematización. Los nombres de las localidades en las que se realizó la investigación han sido sustituidos por nombres ficticios, pues no se trata de emitir juicios de valor sobre determinadas localidades, sino más bien de aportar a la generación colectiva de nuevos conocimientos.

Esperamos que este texto motive a nuevas localidades y grupos sociales a impulsar nuevos modelos de gestión para construir desde abajo un país distinto.

Fernando Terán F.
Coordinador General PDDL

Ana María Larrea
Directora Ejecutiva IEE





Cuando el río suena, piedras trae

—¿Qué tanto ruido es ese?

¿Gobiernos locales alternativos?

¿Y eso, con qué se come? Los municipios son los municipios y no hay por qué estarles inventando nuevos nombres a las cosas... Son solo modas.

Pero cuando el río suena, piedras trae. ¿Por qué se les ocurriría cambiarse de nombre? Venga con nosotros y acompáñenos a conocer un poco más de estas experiencias, luego, usted podrá saber si es solo una moda o hay muchas nueces detrás de tanto ruido. Quizá valga la pena promover nuevas formas de gobierno y de participación en los municipios. No vaya a ser que nos quedemos fuera de un proceso importante de cambios, y... camarón que se duerme, se lo lleva la corriente.

¿Y de dónde aparecieron?

Se trata de una larga historia. Aunque como gobiernos locales solo tienen pocos años, hay todo un proceso detrás de su surgimiento. La lucha de los pueblos indígenas del Ecuador jugó un papel importante en esta historia.

Desde que el Ecuador volvió a la democracia en 1979, los indígenas empezaron a participar como candidatos de algunas localidades en las elecciones, auspiciados por los partidos tradicionales. Pero se sentían utilizados porque los partidos solo les tomaban en cuenta para tener más votos en las comunidades y después se olvidaban de ellos.

En el levantamiento de 1990, los pueblos indígenas mostraron al país el poder de su organización. Las fuerzas políticas del Ecuador se dieron cuenta que ya no podían gobernar a espaldas de los indígenas. Las organizaciones indígenas generaron una serie de propuestas para cambiar el país. Empezaron entonces a plantear la necesidad de construir un Estado Plurinacional. Querían un cambio profundo porque vivían en condiciones de pobreza ya intolerables.



En 1996, los indígenas deciden participar directamente en las elecciones a través de un movimiento político propio. Así podían evitar ser utilizados por los partidos políticos tradicionales. Pero lo más importante, ellos querían construir el Estado Plurinacional desde abajo, desde las bases, desde lo local. Para ello, contaban con sus organizaciones, con dirigentes formados y tenían mucha experiencia organizativa. En algunas localidades también contaban con el apoyo de Organizaciones No Gubernamentales.



Al comienzo, pocos se metieron en este cuento, era una experiencia de unos cuantos cantones en los que vivían muchos indígenas en condiciones de alta pobreza. Pero poco a poco, la idea fue atrayendo a más y más gente, a otras autoridades que ya no eran indígenas pero que también creían importante sumarse a este proceso de cambio.

Ahora se han multiplicado las experiencias. Se calcula que uno de cada cuatro municipios en el Ecuador es parte de este proceso. La mayoría está en la Sierra, pero también tenemos experiencias importantes en la Amazonía y en la Costa (Torres, 2004: 171). El surgimiento de los gobiernos locales alternativos se ha facilitado en aquellos lugares donde ha existido una experiencia organizativa previa. Pero también la voluntad política de las autoridades ha sido clave para iniciar los procesos.

¿Qué es lo que quieren cambiar?

Los gobiernos locales alternativos hacen una profunda crítica a la gestión tradicional porque consideran que:

- Los gobiernos locales tradicionales son **verticales y autoritarios**, gobiernan de arriba a abajo y no permiten la participación de la gente en la toma de decisiones, por eso, no son democráticos.



- La mayoría de la gente queda **excluida** de la gestión local y se profundizan la **desigualdad, la injusticia y el racismo**.
- Esta forma de hacer gobierno es un terreno fértil para el **clientelismo** y el **caudillismo**.
- Las inversiones se concentran en las **áreas urbanas**, sin considerar al territorio con sus múltiples relaciones entre las zonas urbanas y las rurales.
- No se preocupan del desarrollo económico local. Priorizan la construcción de obras físicas que en muchas ocasiones **no contribuyen a un verdadero desarrollo**.
- El centrarse solo en la construcción de obras físicas a través de grandes contratos fue un excelente caldo de cultivo para la **corrupción** y el **despilfarro**.

No se trata de que los municipios dejen de —Entonces, ¿las obras físicas

no son importantes?

Necesitamos agua, alcantarillado, sistemas de riego. ¿Y ahora?

...¡Con estos alternativos no va a haber nada!

prestar servicios. Tienen que hacerlo y bien. Pero además deben ocuparse de promover un verdadero desarrollo local para que la gente pueda vivir mejor.

Y entonces... ¿qué plantean?

Plantean construir una **nueva democracia** basada en la participación. La democracia no puede ser solamente electoral, debe ser **participativa**.

—¿Y eso qué significa?

Significa que la gente tiene derecho a **tomar decisiones** conjuntamente con las autoridades electas y a ejercer un **control social** sobre la gestión pública, de manera permanente y no solo de vez en cuando.

Significa también **construir** un nuevo **poder** desde los pobres, desde la gente menos favorecida. Las autoridades mandan, obedeciendo al pueblo. En la nueva democracia es el pueblo el que tiene el poder y la soberanía.

Para construir una nueva democracia, se han creado espacios de participación social, como las asambleas, los parlamentos, las mesas temáticas, de trabajo o de concertación, los comités de desarrollo y otras más.

—¿Y para qué sirve que la gente participe más? Si esas reuniones son una perdedera de tiempo, ahí van solamente quienes no tienen nada que hacer.

Siempre han sido los grupos poderosos, que tienen dinero, quienes han tomado las decisiones. Los gobiernos locales alternativos plantean que ahora sea la gente la que tome las decisiones para construir una sociedad diferente.

—¿Y cómo es esa sociedad?

Una sociedad más **equitativa**, donde no exista discriminación por ser pobre, por ser indígena o negro, por ser mujer, o por ser niño/a o joven. Pero también una sociedad en la que las diferencias entre ricos y pobres disminuyan. O sea, una sociedad **más justa**. Para ello es necesario **cambiar las estructuras de poder**.

—Pero, cómo van a hacer para lograr equilibrio, para que haya más justicia, si a las autoridades solo les interesa llegar al cargo para hacerse ricos, con tanta coima...

Por eso los gobiernos locales alternativos plantean que se debe también cambiar al propio municipio o consejo provincial. Los gobiernos locales tienen estructuras de hace quinientos años.

Es importante cambiar estas estructuras para que puedan servir mejor a la gente, ser **eficientes** y **eficaces**. Es necesario fortalecer a los gobiernos locales y generar cambios al interior de los mismos. Y dentro de este cambio, es fundamental **erradicar la corrupción**, y construir **municipios transparentes**.





—Desarrollo local... ¡Qué difícil!

Los nuevos gobiernos locales ya no solamente prestan servicios de calidad, sino que además son quienes articulan el desarrollo local.

—No es tan difícil. Se trata de hacer todas las cosas para mejorar la calidad de vida de los seres humanos del presente y del futuro, partiendo de las realidades locales.

Para mejorar la calidad de vida de los seres humanos, es necesario realizar acciones en las distintas dimensiones del desarrollo: la económica, la social, la política, la ambiental, la cultural. Pero estas acciones deben estar articuladas y perseguir un mismo fin: la generación de un cambio social.

—Entonces... Ahora los gobiernos locales se meten hasta en la sopa.

Los gobiernos locales alternativos se ocupan de la educación, de la salud, promuevan la interculturalidad, se preocupan por el ambiente y también están realizando acciones para mejorar la economía local.

—¿Y ese montón de cosas, las hacen solitos?



No, nunca las hacen solitos. Siempre coordinan con otras entidades. En muchos casos, incluso no son ellos los que asumen las tareas, sino que coordinan con instituciones gubernamentales y no gubernamentales para que ellas asuman de la mejor manera estos grandes desafíos.

Para llevar adelante estos procesos de coordinación en forma democrática, cuentan con un instrumento muy importante: los **planes participativos de desarrollo**. Estos planes sirven de guía a todos los actores sociales e institucionales de una localidad.

Para implementar los planes de desarrollo, los gobiernos locales también han impulsado procesos de **descentralización**: desde los gobiernos provinciales, a los cantonales, a las juntas parroquiales, a las organizaciones sociales.

Otra forma importante de coordinar acciones ha sido la creación de **mancomunidades** entre gobiernos locales, pues muchos problemas no pueden resolverse solamente en una parroquia, cantón o provincia. Es importante juntar esfuerzos entre distintos gobiernos locales y organizaciones sociales para enfrentar los problemas más graves, porque no puede haber desarrollo local sin un **territorio**.

—¿Y toditos los gobiernos locales alternativos son igualitos? ¿Hacen todos lo mismo como borreguitos?

Cada gobierno local imprime un sello propio a su gestión. En algunos casos se han priorizado los temas ambientales, en otros los temas sociales, en otros el énfasis ha estado en la participación y la construcción de una nueva democracia. Todo depende de las distintas realidades locales, de las

organizaciones sociales y también de la experiencia anterior de las autoridades. En algunas experiencias por ejemplo, se ha optado por primero poner la casa en orden. O sea, empezar por construir un municipio o consejo provincial que haga mejor las cosas, en el que no haya corrupción, donde los funcionarios tengan conocimientos y experiencia, gobiernos locales que inviertan adecuadamente los recursos, donde los procesos de contratación sean transparentes y que los contratistas no sean siempre los mismos, etc.

¿Mucho ruido y pocas nueces?

—Buenas están las intenciones,
pero el infierno está lleno de buenas intenciones.
Habrá que ver qué mismo han hecho
estos gobiernos locales alternativos...

...Porque
del dicho al hecho hay
mucho trecho.

Parece ser que no se trata solo de buenas intenciones. La mayor parte de los alcaldes/as y prefectos/as de los gobiernos locales alternativos han sido re-electos/as. En la segunda o tercera elección, su votación ha aumentado significativamente. En algunos casos, el número de votos se ha duplicado. Eso puede significar que la gente está contenta con las nuevas prácticas de gestión y por eso les dan un voto de confianza a sus autoridades.

Por ejemplo, en Pueblo Blanco¹, la votación entre la primera y la segunda elección creció casi cuatro veces. En Santa Gracia, Timoteo y San Remigio la votación se duplicó.

Localidad	Número de votos en la primera elección	Número de votos en la re-elección	Aumenta
Pueblo Blanco	2.186	8.043	4 veces
Santa Gracia	34.870	56.471	2 veces
Timoteo	1.861	2.863	2 veces
San Remigio	11.736	18.722	2 veces

—Al grano, al grano.

Pero más allá de los resultados electorales, es importante que podamos conocer qué han hecho estos gobiernos locales. Hagamos pues un recorrido recogiendo los principales aprendizajes que nos dejan las experiencias de algunos gobiernos locales alternativos, para evaluar sus avances, límites y desafíos y ver qué tanto condumio hay detrás de las intenciones y los discursos. En este recorrido descubriremos los pasos y los traspiés de las experiencias frente a la democracia participativa, el desarrollo local, la descentralización y la construcción de un nuevo gobierno local.

¹ Los nombres de las localidades han sido cambiados con el fin de conservar su anonimato, sin embargo, las cifras son reales. Las fechas de las elecciones corresponden a los años 1996, 2000 y 2004, para cada caso se han tomado los resultados de la primera elección y la primera re-elección.

La democracia participativa

Los gobiernos locales alternativos han abierto sus puertas a la gente. Antes, hablar con las autoridades era muy difícil, ahora todas las personas pueden entrar a las instituciones y comunicarse directamente con las autoridades.

Han impulsado la creación de **instancias de participación** de la población. La forma que estas instancias han adquirido, difiere de localidad a localidad, pues responden a las necesidades e intereses locales. La dinámica de estas instancias ha sido tan importante que en muchas localidades han avanzado más rápidamente que los propios gobiernos locales. Se empieza de este modo a generar mecanismos de **autogobierno** de la propia sociedad.

Ya no nos meten gato por liebre

El proceso participativo ha ido generando una **cultura de participación** crítica y propositiva, de la que no se han salvado ni los mismos gobiernos locales. Gracias a la cultura de participación ahora hay mayor corresponsabilidad entre los gobiernos locales y la sociedad.

Para recordar...

Existen muchas posibilidades para promover la participación, cada localidad buscará su forma propia, de acuerdo a su realidad. Es importante que demos rienda suelta a nuestra creatividad.

—Pero no todo es color de rosa

—El problema es que los gobiernos locales no siempre respetan las resoluciones de las instancias participativas y ahí surgen los conflictos. En otras ocasiones, se utilizan los espacios de participación para legitimar decisiones previamente tomadas. O se impulsan proyectos que no han sido discutidos ni aprobados por las instancias participativas.

En algunas localidades, las instancias de participación no han logrado desarrollar una política de comunicación que les permita mantener a la población permanentemente informada y movilizada para defender sus derechos.

Las instancias de participación también pueden ser utilizadas por los alcaldes/as y prefectos/as para presionar a concejales/as o consejeros/as, cuando las autoridades locales no cuentan con mayoría en los concejos.

—El pez grande se come al chico

—En otras ocasiones, la participación de concejales/as o consejeros/as en las instancias de participación, las ha distorsionado, pues la opinión de las autoridades en estas instancias pesa tanto que la gente se inhibe de opinar.

—¿Y cómo hacer que estas instancias se mantengan más allá de la voluntad política de las autoridades?

En algunas localidades sucedió que el proceso funcionó muy bien mientras las ONGs lo apoyaron, cuando se retiraron, las cosas empezaron a fallar. Para evitar que esto ocurra es importante la **generación de capacidades locales** y el fortalecimiento de la participación como mecanismo que permite sostener los procesos más allá de la voluntad política de las autoridades y de la presencia de agentes externos. También es importante que el proceso participativo cuente con cierto grado de **institucionalización**. Es decir, que por una parte sea reconocido y valorado por la población y por otra que cuente con un reconocimiento jurídico más allá del gobierno local.

Los espacios de participación social han diseñado y aprobado **los planes participativos de desarrollo**, que son una guía para la gestión local. Es importante que los planes sean respetados cuando existe un cambio de autoridades locales.

Cada año, los planes facilitan la discusión de la gente sobre los presupuestos de inversión de los gobiernos locales, pues son una guía que permite tomar decisiones más fácilmente. Este proceso de toma de decisiones es conocido como la elaboración de los **presupuestos participativos**, y ha permitido que el clientelismo disminuya. Se han dado momentos importantes de rendición de cuentas y **control social** de la población a sus gobernantes, fomentando la **transparencia**.

—Sin embargo, los planes de desarrollo generaron expectativas muy altas de la población porque la gente esperó que todos los problemas se solucionaran con el plan. En el momento de implementar los planes de desarrollo, la participación disminuyó y no siempre se cumplió con el mandato de los planes, en algunos casos, los planes fueron archivados.

—¿Y quién nos asegura que lo que decidimos se cumpla?

Se requiere contar con mecanismos para asegurar que lo decidido por la gente en la planificación y en la presupuestación participativas se cumpla. Es importante contar con comisiones de seguimiento al plan y al presupuesto participativo y trabajar con un sistema de indicadores que permita medir los avances. También es necesario que en el mismo proceso de planificación se empiece ya a discutir la implementación y que no veamos a la planificación desligada de la ejecución y de la evaluación.

—¿Y si nos equivocamos en las decisiones que tomamos?

Para evitar que se tomen decisiones inadecuadas, es importante que la gente cuente con toda la información necesaria en el momento de decidir. Contar con información actualizada, basada en indicadores, facilita mucho el proceso.



— En algunas localidades todavía no existen mecanismos claros de control social, y éste depende mucho de la apertura de las autoridades para realizarlo.

En ciertos casos, los presupuestos participativos han sido usados de manera clientelar, sin criterios adecuados de distribución y solamente se ha puesto a consideración de la población un porcentaje del presupuesto de inversión.

— Como para hacernos creer que estamos participando, cuando en realidad las decisiones las siguen tomando los mismos de siempre.

— En estos casos, no se ha podido luchar contra la concentración de poder, el caudillismo y el clientelismo, que se han mantenido igual que antes.



Las **organizaciones sociales** se han fortalecido y se han multiplicado, pues en los lugares donde no existía organización, la gente ha empezado a juntarse para participar en la construcción de una sociedad distinta. También algunos grupos que antes no estaban organizados, ahora tienen su organización, como las mujeres, los/las niños/as y jóvenes. Ahora hay también más democracia al interior de las organizaciones sociales, pues sectores que antes no eran tomados en cuenta, ahora son escuchados y se promueve activamente su participación.

La discriminación hacia los indígenas y negros, las mujeres, los/as niños y jóvenes ha disminuido. Estos grupos ahora participan activamente en la vida de sus localidades. La autoestima de la población se ha elevado grandemente al descubrir que son capaces de generar importantes transformaciones. También la gente ha aprendido a valorar su localidad y hay un mayor sentido de pertenencia al territorio.

— Sin embargo,

Es necesario trabajar en la **calidad de la participación**, porque a veces la gente va solamente a calentar la silla y no discute, no opina, ni debate. Esto se observa sobre todo en las personas que asisten por primera vez a estos espacios. Por eso, es importante contar con espacios de **formación y capacitación** permanentes en las localidades.

— En ocasiones las organizaciones son vistas como un trampolín para acceder a los gobiernos locales, lo que ha debilitado el proceso organizativo. La participación electoral ha significado un creciente proceso de diferenciación social y ha traído disputas, divisiones y concentración de poder. Incluso ha habido disputas y competencia entre los espacios de participación por no tener claro el rol de cada uno.

Para reflexionar

¿Hasta qué punto las nuevas organizaciones creadas han ganado poder? ¿Sus decisiones pesan dentro de la localidad? ¿Discuten y deciden sobre los asuntos fundamentales para la vida del cantón? ¿O solo se ocupan de los asuntos menores? ¿El gobierno local y las instituciones que trabajan en la localidad respetan las decisiones de estas instancias?

El desarrollo local

Los gobiernos locales alternativos han logrado traspasar las fronteras urbanas y trabajar con una **perspectiva territorial y de equidad** tanto en las áreas urbanas como en las rurales. Anteriormente, las zonas rurales estaban totalmente olvidadas.

—Nos creemos el pupo del mundo

—Trabajar en una perspectiva territorial implica considerar las múltiples articulaciones del territorio con los cantones, las provincias, el país y el mundo. Esto no siempre se ha logrado. En ocasiones nos quedamos encerrados en lo local y no somos capaces de mirar más allá de nuestras narices. Pocas han sido las experiencias en las que se ha reflexionado seriamente sobre cómo afecta la globalización a la localidad, por poner un ejemplo.

Para emprender procesos de desarrollo local, estos gobiernos locales han logrado movilizar importantes recursos de la **cooperación internacional**, que en ocasiones duplican o triplican la inversión municipal.



—Coordinar es muy complicado. Mejor no nos hagamos bolas

—No obstante, la coordinación con la cooperación internacional, con las instituciones públicas y con las **ONGs** no siempre se ha logrado. Algunas instituciones prefieren "saltarse" las instancias de decisión colectiva y no respetan las prioridades establecidas en el plan de desarrollo. Otras instituciones prefieren seguir trabajando con los esquemas tradicionales y no hacerse tanto rollo.

Los nuevos gobiernos locales se han preocupado del **área social**, llevando adelante procesos de alfabetización de adultos, procesos de formación de líderes, políticas culturales e interculturales y programas de salud y saneamiento, con resultados significativos como la erradicación del analfabetismo, la reducción de la mortalidad infantil y materna, entre otros. En muchas localidades, la interculturalidad y la equidad ahora son ejes transversales del desarrollo. Esto ha permitido reducir la discriminación y las diferencias entre pobres y ricos y alcanzar una mayor equidad social, pues ahora los programas y proyectos de los gobiernos locales llegan a más sectores.

—Sin embargo, no en todos los casos se ha incorporado la interculturalidad como un eje transversal en todas las acciones, pues no siempre se sabe cómo hacerlo. A veces también se privilegia un enfoque "folklórico" que en lugar de promover la interculturalidad, convierte a los pueblos originarios en objetos de museo.

Los gobiernos locales alternativos también se han ocupado del **ambiente**, realizando importantes programas de manejo forestal, cuencas, páramos, manejo de quebradas, conservación de suelos, manejo de basura, educación ambiental. Ahora en estas localidades existe una mayor conciencia ambiental y se han promovido políticas ambientales. Incluso en algunos casos se ha enfrentado conjuntamente con la población la entrada de empresas contaminantes.

—El problema es que a veces las intervenciones se dispersan en un montón de iniciativas que no se articulan unas con otras. Es necesario trabajar de manera más integral.

En cuanto al **desarrollo económico**, se han emprendido iniciativas de agricultura orgánica, programas de crédito, programas de riego, programas de turismo ecológico y comunitario, fomento a la artesanía, iniciativas de comercialización a través de empresas mixtas y varios proyectos productivos, que no siempre han estado articulados.

Todo esto a más de las actividades tradicionales de **prestación de servicios**, como agua potable o entubada, alcantarillado, recolección de basura, etc.

—Ojos que no ven, corazón que no siente

—Uno de los problemas más graves que se enfrentan en relación al desarrollo económico es el de la falta de participación y el desinterés de la empresa privada local en estos procesos. Los empresarios no solo que no tributan en la localidad, sino que además no reinvierten en las zonas, no participan en los procesos y no existe una responsabilidad social y ambiental de las empresas. Tienen sus empresas en las localidades, pero ni siquiera viven allí, por lo que no les interesa lo que suceda en estos territorios.

—Mientras los gobiernos locales administran la pobreza, nosotros/as seguimos migrando porque no tenemos trabajo



—Otro problema ha sido la dificultad de impulsar propuestas integrales y consistentes de desarrollo económico que generen empleo y combatan la emigración. No se ha logrado enfrentar integralmente el tema de la comercialización, que es uno de los cuellos de botella más importantes en las iniciativas económicas. Tampoco se ha trabajado el tema del acceso y control de la tierra por parte de las comunidades indígenas y campesinas, cuando existe una alta concentración de la propiedad en pocas manos.



—Y es que impulsar el desarrollo económico implica generar procesos de articulación con escalas mayores (la provincia, la región, el país), pues las causas de los problemas son estructurales y no pueden ser resueltas solamente en el ámbito local.

Las experiencias de mancomunidades todavía son pocas y puntuales, es decir, están centradas en temas muy específicos. No se han generado alianzas de largo plazo, más permanentes.

La descentralización

El proceso de descentralización ha sido un nuevo desafío para los gobiernos locales. En general, se ha evitado asumir competencias sin los recursos necesarios y sin contar con la capacidad instalada suficiente para asumir nuevas responsabilidades.

Sin embargo, el planteamiento de cambiar el rol de los gobiernos locales hacia articuladores de procesos de desarrollo ha traído como consecuencia que varios gobiernos locales alternativos asuman competencias de hecho, en salud, educación, turismo y ambiente. Las nuevas acciones y programas que los gobiernos locales impulsan en estas áreas no siempre han estado acompañadas de convenios con el Estado central y de transferencias económicas específicas para estas acciones.



—¿Pero entonces, con qué recursos se hicieron las cosas?

Los gobiernos locales han podido llevar adelante nuevos programas de manera creativa, gracias a que sus presupuestos han crecido notablemente en los últimos años. Esto ha sido posible gracias a varias reformas. Por ejemplo, la llamada ley del 15%, aprobada en 1997, ha permitido que los municipios cuenten con más recursos. A más de esta ley, existen como 16 leyes que regulan las transferencias de recursos a los gobiernos locales, y también están los préstamos del Banco del Estado y otros programas del Estado. Se calcula que el 20% del presupuesto fiscal es ejecutado por los gobiernos locales (Larrea, 2006: 3).

—Uy!!! Pero, quien mucho abarca, poco aprieta. ¿Quién nos asegura que los gobiernos locales pueden ser más eficientes y mejores que el gobierno central?

Habrà que ver para creer. ¿Qué resultados ha habido? Yo lo que es... pienso que se están metiendo donde no se les ha llamado.

Analicemos algunos casos. Así podremos sacar nuestras propias conclusiones. En el caso de la descentralización en salud en Pueblo Blanco, se ha logrado la integración de la medicina ancestral con la medicina occidental. La descentralización ha permitido llegar a sectores que antes no contaban con atención. Sin embargo, el proceso tuvo que enfrentar una fuerte oposición y no se han logrado transferencias importantes de recursos por parte del estado central, el éxito de la iniciativa ha estado asentado en importantes recursos de la cooperación internacional.

En educación, varios gobiernos locales alternativos han impulsado programas de alfabetización. En estos casos, el Estado central tampoco ha transferido recursos a los gobiernos locales para impulsar estos programas, que han sido implementados con recursos propios.

En el caso de la descentralización en turismo el panorama es similar. Los gobiernos locales alternativos han asumido una serie de competencias para promover los lugares turísticos del cantón y han creado empresas de economía mixta. Tampoco han contado con recursos del Estado central para impulsar estas actividades.

Sin embargo, la descentralización desde los gobiernos locales hacia las juntas parroquiales, hacia las organizaciones sociales o hacia las instancias participativas ha sido muy importante para generar co-responsabilidad en los procesos, acercar más a los gobiernos locales y a la gente y ser más eficientes.

La construcción de un nuevo gobierno local

Los gobiernos locales alternativos han dejado de ser simples prestadores de servicios y se están convirtiendo en articuladores y promotores del desarrollo local. Han pasado a coordinar acciones con otras instituciones y organizaciones públicas y privadas, convirtiéndose en un actor más en el proceso de construcción de una sociedad más justa.

La participación social ha permitido que haya mayor transparencia en la gestión local, reduciendo los niveles de corrupción.

—Pero con tanta consulta, hasta que decidan hacer las obras ya nos volvemos viejos

La participación, lejos de significar una demora en la ejecución de las propuestas, ha permitido mayor eficiencia, pues las acciones que se emprenden son aquellas que la gente realmente necesita y se rompen antiguas prácticas burocráticas. La gente ahora confía más en los gobiernos locales.



—Sin embargo, todavía hay muy poca coordinación entre municipios y consejos provinciales.

—Es que cada municipio es de otro partido político

—Justamente, el que cada partido se crea dueño de una localidad dificulta enormemente las tareas de coordinación entre gobiernos locales. Lo mismo sucede dentro de los gobiernos locales, los concejales/as o consejeros/as de oposición muchas veces son dejados de lado, o en otras ocasiones, cuando forman mayoría obstaculizan cualquier iniciativa.

Para hacer mejor su trabajo, los gobiernos

locales han tenido que equiparse, pues muchos no contaban con la maquinaria ni con los equipos necesarios. También ha sido necesario revisar los montos de las recaudaciones municipales, que en ocasiones eran tan bajos que no permitían realizar un trabajo adecuado.

—Sin embargo, los gobiernos locales alternativos no han logrado alcanzar un autofinanciamiento importante. Su presupuesto depende del financiamiento del Estado Central.

Es necesario que los gobiernos locales se adecuen a los nuevos procesos. Y para ello se requiere una re-estructuración interna de los municipios y consejos provinciales, de manera que puedan incorporar los procesos de participación en sus prácticas, pero también, que puedan generar capacidades para enfrentar los nuevos desafíos en educación, salud, desarrollo económico, ambiente, interculturalidad, etc. No es suficiente crear nuevos departamentos, es necesario, capacitar a los funcionarios y profesionalizar los gobiernos locales.

—Los procesos de

Para tomar en cuenta

Si descuidamos poner la casa en orden, corremos el riesgo de que sea precisamente al interior del gobierno local donde se pone freno a toda la creatividad y energía social que son potenciadas por los procesos participativos.

re-estructuración de los gobiernos locales requieren de una alta voluntad política por parte de las autoridades locales, puesto que pueden generar resistencias muy fuertes y altos costos políticos.

En ocasiones, por no enfrentar las resistencias, no se ha logrado emprender las reformas necesarias; la burocracia, las prácticas clientelares y la corrupción se han mantenido.

A menudo, estas prácticas rebasan la voluntad de las autoridades, por lo que es necesario enfrentarlas en todos los niveles de la administración local.

¿Y nosotros/as qué?

—Después de este recorrido en el que hemos visto las medidas de pata... ay, perdón, quise decir los tropiezos que...

Espere, espere, también hemos visto los avances de los gobiernos locales y las cosas buenas que están haciendo.

—Yo sí quisiera que en mi pueblo pudiéramos decidir sobre el presupuesto del gobierno local, por ejemplo. También quisiera poder participar más, tener un gobierno local que haga bien las cosas. Sería hermoso que nos pudiéramos sumar a estas iniciativas. Claro que siempre también hay dificultades, porque no nacimos sabiendo, pero hay que lanzarse a la piscina, ya tenemos algunas experiencias de las que podemos aprender.

Capaz que si nos lanzamos al ruedo, hasta podemos hacer mejor las cosas que esos alternativos y ser nuevos referentes en el Ecuador para la construcción de unas localidades donde haya más igualdad y justicia, capaz que hasta cambiamos el país...

¿Por qué no enfrentar el desafío?

Venga y sea parte de este proceso que sigue soñando en que es posible generar cambios importantes.





Hasta el puente
no más Jaime...

Vamos
ñaña, le
acompañó

Cuando el río suena...
algo está cambiando

se imprimió el mes de julio de 2006
en Quito, Ecuador.





Cuenca

Avda. Paseo 3 de Noviembre
4-132 y Los Cipreses
Telefax: (07) 2830 793
2843 482
Email: pddl@cue.satnet.net

Quito

El Norte E10-10 y El Sol
Telf: (02) 2263 742
2272 362
Fax: (02) 2438 545
Email: pcrespo@intercooperation.org.ec

Ambato

Calle Castillo y Sucre, Centro
de Promociones y Servicio
(ex Banco Central) 1er piso
Telf: (03) 2422 054
Email: marcelaandino@gmail.com



Quito

San Ignacio 134 y 6 de Diciembre
Of. 2, Primer piso
Telefax: (02) 2504 496
2904 098
Email: iee@iee.org.ec

inter
cooperation

Manejo de Recursos Naturales
Economía Rural
Gobernabilidad Local y Sociedad Civil

ISBN 9978-45-252-4



9 789978 452523

