

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE ESTUDIOS SOCIALES  
FLACSO**

**MAESTRIA EN CIENCIAS SOCIALES  
ESPECIALIZACIÓN DESARROLLO LOCAL**

TEMA:  
El Gobierno Municipal de Tena y su rol de generador de procesos  
democráticos; periodo 1994 – 2004

ALUMNO  
CESAR MANUEL OCHOA BOLAÑOS

Tena, 20 de noviembre de 2008

NAPO - ECUADOR

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE ESTUDIOS SOCIALES  
FLACSO**

**MAESTRIA EN CIENCIAS SOCIALES  
ESPECIALIZACIÓN DESARROLLO LOCAL**

**TEMA:**

El Gobierno Municipal de Tena y su rol de generador de procesos  
democráticos; periodo 1994 – 2004

**ALUMNO**

CESAR MANUEL OCHOA BOLAÑOS

**TUTOR**

DR. VICTOR HUGO TORRES

**LECTORES**

DRA. ROCIO GAVILANEZ

DR. PABLO ORTIZ

Tena, 20 de noviembre de 2008

NAPO - ECUADOR

## INDICE

<b>Introducción</b> .....	6
---------------------------	---

### **CAPITULO I.**

#### **Hacia una nueva democracia**

1. La Democracia.....	10
2. La Participación Ciudadana.....	17
2.1 Formas de Participación.....	21
2.2 Problemas de la Participación.....	23
2.2.1 Centralismo.....	24
2.2.2 Paternalismo.....	25
2.2.3 Caudillismo.....	25
2.2.4 Clientelismo.....	26
2.2.5 Burocratismo.....	27
3. Desarrollo Local.....	27
4. El Desarrollo Sustentable.....	33
4.1 La Agenda Local 21 (AL21).....	41

### **CAPITULO II.**

#### **El desarrollo en el contexto local**

1. Introducción.....	43
2. El Municipio en el Desarrollo Local.....	44
2.1 Rol del Municipio.....	47
2.2 La Participación Ciudadana desde el Municipio.....	49
3. La Planificación Local desde el Gobierno Seccional.....	52
4. El Plan de Desarrollo Estratégico.....	56
4.1 Importancia del Plan.....	56
4.2 Norte Estratégico.....	57
4.3 Sistema de Desarrollo.....	57
4.4 Ejes de Desarrollo.....	58
5. Características Generales de la Provincia del Napo.....	58
a. Ubicación Geográfica.....	59
6. El Cantón Tena.....	60
6.1 Características Generales.....	60
6.2 Recursos Físicos.....	61
6.3 Recursos Administrativos.....	62
7. Ocupación del Espacio Territorial.....	64
7.1 Poblamiento Indígena.....	66
7.2 Formas Organizativas.....	68
7.3 Tropiezos de la Organización.....	71
8. La Colonización en la Provincia.....	72
9. Acción Productiva en el Cantón Tena.....	75

### **CAPITULO III.**

3

## **Fomento de la Democracia y la Participación Ciudadana en el Cantón Tena**

1. Contexto de referencia .....	80
2. Fomento de la democracia ciudadana y la participación desde el Municipal de Tena...	85
2.1 La política social de Alex Hurtado.....	85
3. Balance de la Gestión .....	95
3.1 Consecuencias del modelo de gestión local.....	95

## **CAPITULO IV.**

### **Procesos de Planificación Local en el Cantón Tena**

1. El Plan Estratégico Cantonal.....	100
1.1 Esquema piramidal del sistema de desarrollo .....	102
2. Cumplimiento del Plan.....	105
3. Balance de la gestión de Alex Hurtado .....	110

## **CAPITULO V.**

### **Retorno al Centralismo y al Clientelismo en el Cantón Tena**

1. Panorama Desalentador.....	114
2. Conclusiones del Capítulo.....	121

## **CAPITULO VI**

### **Conclusiones y Recomendaciones .....**

• <b>Bibliografía .....</b>	130
• <b>Anexo 1. ....</b>	137
• <b>Anexo 2 .....</b>	142
• <b>Anexo 3 .....</b>	153
• <b>Anexo 4. ....</b>	164
• <b>Anexo 5 .....</b>	167

## **DEDICATORIA**

A mi esposa, hija e hijo, por ser compañeros permanentes en la construcción de nuestros sueños.

## INTRODUCCIÓN

El Ecuador al igual que los demás países de América Latina, se encuentra en una búsqueda permanente de incentivar y consolidar procesos participativos, que vayan construyendo de a poco la denominada democracia integral o ciudadana; así como también, los caminos más idóneos para superar la pobreza y la desigualdad.

Luego de haber retornado al régimen constitucional en el año de 1979, el camino que transita el país está lleno de baches y paradas obligatorias, que le permiten crecer en su experiencia democrática y a ratos retroceder o desencantarse por la profunda inequidad social, agudizada por los modelos económicos equivocados que han direccionado las reglas de juego del país, en donde el pueblo siempre ha tenido las de perder.

Los espacios de participación ciudadana van tomando fuerza a partir de 1984, momento en el cual el movimiento obrero empieza a estacionarse; y por el contrario, un sinnúmero de agrupaciones de la sociedad civil empiezan a expresarse en distintos foros e instancias ciudadanas; y una de ellas es el movimiento indígena, que consolida su propuesta de reivindicación social y el respeto de parte del país. Los levantamientos realizados desde 1990 hasta el año 2000 (con un promedio de cada dos años), dan cuenta de la fuerza nacional que alcanza esta agrupación, expresada políticamente en Pachakutik.

En la década de los 90, también se configuran las primeras prácticas de planificación participativa en gobiernos locales, y desde el año 1995, estos aprendizajes empujan programas que impulsan la gestión local en los cantones y provincias; apoyados preferentemente por la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, AME.

En este contexto de expectativas e iniciativas de participación ciudadana, y por ende de prácticas de modelos de desarrollo y gestión local; la provincia de Napo, y en especial el cantón Tena durante los años de 1994-2000, está experimentando formas de participación de la ciudadanía vinculada a proyectos de carácter social, que se los define como exitosos por los indicadores de cumplimiento y de resultados.

Esta etapa de trabajo que se desarrolla en el cantón, empieza a llamar la atención de otros municipios y organizaciones nacionales e internacionales; ya que el énfasis en el fomento de la participación ciudadana y la construcción de una democracia integral que supere la “desgastada democracia representativa”, era lo que –como hasta hoy- la sociedad demandaba. A esta coyuntura se agrega el hecho de que se pone de manifiesto la importancia de planificar el futuro de las ciudades en el marco del Desarrollo Humano Sustentable y de la implementación de Agendas Locales 21; lo cual significaría contar con un alcalde muy claro y capaz para implementar un modelo de gestión local. De esta manera, la administración de Alex Hurtado se nutre de contenidos sociales que son expresados exitosamente a través de un discurso que convence.

La experiencia de Tena en su rol de fomentar espacios democráticos, se puede observar en la creación de la Oficinas de la Mujer, Juventud, Tercera Edad; la República Ecológica de los Niños; Junta de Salud Cantonal, la barcaza de salud Samarina; la propuesta de conservación ambiental con el Parque la Isla; entre otros. Con todas estas acciones, se daba a entender que Tena se estaba convirtiendo en referente del desarrollo humano sustentable.

A mediados del segundo periodo de la administración de Alex Hurtado, la municipalidad asume la responsabilidad de empezar a desarrollar su Plan Estratégico Cantonal; y para ello cuenta con el apoyo del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF, y de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, AME. En 1998, culmina el proceso de elaboración de lo que se denominó “Plan Estratégico de Desarrollo Humano Sustentable del Cantón Tena”, en el que se determinó como norte estratégico al Ecoturismo. Posteriormente, en el año 2000, Hurtado pierde las elecciones en su intento de ocupar por tercera vez la alcaldía de Tena.

El nuevo alcalde del cantón, Héctor Sinchiguano, llega para implementar su plan de gobierno individual, y no se detiene a revisar, y peor aún, a tomar en cuenta las sugerencias técnicas y ejecutar los proyectos contenidos en el Plan de Desarrollo. Durante los cuatro años jamás se trató en alguna sesión de Concejo el tema del Plan. Lo más curioso es que la ciudadanía que participó en el auge de la “participación ciudadana”, no elevó ni una sola voz de protesta frente al cambio radical que se presentaba con una modalidad de gobierno

que volvió a las viejas prácticas clientelares y centralistas. Tampoco esta autoridad recibiría el respaldo de la gente, al pretender lanzarse a la reelección.

Qué pasó entonces con la fama del Gobierno Municipal de Tena, que rompía los esquemas de la desgastada visión municipal; del alcalde “Amigo de los Niños”; de los proyectos sociales considerados ejemplos dignos de emularse; de casi una década de trabajo con horizonte del desarrollo humano sustentable. Estas son preguntas que tienen algunas explicaciones, y por lo mismo, es difícil responder con una sola conclusión.

La presente investigación indagó una serie de elementos que estaban presentes y regados a la vista de todos, y que no querían ser vistos ni tomados en cuenta; y de esta manera armar el cuadro de respuestas y explicaciones; así se puede decir que:

El proceso de fomento de la participación ciudadana, liderado por el municipio de Tena en los años de 1994 - 2000, no logra concretarse porque la ciudadanía urbana y rural, no fue parte de la construcción de los espacios democráticos implementados desde el gobierno local; esta situación determina que las directrices sociales expresadas a través de los proyectos denominados exitosos, aparezcan como acciones impuestas desde el municipio, y no generadas desde una necesidad sentida de una población organizada y fortalecida; y que a su vez no interioriza ni se empodera de una tesis que no la propuso.

Las acciones implementadas por el gobierno local no se enfocan en el fortalecimiento de la organización de base ciudadana urbana ni apoya los procesos de crecimiento organizativo de los grupos indígenas, de hombres y mujeres; sino que aplica eventos programados desde fuera del contexto cantonal, por una institución internacional (UNICEF) que implementa un plan microrregional previamente establecido; este hecho contribuye a una dispersión del proceso de fortalecimiento de la base social, y determinará su incapacidad para sostener los espacios físicos (oficinas, escuela) de participación ciudadana.

De igual manera, podemos decir, que el modelo de gestión local de Alex Hurtado, no fue apoyado para su continuidad, por cuanto estaba construido sobre contenidos discursivos (desarrollo humano sustentable, democracia integral, participación ciudadana) que tenían aceptación en distintas organizaciones nacionales e internacionales, lo cual facilitó el reconocimiento de varias instancias institucionales (premios), fortaleció la imagen individual (alcalde famoso), ocultó la debilidad interna del municipio (sin gestión de

recursos y una cartera vencida enorme) y opacó el protagonismo de la base social (el sujeto social estuvo en tercer lugar luego del alcalde, y el municipio).

Por último, los resultados del proceso de la planificación participativa generados en eventos presenciales entre el municipio y representantes de la ciudadanía (urbana y rural), no son acogidos ni implementados por el propio gobierno local, ni por las siguientes administraciones de la alcaldía de Tena; por no tener un respaldo jurídico a nivel de ordenanzas que garantice y obligue a que se ejecute y utilice el instrumento técnico denominado Plan, y se reconozca el funcionamiento legal de un comité de desarrollo cantonal; esta ausencia de mecanismos para hacer viable la participación y la responsabilidad de la gestión local, trae como consecuencia una desconexión de la ciudadanía para reclamar como suyo el proceso, y tampoco sea una tarea indispensable la revisión del Plan por parte de cualquier administración municipal sucesora.

Sin embargo, de estos acontecimientos, no se puede afirmar tajantemente, que la ciudadanía no tuvo un aprendizaje social, y que tampoco fue del todo una pérdida para la gente del cantón.

En el primer capítulo se realiza un recorrido teórico sobre los conceptos de democracia, participación, gestión local, planificación municipal, y sobre todo, de los contenidos del discurso del desarrollo humano sustentable y la Agenda Local 21 que tanto se utilizaría en la promoción municipal. El segundo, aborda las características generales del cantón Tena con el ánimo de entender la compleja composición social y geográfica. En el tercero, se analiza la política social impulsada por Alex Hurtado. En el cuarto, hay un acercamiento hacia los procesos de planificación; sobre todo, el del plan de desarrollo. El quinto, realiza el análisis de la vuelta al centralismo luego de la derrota de Hurtado; y en el último capítulo, se sistematizan las conclusiones finales.

Este trabajo no habría sido posible realizarlo sin el asesoramiento permanente del Dr. Víctor Hugo Torres, a quien dejo expreso mi reconocimiento; de igual manera a todos los maestros de la Facultad Latinoamericana de Estudios Sociales, FLACSO, y al Instituto para el Ecodesarrollo de la Región Amazónica, ECORAE; por compartir la esperanza de

que en la amazonía es posible mejorar los niveles académicos para retribuirlos en mejoras sociales.

## **CAPITULO I.**

### **HACIA UNA NUEVA DEMOCRACIA**

#### **1. LA DEMOCRACIA**

La democracia se ha convertido en una palabra que se la escucha de manera cotidiana a través de las conversaciones, contenidos de los medios de comunicación, discursos políticos, programas de desarrollo, guerras en su nombre, y acciones para defenderla en la mayor parte de países del mundo. Sin embargo, su significado ha ido perdiendo elementos de análisis para su comprensión, debido al sesgo que se le ha dado por parte de los Estados que la practican, por no incorporar las nuevas características de los procesos locales de nuestros países, que explican que aun cuando se viva en democracia, la violencia en contra de los derechos de las personas se ha agudizado.

A medida que han transcurrido experiencias sociales, políticas y económicas en los Estados del mundo, los argumentos para fundamentar su importancia, han atravesado distintos escenarios, muchos de los cuales han apoyado su consolidación, y en otros, se han creado vacíos que dejan dudas sobre su ejercicio.

Existen muchas definiciones de democracia, de acuerdo al campo o investigador que la encare, pero todas ponen énfasis en la posibilidad de organizarse, decidir y beneficiarse a través de la voluntad general.

En sentido amplio, democracia es la forma de organización que tiene uno o varios grupos de personas, cuya principal característica es que la titularidad del poder resida en la totalidad de sus miembros, haciendo que la toma de decisiones y beneficios responda a la voluntad general (Espasa, 1998).

Elías Martorano, recoge el pensamiento de Simón Bolívar en relación a la democracia: “sólo la democracia (...) es susceptible de una absoluta libertad, libertad que se define como el poder que tiene cada hombre de hacer cuanto no esté prohibido por la ley” (Martorano, 1997).

En el plano contemporáneo, Nelson Mandela, la define de la siguiente manera: “Si no hay comida cuando se tiene hambre, si no hay medicamentos cuando se está enfermo, si hay ignorancia y no se respetan los derechos elementales de las personas, la democracia es una cáscara vacía, aunque los ciudadanos voten y tengan Parlamento” (Mandela, 1997).

En la investigación realizada por el Programa de las Naciones Unidas, en relación a la democracia en América Latina en el año 2004<sup>1</sup>, se parte de una afirmación básica: “En su sentido más elemental, la democracia no es otra cosa que ‘el gobierno del pueblo’. Este informe quiere tomar en serio esa vieja idea, para ponerla en diálogo con el presente y con el futuro de nuestra América” (Martínez, 2004:19).

A pesar de lo sencilla que aparenta la frase, en los contextos y coyunturas actuales por las que atraviesan nuestros países, ésta asume ribetes más profundos cuando se argumenta su significación, ya que por un lado, hay procesos que han llevado a gobiernos con el voto popular, y por otro, existen avances importantes en representación y participación ciudadana en las últimas décadas; lo cual contribuye a fortalecer el criterio de que un gobierno popular y democrático toma decisiones basadas en el precepto de que afectan a todos.

Gobierno del pueblo significa entonces un Estado de ciudadanas y ciudadanos plenos. Una forma, sí, de elegir a las autoridades, pero además una forma de organización que garantice los derechos de todos: los derechos civiles (garantías contra la opresión), los derechos políticos (ser parte de las decisiones públicas o colectivas) y los derechos sociales (acceso al bienestar). Es la democracia de ciudadanía... (Ibid, 19).

La dimensión de la democracia se va expresando cada vez más en el ejercicio de derechos de ciudadanía y sus correspondientes obligaciones, en un campo amplio de lo público y con atención a procesos de gobernabilidad, “la democracia de ciudadanas y ciudadanos”, y la necesidad de que ésta sea entendida en el marco de un nuevo modelo de desarrollo que posibilite mejorar y aumentar las opciones para lograr un mejor nivel de vida; de ahí que la democracia es consecuente con el *desarrollo humano*, ya que al trabajar sobre lo uno, inmediatamente se asume lo otro.

---

<sup>1</sup> El Programa de las Naciones Unidas, realizó una investigación en dieciocho países de América Latina, para indagar la situación de la democracia, en la que participaron más de un centenar de investigadores sociales, y cuyo informe se socializó en el año 2004, en el marco del II Marco de Cooperación para el período 2001-2005.

Según el informe sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) del año 2002, 140 países del mundo vivían en democracia y en apenas 80 de ellos, se ejercía una democracia plena. En América Latina, hace 25 años, exceptuando a Costa Rica, Venezuela y Colombia, quince países no tenían gobiernos democráticos; sin embargo, en la actualidad estos regímenes cumplen con un requisito básico de democracia en el *plano electoral y político*, lo cual no ha garantizado su implementación integral.

Como se puede advertir, la noción de la democracia, no se agota en sus definiciones clásicas, es ante todo, un proceso en constante construcción, “la democracia es, antes que nada y sobre todo, un ideal (...) Sin una tendencia idealista una democracia no nace, y si nace, se debilita rápidamente. Más que cualquier otro régimen político, la democracia va contra corriente, contra la leyes inerciales que gobiernan los grupos” (Sartori, 1991:118).

Si la democracia es una búsqueda permanente, hay que tener en cuenta que existe como contra parte, muchas tensiones, límites, incumplimientos, fracturas; y por otro lado, aciertos, experiencias y aprendizajes vivenciales de grupos humanos que evidencian y reclaman prácticas y acciones democráticas; sobre todo, a partir de los procesos de participación ciudadana experimentados en los últimos veinte años<sup>2</sup>. “La democracia es una inmensa experiencia humana. Está ligada a la búsqueda histórica de libertad, justicia y progreso material y espiritual. Por eso es una experiencia permanentemente inconclusa” (PNUD, 2004:35).

A medida que los derechos políticos se han ido consolidando en América Latina, también la pobreza y la desigualdad se ha transformado en perjuicio de la mayoría de las personas, a tal punto de ser la más alta del mundo. Se agrega entonces otro elemento que tensiona la expansión de la democracia, y es la economía, con todos sus modelos y aplicaciones, que ha fortalecido la inequidad y la débil construcción de políticas generadoras de espacios democráticos y de *ciudadanías integrales*. “Se entiende por ciudadanía integral cuando el ciudadano debe acceder armoniosamente a sus derechos cívicos, sociales, económicos y culturales, y que todos ellos forman un conjunto indivisible y articulado. Abarca un espacio mayor que el régimen político y sus reglas institucionales” (Salcedo, 2004).

---

<sup>2</sup> Es importante tomar en cuenta que las experiencias de planificación local con organizaciones de base y con municipios, permiten sacar nuevos elementos para analizar los límites de la democracia electoral, y evidenciar de mejor manera en los espacios de participación pública, que la desigualdad y la pobreza en nuestros países, sobre todo el Ecuador, son elementos que hacen que la gente “esté inconforme con la democracia”.

El informe del PNUD, acerca de la democracia en América Latina, resalta que existen diferencias entre los países, pero también plantea que hay problemas regionales comunes y diversidad regional en las respuestas; y argumenta lo siguiente en relación a la democracia:

Supone una idea del ser humano y de la construcción de la ciudadanía; es una forma de organización del poder que implica la existencia y buen funcionamiento del Estado; implica una ciudadanía integral, esto es, el pleno reconocimiento de la ciudadanía política, la ciudadanía civil y la ciudadanía social; es una experiencia histórica particular en la región, que debe ser entendida y evaluada en su especificidad; tiene en el régimen electoral un elemento fundamental, pero no se reduce a las elecciones (Ibid, 26).

La enorme desigualdad e inequidad que se vive en América y en el Ecuador en particular, agudizada por los modelos inadecuados de desarrollo y la ambición de las élites gobernantes preocupadas por participar del mercado global<sup>3</sup> sin importarles el bienestar de la mayoría, han determinado en gran medida, desviar y reducir la noción de la democracia únicamente al *acto electoral*. Sin embargo, los límites de la democracia electoral, salen a la luz cuando se establecen medidas y prácticas “antidemocráticas” como la intervención y manipulación a través de las cortes de justicia, los medios de comunicación, aplicación de “medidas estructurales” impuestas por el Fondo Monetario u otros organismos financieros; que han ocasionado profundos conflictos sociales.

En efecto, muchos gobiernos elegidos democráticamente tienden a sostener su autoridad con métodos no democráticos, por ejemplo, modificando las Constituciones nacionales y/o restando independencia a los poderes Legislativos y Judicial. Estos hechos demuestran que la democracia no se reduce al acto electoral sino que requiere de eficiencia, transparencia y equidad en las instituciones públicas, así como de una cultura que acepte la legitimidad de la oposición política y reconozca, y abogue por, los derechos de todos (Ibid, 25).

La implementación de la democracia electoral o conocida también como democracia representativa, ha desencadenado el descrédito de los partidos políticos que la han impulsado; en efecto, más del 80% de personas en América Latina desconfía de ellos y los percibe como distantes de la verdadera representación popular. Sin embargo, esta manera de entender a la democracia, está vigente todavía por la negación de los partidos políticos y

---

<sup>3</sup> Durante la segunda mitad de los años ochenta y la década del noventa, se registra el mayor crecimiento de empresas y grupos relacionados a la banca y a la oferta de servicios en el proceso denominado modernizador, que a todas luces seguía la línea de la privatización, y que luego del feriado bancario ordenado por el gobierno de Jamil Mahuad, y su posterior caída, se descubrió que fueron “empresas vinculadas” a los mismos sectores de la banca, que se beneficiaron del dinero de los ecuatorianos.

los grupos de poder que los representa, a cambiar su visión y accionar, así como también, el populismo, las élites y los medios de comunicación<sup>4</sup>. De igual manera, existe un porcentaje muy alto de ciudadanas y ciudadanos que manifiestan su deseo de cambiar la democracia por alguna forma de gobierno dictatorial, siempre y cuando resuelva su situación de pobreza, lo cual genera nuevamente, una profunda reflexión sobre cómo se evidencia la democracia para la sociedad.

No se puede desconocer la influencia de las políticas adoptadas por nuestros gobiernos en el marco de la globalización, mercado mundial, reformas económicas estructurales, modelos desarrollista y neoliberal; que han configurado escenarios “democráticos” parecidos luego de salir de la etapa de las dictaduras, que dicho por las organizaciones progresistas de América Latina:

Cambiamos de una dictadura militar a dictaduras civiles antinacionalistas, preocupadas por festinarse los recursos con la complicidad de las reglas de juego impuestas por un mercado excluyente y atentatorio a la vida de los pueblos (...) por lo tanto, se necesita transformar la democracia excluyente y vigilada a una democracia integral que respete los derechos, genere espacios de convivencia, y asuma un modelo de desarrollo que beneficie al ser humano y le ayude a salir de la pobreza y la desigualdad (Bof, 2002).

América Latina está considerada como una de las regiones que en los últimos veinte años ha tenido transformaciones y cambios importantes; entre los que resalta que la forma de gobierno adoptada se fundamenta en la democracia, pero a la vez se han constituido como sociedades profundamente desiguales y pobres, connotando una aparente contradicción: *se vive en democracia, pero se vive mal*.

Según el Informe de la Democracia en América Latina del PNUD, hay que tomar en cuenta la relación entre democracia electoral, pobreza, y desigualdad, que constituyen el triángulo latinoamericano que representa la situación de limitación de nuestras democracias.

El primer vértice del triángulo es la difusión de la democracia electoral en la región. Todos los países que la integran satisfacen estos requisitos básicos del régimen democrático (...)

El segundo vértice es la pobreza. En 2002, la región contaba con 218 millones de personas

---

<sup>4</sup> Chomski afirma que el papel de los medios de comunicación en el equivocado modelo de desarrollo, cumplen el papel de facilitadores del discurso neoliberal, maquillando con ventajas inexistentes para la población mayoritaria, en donde las leyes del mercado reafirman la libertad de elegir y ser elegidos, y por lo tanto una falsa idea de democracia. Chomski, Noam. *Rondando la democracia*. CD-ROM, Inwent.sf.

(o un 42,9 por ciento) cuyos ingresos se situaban por debajo de la línea de pobreza (...) Democracia y riqueza, democracia y pobreza son dos combinaciones que generan necesidades, dificultades y riesgos diferentes. El tercer vértice es la desigualdad. Las sociedades latinoamericanas son las más desiguales del mundo. Como en el caso de pobreza, no sólo se observa la profundidad de la desigualdad en la región en comparación con el resto del mundo, sino por su persistencia a lo largo de las últimas tres décadas (Ibid, 39).

De ahí que para una mejor comprensión de esta realidad, es necesario tomar en cuenta que la democracia, la pobreza y la desigualdad van de la mano con bases sólidas de la economía. Los programas políticos y económicos deben ser consecuentes con los fundamentos que configuran la democracia. La generalidad adoptada por los países latinoamericanos, manifiesta que las estrategias económicas, han tenido un distanciamiento entre las necesidades de la población y los intereses de los grupos de poder alrededor de los gobiernos de turno, que han priorizado subirse al carro de la globalización.

No se puede seguir pensando que para una verdadera democracia, se necesita superar la pobreza y la desigualdad, con reformas económicas sin la participación de la sociedad (...) la vieja tesis de esperar que los países desarrollados arrastrarían al desarrollo a nuestros países, fracasó espectacularmente (...) sólo con la creación y el aprovechamiento de espacios de participación se podrá ir delineando una democracia más equitativa (Fischer, 2000:43).

Contrario a la democracia electoral o representativa, lo que se busca es la *democracia ciudadana* que amplía y supera a la primera en tanto se reconoce como la manera de organizar la sociedad con el objeto de asegurar y expandir los derechos, de los cuales son portadores los individuos.

Los procesos de desarrollo local, la participación ciudadana, y todas las resoluciones planteadas en los foros regionales y continentales, buscan incansablemente alcanzar formas de democracia donde los ciudadanos y ciudadanas ejerzan sus derechos, pero se reconoce que es un tema muy complejo, y un debate siempre incompleto, ya que hablar sobre la democracia integral o ciudadana, amerita analizarla como un todo estructurado, en un mundo donde las relaciones sociales, económicas y ecológicas, definen el futuro y la sustentabilidad del desarrollo humano.

Para Robert Dahl, la noción de democracia tiene demasiados matices, por eso no se puede agotar en una única definición; al contrario por ser una experiencia en constante construcción, obliga a comprender sus dimensiones y a realizar acercamientos para describirla. Propone que ante todo, la democracia tenga como elemento central “una delegación libre de soberanía popular en un gobierno, para ejecutar la opción mayoritaria de la ciudadanía” (Dahl, 2004), y para que se cumpla este enunciado se necesita un régimen político, acceso al poder, vigencia del estado de derecho, organizar el poder en la sociedad, y opciones ciudadanas. Adicionalmente, hay que fortalecer un modelo de desarrollo distinto al actual, lo cual se convierte inmediatamente en una opción política, al considerar que el actual modelo comprime y desgasta la democracia; es decir, el trabajo por la democracia es eminentemente político.

A pesar de que el actual ejercicio democrático no convenza a los actores de la sociedad, sin embargo, la responsabilidad por el cambio de estructuras, por parte de la sociedad organizada, ha estado presente en todo el proceso de retorno a la democracia en América Latina, y en particular en el Ecuador, en donde se ha tenido varios procesos y etapas desde el año 1978; cuya característica principal ha sido el fortalecimiento de algunas organizaciones representativas del país, y su marcada inclinación hacia lo local y a la planificación.

En el caso del Ecuador, la democracia retornó en 1978, y fue el primero en América Latina, y se constituyó en un modelo para otros procesos en Sudamérica. Se remarca que la participación de los actores sociales en el plano político y la promoción desde el Estado de un sistema de partidos políticos, fueron condiciones claves para el regreso a la vida democrática<sup>5</sup>.

Al igual que los otros países latinoamericanos, el Ecuador empieza a demostrar eventos de democracia electoral y de a poco la desigualdad y la pobreza se evidencian. En nuestro país se evidencia cuatro momentos de democracia:

---

<sup>5</sup> Una vez que las Fuerzas Armadas se reinsertan en la democracia, asumen una posición profesional con sentido nacionalista en defensa de las áreas estratégicas de la economía de la sociedad, determinando un cambio en la matriz política. La democracia se funda en principios como: elección de autoridades, estado de derecho, vigencia de derechos humanos y libertades públicas, soberanía y participación popular, voto universal, alternancia en el poder, pluralismo político y partidario, subordinación del poder militar al poder político, autonomía del poder *judicial* (*Ibid*, 199).

Transición desde la Dictadura Militar a un proceso de democratización: 1978-1979. Alternabilidad en el gobierno entre el centro y la derecha: década del 80. Democracia unilateral, con predominancia de los partidos de derecha: década del 90. Crisis política: desde mediados de los 90. A partir de las jornadas de febrero del 1997, se han dado una serie de momentos de gran conflictividad social y política (F. José Peralta, 2002)

La inestabilidad democrática tiene fuertes fundamentos en el desencanto del pueblo ecuatoriano en sus representantes, en contraste con la situación que se vive. En menos de diez años se tienen siete presidentes en el país<sup>6</sup>; lo cual nos remite nuevamente en lo difícil que es incursionar en los procesos democráticos.

No obstante esta realidad, los procesos de organización y experiencias de participación local, dan cuenta de un avance significativo en cuanto a ganar espacios de propuesta y protesta, en el marco de la democracia ecuatoriana.

## **2. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

Una democracia integral está referida a la participación ciudadana, que en los últimos años ha tenido un gran repunte en los países latinoamericanos, configurando experiencias de desarrollo local, y apoyando a los procesos de gobernabilidad.

Tiene que ver con la integración de la ciudadanía en el proceso de adopción de decisiones que toman sus representantes (gobierno nacional o local). En este sentido un gobierno debería estar dispuesto a escuchar lo que los ciudadanos y ciudadanas “les quieren transmitir para contribuir a mejorar la política y la gestión de los asuntos públicos. Eso es Participación Ciudadana: la imprescindible participación de todos los hombres y mujeres que quieran implicarse en los problemas que les afectan, aportando puntos de vista, inquietudes y soluciones” (Díaz, 2003).

---

<sup>6</sup> Había que agregar al triunvirato que duró pocas horas luego de la caída de Mahuad, así como también, a Rosalía Arteaga, binomio de Bucaram, que fue presidenta por un día y desconocida por el Congreso.

La participación ciudadana es necesaria para construir la democracia. Fomenta un tipo de ciudadanía que tiene un mayor interés por informarse acerca de los asuntos políticos, por cooperar con las demás personas, y que es más respetuosa con las que son diferentes, lo que refuerza los vínculos sociales entre los seres humanos, y favorece la comprensión intercultural.

La participación ciudadana es un proceso gradual mediante el cual se integra al ciudadano en forma individual o participando en forma colectiva, en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de las acciones en los asuntos públicos y privados, que lo afectan en lo político, económico, social y ambiental para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y el de la comunidad en que se desenvuelve (González, 2003).

La participación implica relacionarse con diversos actores, y por lo tanto, remite a espacios de conflicto, y muchas veces competencia por espacios de poder, al evidenciarse intereses distintos. De ahí que la generación y construcción de un nuevo tipo de democracia, se basa en el fortalecimiento de la participación como fundamento esencial para la construcción de ciudadanía.

La participación es un aspecto esencial de la ciudadanía por cuanto afirma la autonomía de los actores ciudadanos en tanto titulares de poder y en tanto mantienen responsabilidad con la comunidad social y política de la que forman parte. La participación es el sentido originario de la democracia y es un elemento central para revitalizarla (Ortiz, 1998: 32).

La participación ciudadana pretende superar la democracia electoral o representativa, por una democracia participativa; pero cuando se enfrenta a contextos marcados por la pobreza, inequidad, exclusión y discriminación, los procesos participativos adquieren características muy complejas, pues se observa el gran desequilibrio económico y de poder de quienes intervienen. Ante esta situación se ha visto necesario impulsar la “cultura del diálogo” basada en la participación como mecanismo para el manejo de conflictos de diversa índole, y procurar mover la balanza para equilibrar los diálogos.

No obstante, es también necesario tener en cuenta que no todo conflicto puede ser manejado a través del diálogo, pues existen conflictos estructurales cuyo carácter antagónico los hace irresolubles. En estos casos, la construcción de sujetos sociales por la vía de la resistencia es fundamental, con el fin de lograr cambios profundos en las sociedades en las que se insertan (Larrea, 2003).

Cuando las contradicciones sociales, económicas y políticas, se expresan a favor de los grupos de poder, se vuelve más difícil un proceso de participación ciudadana, ya que el discurso de la participación, equidad, bienestar, es apropiado con facilidad por el poder, y se corre el riesgo de cooptar y manipular a los *sujetos sociales* y convertirlos en instrumentos útiles para una falsa demostración de la participación. En estos casos la resistencia y protesta ciudadana han sido herramientas y formas de participación contraparte del escenario de las relaciones, y aceptadas por la propia democracia.

La participación implica también seguir un proceso en el que se atraviesa niveles distintos. No necesariamente los espacios de colaboración funcionan de manera inmediata y se parecen unos a otros. La presencia de la ciudadanía no debe ser vista y felicitada en la convocatoria y aparición física<sup>7</sup>, sino en la vinculación activa de un camino recorrido y por recorrer.

En este sentido José L. Coraggio nos habla de tres niveles de participación:

El primero tiene que ver fundamentalmente con la reproducción inmediata de los aspectos más elementales de la vida de estos sectores: su inserción en la producción, en la distribución y en el consumo; aparece centrado en la familia, el lugar de trabajo y el mercado.

El segundo nivel sería, básicamente, una extensión del primero, pero mediado por la existencia de una 'organización colectiva', generalmente de carácter particular o corporativa; se trata (...) de mecanismos colectivos de reproducción de los seres particulares.

El tercero, es el nivel de la sociedad, donde se da la reproducción y eventualmente la transformación de la sociedad y del Estado: es el mundo de la política, el de la acción de los movimientos sociales fundamentales (Coraggio, 1991).

En estos niveles habría una lucha de intereses, en el que en el primero reduce la participación a una *función de la reproducción*, encasillándole en acciones particulares de personas no organizadas; en el otro, "busca a través de la participación, legitimar o deslegitimar a los gobiernos concretos coyunturales, al sistema político o al Estado mismo, en general, como participaciones pasivas..." (Ibid, 221). En el tercer nivel se implementaría

---

<sup>7</sup> Uno de los indicadores que manejó la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME), en relación al éxito o fracaso de talleres o eventos de participación ciudadana en el proceso de elaboración de planes local de desarrollo en 1997, tenía un sesgo al dar el mayor peso, al número de asistentes; ya que justificaba los gastos solicitados y la entrega de todos los diplomas, cuando estaba planificada su entrega (Valencia, 1998).

una serie de acciones que responden a procesos organizados para el ejercicio de una participación activa; es decir, donde la sociedad sea conciente de su fuerza y responsabilidad para construir la democracia.

Algunas concepciones de participación ciudadana aluden a tipos de participación. Esperanza González, distingue cuatro tipos de participación:

En la esfera privada: la participación comunitaria y la participación social.

En el ámbito de lo público: la participación ciudadana y la participación política.

Caben dentro de la participación comunitaria, todas aquellas acciones ejecutadas colectivamente por los ciudadanos en la búsqueda de soluciones a las necesidades de su vida cotidiana, con o sin presencia del Estado, pero siempre encaminadas al mejoramiento comunitario. En la participación social se enmarca el proceso de agrupamiento de los individuos en distintas organizaciones de la sociedad civil para la defensa y representación de sus respectivos intereses.

En la categoría de participación ciudadana se agrupa toda intervención de los ciudadanos en la esfera pública en función de intereses sociales de carácter particular. La participación política es la intervención de los ciudadanos a través de ciertos instrumentos (...) para lograr la materialización de los intereses de una comunidad política. Su contexto es la relación entre Estado y sociedad civil (González, 1995).

Como se ha manifestado, la participación ciudadana es el vehículo principal de la democracia, en su sentido básico, una cuestión de definiciones políticas en el marco de reglas y campos de acción legal establecidos por las constituciones; es decir que la participación comunitaria y la política tienen legitimidad en un contexto social y jurídico, y por lo tanto, la opción por la defensa de la democracia, siempre va a estar matizada por líneas políticas que apelan a un modelo de desarrollo nuevo, en donde se garantice el ejercicio de participación plena, y por ende de una democracia integral.

La democracia sustenta su razón de ser en la participación ciudadana. Es necesario aclarar que la presencia de pobladores no es sinónimo de participación, para que una acción

gubernamental pueda considerarse como participativa, debe: Considerar el derecho de los ciudadanos a participar en todo lo que les afecta; dar la oportunidad para enfrentar y resolver las necesidades fundamentales en forma mancomunada; ser un nuevo estilo de planificación y gestión; apropiarse de sus problemas, soluciones y logros; transparentar la acción y la prevención de la corrupción; constituirse es un proceso que reconoce y privilegia a los grupos desfavorecidos; ser un canal de entendimiento, alianzas y sinergias, y fortalecer la capacidad de asociación entre comunidades y organizaciones diversas. (Diálogo 21, 2001: 5-6).

La participación es un proceso exigente que implica profundos cambios culturales; por lo tanto, se advierten obstáculos de aplicación, puesto que es más “fácil y rápido” que los dirigentes tomen decisiones, a esperar que éstas sean producto del debate y el compromiso de los actores involucrados<sup>8</sup>.

## 2.1 Formas de participación

Esperanza González, por ejemplo, señala siete formas diferentes de participación: la información, la consulta, la iniciativa, la fiscalización o control social, la concertación, la decisión y la gestión.

· La *información* se relaciona con el conocimiento de una situación, con el acceso a elementos de juicio para las conductas, opiniones, decisiones y acciones. la gente conoce mucho de sus necesidades y de los problemas que les afecta, y ese conocimiento debe ser convertido en información que se cualifique y que circule; lo que significa que la información no es una calle de una sola vía.

· La *consulta* es la opinión de la gente sobre partes de una situación problemática o sobre la totalidad de aspectos relativos a un problema; pero no es simplemente la existencia de una

---

<sup>8</sup> Rosario Jácome, manifiesta que la participación es un proceso y al mismo tiempo es un resultado. El hecho de que hombres y mujeres, cada vez participen más activamente en el proceso de toma de las decisiones que influyen sobre su vida, contribuye de manera importante a su proceso de empoderamiento (Jácome, 2003).

opinión, sino su puesta en circulación. Muchos problemas depende también de la manera como sean vistos y evaluados por eso que denominamos la “opinión pública”.

- La *iniciativa* es la realización de propuestas o sugerencias para enfrentar una situación. Supone un nivel de compromiso mayor con la búsqueda de soluciones al problema, pues para presentar propuestas, la gente tiene primero que reconocerse con capacidad suficiente como para proponer cosas, y no estar simplemente esperando a que otros nos indiquen lo que hay que hacer.

- La *fiscalización o el control social* son la vigilancia social o individual respecto al cumplimiento de decisiones, planes, proyectos, etc. Es un aspecto muy importante de la participación, porque significa un mayor grado de compromiso con la solución a largo plazo de los problemas.

- La *concertación* es el compromiso de soluciones negociadas para problemas o situaciones identificadas. Pero es necesario tener en cuenta que en toda negociación, en toda práctica real de concertación, se encuentran actores con varios intereses.

- La *decisión* es la adopción de líneas de acción en presencia de dos o más alternativas. Es una de las formas más altas de participación, que implica involucramiento directo. Implica reconocer que no solamente se tiene derecho a estar informados, emitir opiniones y controlar las cosas que pasan, sino a ser actores de la toma de decisiones que van a afectar de modo directo.

- La *gestión*, es el manejo de recursos para solucionar problemas; es ser parte no sólo de las decisiones, sino de la implementación de las acciones que deben ser emprendidas para solucionar los problemas. La autogestión, realizada desde la propia lógica de las clases subalternas, según sus intereses y necesidades. La cogestión, en base a acuerdos con otros actores (González, 1995:19).

Las formas de participar también han experimentado muchos avances y han copado innumerables espacios de acuerdo a las realidades de los países; así se tiene por ejemplo, la elaboración de Reglamentos de participación ciudadana; la creación de Consejos

ciudadanos; la Defensoría del pueblo (en el caso de Ecuador), el Defensor del vecino (en otros países); el derecho de Acceso a la información; la Iniciativa popular; el Referéndum; la Consulta ciudadana de opinión; los Comités de usuarios de servicios; la aplicación de un porcentaje determinado de los presupuestos a las finalidades determinadas por la ciudadanía mediante consulta; el Presupuesto participativo; los Comités de desarrollo local; y otras muchas.

Todas las maneras anotadas que se han impulsado para generar participación en lo local, han tenido similar éxito. Existen muchos límites que impiden una realización adecuada del fomento de la acción ciudadana, debido a “conductas y formas de la cultura local”, que imprimen todavía el sello de la manipulación.

## **2.2 Problemas de la participación**

Cuando hablamos de problemas en la participación, nos referimos a que no es posible hablar en blanco y negro su posibilidad de éxito o fracaso. En innumerables casos el discurso participativo ha sido segmentado a la utilización electorera por parte de líderes que se manejan con los viejos esquemas del caudillismo o se reduce a echar la culpa de todos los males a procesos como el centralismo o el clientelismo. Es bastante complejo señalar una única causa, porque a nivel general son un conjunto de factores los que limitan la participación, pero que están actuando siempre como elementos de una realidad determinada.

Se ha visto excelente colaboración de las personas y comunidades en los procesos de planificación comunitaria, pero ha pasado muy poco tiempo, y sus representantes, reproducen los mismos defectos de años atrás, como los intereses mezquinos, desplazamiento de la planificación, obras con dedicatoria (...) el burdo clientelismo tradicional (Muñoz, 2001:32).

En la zona del Valle del Quijos, el apareamiento de organizaciones no gubernamentales relacionadas a proyectos hidroeléctricos, así como también, la Empresa Municipal de Alcantarillado y Agua Potable de Quito, EMAAP-Q, han orientado la participación ciudadana a la realización de talleres “participativos y de información”, en donde se recoge

en una lista por escrito el nombre del o la asistente, se ofrece un refrigerio, y se informa que hay un proyecto en marcha; todos estos eventos acompañados por filmadoras y máquinas fotográficas. Esta práctica disfrazada de participativo un proceso que no existe, y ha servido para justificar compromisos con las entidades financieras o para cumplir una norma relacionada a la consulta con la comunidad.

### **2.2.1 Centralismo**

Está referido a la conducta y la práctica que se expresa a través de una organización estructural y funcional piramidal caracterizada por la acumulación de poder en el centro y en los más altos niveles.

Se dice que en la conformación del Estado ecuatoriano, el centralismo tuvo sentido y fue necesario para lograr la integración de localidades y regiones, y sobre todo para adecuar la estructura económica y política a los requerimientos del desarrollo del país. Sin embargo, en este proceso político, los gobiernos seccionales, siempre han perdido la batalla frente al poder central, que ha absorbido sus funciones.

La tendencia centralizadora, se mantuvo incólume hasta los años '60. A fines de esta década se comienza a reconocer que el centralismo era disfuncional para las metas previstas al comprobar que: la brecha entre ricos y pobres se profundizaba; el número de personas en pobreza absoluta aumentaba; que la autonomía local sin recursos económicos era tan solo un discurso; la dependencia del gobierno central alcanzaba tal magnitud que las autoridades locales se habían convertido en simples tramitadores o gestores de recursos; en suma; que de continuar la tendencia centralizadora, el desarrollo local sería cada vez más débil puesto que los gobiernos locales dependerían en forma creciente de los recursos y de la voluntad del centro(Ojeda, 1999).

Hay que destacar que el centralismo no sólo se da a nivel del gobierno central, sino en el centralismo que ejercen las capitales de provincia y las cabeceras cantonales, respecto a la repartición de recursos económicos transferidos desde el Estado, en desmedro de cantones pobres o de parroquias rurales. Frente a esta situación muchos líderes locales esconden o se ven impedidos, para desarrollar verdaderos procesos participativos, porque asumen una

conducta de derrotismo, y en algunas ocasiones, organizaciones de base u organizaciones no gubernamentales, han tenido que liderar acciones de gestión.

### **2.2.2 Paternalismo**

En relación al Estado y a la sociedad, el paternalismo implica la dependencia que tienen los pueblos hacia un Estado o Gobierno para que se solucionen sus problemas a través de la esperanza de dádivas y concesiones; para lo cual se orienta la obediencia y acatamiento hacia el poder.

El padre engendra y transmite la vida al hijo, cuida al hijo, vela por su salud y crecimiento. Al ejercer la paternidad, lo que le interesa es que su hijo sea independiente y pueda funcionar como persona autónoma. Si es paternalista, se preocupa porque el vástago esté junto a él, dependa de él, no se independice ni se separe...El paternalismo tiene como objeto la dependencia (Salcedo, 1992).

Organizaciones de pobladores también han reproducido esta forma de relacionamiento, ya sea con su gobierno local, organizaciones no gubernamentales, ayuda externa o con proyectos de desarrollo; disminuyendo la capacidad de organización.

### **2.2.3 Caudillismo**

“En la actualidad está referida a la acción política populista que ejercen algunas figuras y personalidades del ámbito público y político, en relación a su ejercicio de representación” (Simbaña, 2000).

El caudillismo tiene raíces comunes con el paternalismo, principalmente en la relación señor – siervo; por tanto es una herencia del feudalismo.

La historia de la Independencia está llena de acciones heroicas de caudillos que engendraban un conjunto de valores éticos aceptados socialmente en aquellos días. Sin

embargo, también se registra la existencia de caudillos totalmente negativos para las sociedades.

En países de América Latina, el caudillismo está relacionado y ha degenerado a *caciquismo*, por cuanto existen figuras que se creen dueñas de las decisiones de un conglomerado y también propietarias de sus territorios, mediante actitudes de autoritarismo y abuso de poder.

Los caciques políticos tienen vigencia en tanto siguen practicando su accionar político con regalos y/o chantajes a sus adversarios y amigos (...) algunos se dan el lujo de poner candidatos a su gusto, no sólo en representaciones gremiales u organizacionales, sino directamente en dignidades locales de elección popular (Ibid, 2000).

La historia de la provincia de Napo a partir de la segunda mitad de la década de los años ochenta, está matizada por la presencia de caudillos o caciques que han hecho de las dignidades de elección popular y de las entidades estatales, propiedades individuales; a tal punto de participar y ocupar distintos cargos y representaciones por largos años.

#### **2.2.4 Clientelismo**

Dentro de la modalidad del caciquismo la relación caudillo-seguidor se transforma en la de cacique-clientela.

El clientelismo es considerado como enemigo del desarrollo de administraciones honestas. Se fundamenta en la lealtad de las personas para que apoyen beneficios e intereses creados, sean éstos grupales o personales, y nunca para la sociedad en general.

El clientelismo condiciona o premia la lealtad con cargos públicos o actividades lucrativas relacionadas a las esferas del poder. “En América Latina y en el Ecuador en particular, el clientelismo político, ha dado como resultado el debilitamiento del propio Estado, la corrupción administrativa, la burocracia excesiva, y en un profundo descrédito de la política como un ejercicio de servicio al pueblo” (Ibid, 2000).

#### **2.2.5. Burocratismo**

La ineficiencia del clientelismo en el poder que se traduce en el manejo interesado de la “cosa pública”, ha determinado el exceso de particulares (grupos o personas) sin formación ni convicción social en el sector público.

El burocratismo como vicio fomenta los excesos en el ejercicio del poder, los que ocurren no solamente a nivel de los altos funcionarios del Gobierno, sino también en los denominados mandos medios e inferiores. Es el asumir como propio y personal el oficio y considerarlo como coto de caza infranqueable, en donde se violan las normas derivadas de legitimación democrática, en aras de la afirmación absoluta de la voluntad individual. (Salcedo, op cit).

El burocratismo, está considerado no exento de las organizaciones de base ni de las representaciones comunitarias. Existen personas reproduciendo esta conducta por varios años, negando el paso a nuevos líderes y a los desafíos que exigen los cambios

Se podrían nombrar más factores que impiden una participación ciudadana, como la impunidad de la justicia, o la amenaza a la integridad física, como sucede en otras naciones; pero estos factores son los más comunes en nuestras realidades, encontrándose una gama de problemas relacionados a éstos.

No obstante esta situación, los procesos de desarrollo local, organizaciones fortalecidas, grupos minoritarios visibilizados, entre otros, han encontrado caminos para contagiar y demostrar experiencias enriquecedoras de participación ciudadana.

### **3. EL DESARROLLO LOCAL**

En los últimos años, la necesidad de planificar el desarrollo por parte de diferentes instancias organizativas del Ecuador, ha sido una constante positiva. Entre 1996 y el año 2000, más de cien organizaciones indígenas y negras, cuentan con herramientas de planificación estratégica. De igual manera, los gobiernos locales incursionan en la elaboración de planes de desarrollo cantonal y provincial, a partir del aporte técnico de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME), la Unión Internacional de

Administraciones Locales (IULA), la Cooperación Técnica Alemana (GTZ), El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), entre otros.

El tema de la planificación del desarrollo local, ha sido impulsado mayoritariamente por los gobiernos locales, debido a que la realidad en que se debatían ameritaba poner en marcha herramientas que ayuden a la *gestión*, y a diseñar estrategias para viabilizar el reto de crecimiento y participación de las localidades. Por un lado, la presión de la llamada modernización del Estado en América Latina y el discurso –exigencia- de la descentralización, propició a que organismos regionales, con fondos nacionales e internacionales, incursionaran en el apoyo a la planificación del desarrollo, sobre todo, a gobiernos locales; por otro lado, se volvió una exigencia de parte de algunas organizaciones estatales y privadas, el contar con planificaciones estratégicas participativas, como requisito previo para financiar o ayudar en proyectos de desarrollo.

Lo avances de este proceso descentralizador dependerá en gran medida, de los mecanismos que hagan posible la reforma del Estado, pero también la manera como los gobiernos locales capitalicen sus experiencias, propuestas y esfuerzos de capacitación en la conducción de políticas sociales de planificación del desarrollo local desplegadas en la últimas décadas, donde la promoción de la participación social constituyó uno de los soportes más importantes de dichas experiencias, lo cual contó, como es conocido, con el apoyo sostenido de un vasto número de ong's (AME, 2001:41).

Las experiencias de la planificación, han determinado que las dimensiones del desarrollo local, se vayan construyendo a medida que se sistematizan sus aprendizajes; y al igual que la democracia y la participación ciudadana, hay que trabajar un proceso, y concensuar la búsqueda de un modelo de desarrollo que priorice al ser humano y a la naturaleza.

Cuando se habla de desarrollo local, se hace relación a un “espacio local” en donde se encuentran las necesidades de las personas en forma concreta que requieren ser atendidas para superar la pobreza y la exclusión social. En éste se da el accionar de los diversos niveles de gobiernos a través de sus programas y proyectos, así como el encuentro de las iniciativas de otros actores del desarrollo.

El desarrollo local (...) se centra en la búsqueda del mejoramiento de la calidad de vida humana en el ámbito local. Se construye a partir del protagonismo real de las personas (familias, niños/as, productores, organizaciones e instituciones locales). Para que el desarrollo local sostenible sea una realidad, la comunidad debe fijar sus propios objetivos, metas, tener confianza en la fuerza de la misma comunidad, valorar y afirmar la cultura junto con el conocimiento tradicional propio y las formas autónomas de convivencia (Barreiro, 2000:23)

Al desarrollo local también se lo entiende como una *acción política concertada* en un territorio determinado, la cual es orientada y gestionada por los diversos actores del estado y la sociedad civil, con el propósito de luchar contra exclusión social y así crear las condiciones de calidad vida de la población. Hay que remarcar la idea de que es un proceso político concertado, en la medida que la adopción de un modelo de desarrollo opuesto al tradicional, genera enfrentamiento y relaciones de intereses.

El desarrollo local se define como un proceso orientado, es decir, es el resultado de una acción de los actores o agentes que inciden (con sus decisiones) en el desarrollo de un territorio determinado. Estas decisiones no solamente se toman a una escala local, sino que existen otras decisiones que se toman a otra escala (por ejemplo, a nivel nacional e internacional) tienen incidencia en el desarrollo de un territorio dado. La preeminencia de las decisiones de los actores locales, es lo que define un proceso de desarrollo local (Ibid, 24).

Para el autor uruguayo Arocena (Ortiz; 2003: 34) se podría distinguir varios componentes en el desarrollo local, así: Actores locales, sociedad local, identidad local, territorio, gobierno local e iniciativa local.

- Actores locales: agentes que en el campo político, económico social y cultural son portadores de propuestas que tienden a capitalizar mejor las potencialidades locales.

*(...) una forma de intervención social que le permite a los individuos reconocerse como actores que, al compartir una situación determinada, tienen la oportunidad de identificarse a partir de intereses, expectativas y demandas comunes y que están en capacidad de traducirlas en formas de actuación colectiva con una cierta autonomía frente a otros actores sociales y políticos (Fabio Velásquez y Esperanza González, 1992: 6)*

- Sociedad local: la riqueza generada localmente debe ser negociada y controlada por los actores locales en lo técnico productivo, comercialización, destino del excedente convirtiéndose en el estructurante principal del sistema de relaciones de poder.
- Identidad local: los actores tienen una historia y un sentido de pertenencia a partir del cual construyen valores y un proyecto común.
- Territorio: espacios que se vuelven significativos para el grupo que lo habita, se cargan de sentido. El territorio no como elemento pasivo sino como factor que ayuda al desarrollo. Entendido como el espacio, el territorio, donde la población a partir de sus propios recursos y potencialidades, pasa a jugar un papel determinante en el proceso de desarrollo endógeno y regional, constituyéndose en un recurso más, siempre que sea posible mantener la integridad de los intereses territoriales en los procesos de cambio estructural.

El espacio no es un mero soporte físico de las actividades y procesos económicos, sino es donde toma cuerpo la organización concreta y específica a cada lugar de las relaciones sociales y técnicas de la producción. Al mismo tiempo, comienzan a destacar aspectos relacionados con un desarrollo más territorial y horizontal (estrategia de desarrollo endógeno) respecto a la lógica vertical y funcional de los grandes sectores.

- Gobierno local: las relaciones de poder de una sociedad se estructuran en espacios públicos e instancias institucionales que permiten a los actores decidir sobre su desarrollo, impulsar políticas locales, contando con la participación democrática de la población.
- La iniciativa local: es espíritu emprendedor de los actores locales que asumen propuestas experimentales o innovadoras, creación de empresas, soluciones tecnológicas o formas organizativas que provocan la movilización del conjunto de actores locales.
- Lo público es de todos y para todos. Se opone tanto a lo privado, que está volcado para el lucro o para el consumo, como a lo corporativo, que está orientado a la defensa

política de intereses sectoriales o grupales, dentro de lo público puede distinguirse entre lo estatal y lo público no estatal.

“El interés público no existe de forma absoluta. Existe, en cambio, de forma relativa, a través del consenso que se va formando sobre lo que constituye una moral común” (Cunill y Bresser, 1998: 31-35; citado por Verdesoto, 2000: 83).

Han existido procesos renovadores en esta nueva concepción de desarrollo, cada uno con especificidades propias; así: proyectos de vivienda (Portugal), derecho a bienes públicos distribuidos localmente (Brasil), derechos de participación y del reconocimiento de la diferencia (Colombia, India, Africa del Sur), entre otros; en todos estos proyectos de liberación o democratización está presente el ideal participativo y de inclusión. Procesos recientes de democratización incorporan elementos de institucionalizar la participación, como por ejemplo, el presupuesto participativo.

En nuestro país la experiencia que lleva Cotacachi, se la podría calificar como la más representativa en los últimos tiempos. El desarrollo de la participación ciudadana fue posible por un importante, dinámico y plural proceso organizativo de los actores indígenas y mestizos que ampliaron la democracia, mejoraron las condiciones de vida y se afirmaron en las potencialidades locales.

El desarrollo local tiene un marco orientador en el que todos los actores se insertan y debaten: el desarrollo sustentable. En este sentido, la viabilidad de este reto ciudadano, es la organización, diálogo y concertación, mecanismos participativos; que es lo que se ha denominado como la Gestión Local, que en muchas ocasiones es utilizada como sinónimo del desarrollo local, pero que en realidad es el vehículo práctico de ésta.

La Gestión Local, es la acción estratégica y concertada de la sociedad civil y el Estado en el nivel local. La sociedad civil integrada por todas las organizaciones no gubernamentales de desarrollo. El Estado al nivel local conformado por el gobierno municipal y por todo el resto de organizaciones estatales (...) asume intereses colectivos. Se materializa mediante mesas de concertación, gremiales o temáticas, mancomunidades, parlamentos cantonales, centros de gestión local o cualquier forma democrática que integren activamente la diversidad orgánica, tanto del Estado como de la sociedad. La Gestión Local asume territorios. En

ocasiones traspone los límites políticos tradicionales. Su racionalidad territorial obedece a lógicas comunes en especial económicas, ecológicas, culturales o políticas. En este sentido 'lo local' significa que la gestión asciende desde los sistemas más simples de la organización social, cohesionándose en otros más complejos, desarrollando fuertes vínculos entre ellos y además con los ecosistemas correspondientes.

Como concepto y como práctica busca crear una cultura organizacional del Estado y de la sociedad civil caracterizada por la concertación y la interacción social e interinstitucional, micro macro (...) Fortalece a los gobiernos locales en procesos de planificación estratégica participativa (...) Uno de sus fines es construir en la práctica el concepto de desarrollo sustentable (Valencia, 1998).

La gestión local también ha sido enfocada como la actividad y el trabajo, que realizan diferentes instituciones, y de manera especial los organismos locales autónomos, por el desarrollo de la localidad.

La gestión local implica de igual modo, participación y comunicación. La comunicación es un elemento determinante en la gestión local. La socialización de la gestión es fundamental para el sostenimiento de los procesos de participación y para la sostenibilidad de la planificación estratégica<sup>9</sup>.

Como se dijo anteriormente, el desarrollo local "le apuesta" a la construcción de un modelo de desarrollo, cuyas características han sido asumidas por los discursos de varias organizaciones y líderes locales; lo cual refleja que los procesos de planificación y participación ciudadana, están guiados por contenidos, principios y definiciones del Desarrollo Sustentable.

#### **4. EL DESARROLLO SUSTENTABLE**

---

<sup>9</sup> Uno de los aspectos importantes está relacionado con la comunicación. Una organización o un gobierno local, puede estar realizando un trabajo trascendental para la comunidad, pero sus estrategias de comunicación son limitadas y tradicionales; esto trae como consecuencia que la socialización de estos procesos no sean socializados entre los propios actores, y peor aún, hacia lo externo de la experiencia. Simbaña, Marcelo. Estrategias de comunicación municipal, Quito, GTZ, 2000.

Según el discurso desarrollista de varios abanderados de los adelantos que ha tenido el mundo en las últimas décadas, y en América Latina en particular; habría que agradecer al modelo de desarrollo impulsado por naciones de América del Norte y Europa –sobre todo-, que han permitido que nuestros países caminen de a poco para en *algún momento parecerse a éstos, y así llegar a ser desarrollados.*

Seguramente estaremos de acuerdo en que en los últimos años se han producido grandes cambios de tipo económico, político y social. Si aceptamos como indicadores de este cambio a la modernización de los estados, introducción de tecnología en la producción, proceso de urbanización, mayor cobertura de servicios básicos de salud y educación, construcción de carreteras, crecimiento de las telecomunicaciones, globalización del mercado, entre otros; ¿podremos decir que en la actualidad somos desarrollados? Es evidente que esta es pregunta tiene una respuesta negativa, ya que no corresponde a la realidad en que se vive. Recordemos que en cuanto a la ausencia de la democracia, Latinoamérica es la región más pobre e inequitativa.

Basta con revisar a nuestro alrededor para constatar que buena parte de la población vive en la pobreza y en la exclusión social; es decir, con carencia de servicios básicos elementales, escasez de empleo, mala calidad de la educación, dificultades de movilidad territorial; abandono social, discriminación, mayor degradación ambiental. La riqueza y la pobreza se han distribuido, generando desigualdad absoluta.

La desigualdad a nivel mundial ha crecido en forma alarmante. En 1997 la participación del 20% más rico en la economía mundial fue del 86%, mientras que la del 20% más pobre es de apenas el 1%. De esta forma, en los últimos 35 años la relación entre los ingresos del 20% más rico con los del 20% más pobre ha aumentado de 30 a 1 en 1960, de 61 a 1 en 1991 y de 74 a 1 en 1997 (F. José Peralta, 2003:29)

Lo que esta realidad pone en cuestionamiento es el propio modelo de desarrollo que por décadas han seguido los países latinoamericanos, asentado en un paradigma que entiende el desarrollo como sinónimo de crecimiento económico.

En la práctica lo que se ha entendido por ‘Desarrollo’ tiene que ver más con el crecimiento económico y es medido en función de indicadores económicos, como el Producto Interno

Bruto (PIB), que considera como positivos todos los procesos donde ocurren transacciones de mercado; por ejemplo, mientras más se tala el bosque y más madera se venda, mayor será el PIB, es decir, más significativo será el ingreso de divisas y por lo tanto, habrá más Desarrollo. Algo similar ocurre con el Ingreso Per Capita (se obtiene dividiendo el PIB por el número de habitantes de la región), que en el caso de la explotación hidrocarburífera, se quiere hacer creer que el ingreso económico de la venta del petróleo se distribuye equitativamente en cada uno de los ecuatorianos, propiciando así el Desarrollo (Simbaña, 1999:5).

Es evidente que el desarrollo que está impulsando una parte del mundo está equivocado. Se ha sobrevalorado la idea de que un país es desarrollado en la medida que cuenta con más recursos económicos y transforma en ganancia los recursos naturales; dejando de lado al ser humano como ente principal del desarrollo, y afectando las capacidades de reproducción de las condiciones de un mejor nivel de vida para el futuro; de ahí que la misma sociedad necesita equilibrar los desajustes del llamado progreso económico, y propender por el llamado Desarrollo Sustentable.

En primer lugar, hay que referirse al uso de los términos 'sustentable' y 'sostenible'. Desde que salió el término 'sustentable' ha habido algunas discusiones en torno a la semántica de su uso. Para muchos sustentable y sostenible significa lo mismo, en tanto su contenido pueda expresar sus componentes fundamentales; pero para otras personas, la reflexión reviste de importancia en tanto se asumen posiciones ideológicas, que explican la utilización del término desde intereses político-ideológicos.

El uso social del término y del discurso de lo 'sustentable', conlleva per se una postura política, al optar por una forma de desarrollo y no otra, ya que el 'desarrollo sustentable' se opone al modelo de desarrollo tradicional (neoliberal) imperante en nuestro continente.

Cuando las reglas del mercado mundial en el marco de los modelos neoliberales, han convertido en mercancía toda la biodiversidad y las relaciones humanas y económicas, se ha adoptado el término 'sostenibilidad' para aludir en principio a lo económico, sin importar el desgaste de los recursos. La definición más superficial y predominante de desarrollo sostenible reduce el desarrollo a desarrollo económico y éste a crecimiento económico (medido como incremento del Pib o del ingreso per cápita).

Para el catedrático costarricense Alberto Cortés el término sostenible “alude a lo que se mantiene, y sustentable al sustento necesario para vivir (en inglés ambos se fusionan en sustainable)” (Cortés, 1992). Pone énfasis en el uso de sustentable para aludir más claramente al tipo de contenido que debe tener el desarrollo.

Otra característica de la sostenibilidad como práctica y pensamiento, es que no le da relevancia alguna a la participación social, ni a la importancia de la naturaleza como recurso que se agota, y en muchas ocasiones es imposible recuperar.

Por el contrario al hablar de ‘sustentabilidad’, “implica superar en primer lugar, la dimensión sesgada hacia lo económico que le ha dado el discurso del mercado global, y por ende, el modelo de desarrollo tradicional” (Núñez, 2003). De igual manera, lo sustentable se refiere al equilibrio de las dimensiones económica, social y ecológica, como un elemento básico para que la humanidad pueda seguir beneficiándose a futuro sin depredar ni agotar los recursos que son finitos.

El programa de capacitación para la implementación de la Agenda Local 21, a través de los gobiernos locales en América Latina, homologó el término de ‘sustentable’ en todo el proceso de fortalecimiento, y también en los materiales didácticos, y dejó de utilizar el de ‘sostenible’, precisamente por la confusión generada por las políticas de sostenibilidad económica de algunos Estados y gobiernos, en el marco de modelos de desarrollo tradicional<sup>10</sup>.

Para efectos de este programa de capacitación se ha optado por utilizar el término sustentabilidad y no sostenibilidad. Asimismo, hemos optado por el concepto Agenda 21 y no Programa 21 como aparece en la traducción oficial del documento original. En ambos casos esto obedece a que ambos términos se han impuesto en el ámbito que nos ocupa (AL21, 2003).

Sobre la base de estos razonamientos, el presente trabajo utiliza el término sustentable.

El concepto de Desarrollo Sustentable se fundamenta en la convicción de que el mundo ha llegado a una encrucijada y que la actividad humana ya no puede seguir desarrollándose

---

<sup>10</sup> En el Ecuador la Red de la Agenda Local 21 para Latinoamérica y el Caribe (Nodo Ecuador), la Cooperación Técnica Alemana (GTZ), y el Local Governments for Sustainability (ICLEI), realizaron el proceso de capacitación para la Implementación de la Agenda Local 21 en los gobiernos locales de la amazonía ecuatoriana. Hubo dos fases, desde el año 2002 al 2004, en el que se tomó en cuenta a los alcaldes, técnicos municipales (preferible de las unidades municipales de desarrollo sustentable, UMDS) y ciudadanía (una persona por cantón). Los aliados estratégicos fueron el Consorcio de Municipios Amazónicos, Baños, Penipe y Galápagos (COMAGA), y el Instituto para el Ecodesarrollo de la Región Amazónica (ECORAE), y la GTZ. De la provincia de Napo participaron los cantones de Quijos, El Chaco, y Archidona.

como en décadas anteriores. Si las actividades y políticas actuales no cambian, la brecha económica entre las naciones y al interior de las mismas naciones continuará; la situación de pobreza, hambre y las enfermedades empeorarán y los eco-sistemas, de los cuales depende la humanidad para su supervivencia sobre la Tierra, seguirán deteriorándose.

En 1987, la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y Desarrollo (conocida como la Comisión Brundtland) publicó su informe “Nuestro Futuro Común”, el cual concluyó que para "satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer sus propias necesidades”, era preciso tratar de manera conjunta la protección del medio ambiente, el desarrollo social y el crecimiento económico.

Desarrollo sustentable, significa desarrollar las actividades económicas de manera tal que la calidad de vida deseada esté asegurada –o es mejorada- mientras se reduce el uso de recursos naturales. De esta manera la base para la sobrevivencia de las futuras generaciones puede ser preservada mientras se implementan a nivel global nuevas formas de desarrollo (ICLEI, 2004).

El Desarrollo Sustentable constituye un área de encuentro entre el desarrollo económico, el desarrollo social (o comunitario) y la protección del medio ambiente (social-construido-natural). Su objetivo es alcanzar procesos que aseguren la calidad de vida de las personas, protejan los ecosistemas y el tejido comunitario. La experiencia ha demostrado que el desarrollo sustentable no implica estancamiento económico. Por el contrario, le otorga real viabilidad en el largo plazo (Núñez, 2005).

El desarrollo sustentable no requiere de nuevos o mayores recursos financieros. Tiene que ver, más bien, con la forma en que “cada gobierno local, regional o nacional, cada individuo y cada hogar, gastan sus ingresos y emprenden acciones teniendo en mente optimizar el uso de esos recursos, sin perder de vista las necesidades futuras y la sustentabilidad de sus acciones” (Silva, 2003).

Gráfico 1: El desarrollo sustentable

Las dimensiones del desarrollo sustentable



Fuente: Desarrollo sustentable y conservación de la biodiversidad, de Claudia Núñez.

*“La capacidad de satisfacer las necesidades de las generaciones actuales, sin comprometer la base para la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras” AL21.*

El concepto sustentabilidad hace referencia a la interrelación de tres elementos:

(1) *Ecológica (llamada también ambiental)*, que se refiere a la necesidad de que el impacto del proceso de desarrollo no destruya de manera irreversible la capacidad de carga de los ecosistemas. Según Claudia Núñez, hablar de ‘lo ambiental’, alude nuevamente a todo el sistema social, económico, ecológico, ya que en el ‘ambiente’ están todos los elementos que harían sustentable a un modelo de desarrollo. El término adecuado de esta dimensión es ‘ecológico’, que permite referirse a la complejidad de los ecosistemas y recursos de la naturaleza que están en constante amenaza (Núñez, 2003: 34).

(2) *Social*, cuyos aspectos esenciales son (a) el fortalecimiento de un estilo de desarrollo que ayude a superar la pobreza y la desigualdad, por tanto, la exclusión social, y la injusticia social; y (b) la participación social en la toma de decisiones, es decir, que las comunidades y la ciudadanía sea parte fundamental del proceso de desarrollo. Es la búsqueda y a la vez es la construcción de la democracia ciudadana.

(3) *Económica*, entendida como un crecimiento económico interrelacionado con los dos elementos anteriores. Reconoce como importante el recurso económico, pero sin aislar a lo social y ecológico. Funciona coherentemente en la medida que impulsa un equilibrio de crecimiento entre las tres dimensiones.

En síntesis, el logro del desarrollo sustentable será resultado de un nuevo tipo de crecimiento económico que promueva la equidad social y que establezca una relación no destructiva con la naturaleza. El objetivo de este modelo de desarrollo es el bienestar del ser humano, y por eso también se le conoce como el *Desarrollo Humano Sustentable*<sup>11</sup>.

Las **características básicas del desarrollo sustentable** se relacionan con:

**Equidad social:** cuando el desarrollo contribuye a un acceso y control más justo sobre los recursos -dentro y entre comunidades- así como también entre géneros y los diversos grupos generacionales. Busca una distribución igualitaria del trabajo, los ingresos y los beneficios sociales dentro de un país y la reducción de las diferencias entre países desarrollados y en desarrollo. La equidad social implica el deber de cuidar a los enfermos, los ancianos y los grupos étnicos, así como la integración de los distintos grupos (etareos, sociales y étnicos). Adicionalmente, implica la protección y el respeto de los derechos humanos reconocidos internacionalmente.

**Calidad de vida:** cuando el desarrollo social y económico ayuda a la sociedad a satisfacer sus necesidades humanas básicas de vivienda, empleo, educación, salud, recreación, agua y alimento y mejora los estándares de vida respetando el medio ambiente.

**Protección del Medio Ambiente:** cuando el desarrollo asume los costos ambientales y de la salud humana, preserva los hábitats y la biodiversidad, protege los recursos hídricos y el suelo, reduce la contaminación y no agudiza el cambio climático.

**Visión de Futuro:** Cuando el desarrollo asegura que las decisiones tomadas hoy y las actuales actividades humanas no perjudican los intereses de futuras generaciones.

**Participación y transparencia:** cuando el desarrollo permite que toda la comunidad se involucre en el proceso de crear una visión de largo plazo para la sustentabilidad, formule objetivos y metas para el desarrollo sustentable y juegue un papel activo en su implementación y fiscalización.

---

<sup>11</sup> La frase del 'desarrollo humano sustentable', será el punto de partida y el contenido principal del discurso de Alex Hurtado, y de esta manera, argumentaría muchos proyectos e ideas que tuvieron el apoyo de varias organizaciones.

**Acciones locales/ impacto global:** cuando el desarrollo de la comunidad contribuye a la solución de problemas globales.

El desarrollo sustentable se fundamenta en los siguientes **Principios:**

**Disminuir la Pobreza:** La armonía entre seres humanos y la naturaleza depende de la satisfacción de necesidades básicas tales como: **alimentación, agua segura, vivienda y educación** para todas las personas

**Manejar la demanda:** Vincula el Desarrollo Sustentable con el consumo humano; enfatiza en:

El uso de los recursos renovables sin exceder sus tasas de regeneración.

El uso moderado de recursos no renovables, explotados a una tasa igual a la de creación de sustitutos renovables.

El uso de recursos reciclados en vez de productos y actividades que consumen recursos escasos o que generan excesivos niveles de contaminación.

**Trabajar dentro de los márgenes de los límites de cambios aceptables de los ecosistemas:** Promueve que se economice en el uso de los recursos naturales y que se respete la capacidad natural del planeta para absorber y eliminar los desechos y la contaminación. Es decir la emisión de materiales nocivos y la escala humana de producción no debe exceder la capacidad de absorción, procesamiento y descomposición del ambiente.

**Aplicar la Cautela:** En toda situación donde existan amenazas de serio e irreversible daño al ambiente, aún cuando su impacto no pueda ser medido, es importante identificar los activos naturales, sociales o económicos esenciales y tratar de prevenir su pérdida o daño irreparable.

El progreso tecnológico para el Desarrollo Sustentable debe tener como propósito el incremento de la eficiencia más que el aumento de la producción.

**Disminuir la Huella Ecológica:** Reducir el nivel de impacto ambiental negativo que puedan generar las diversas actividades humanas para la satisfacción de sus necesidades, en función de su opción de desarrollo social y económico. Una posibilidad es reducir la dependencia de insumos no reciclables o no reutilizables, minimizar la generación de basura, minimizar la extracción o explotación de recursos naturales no sustentable (Núñez, 2006:19-20).

En 1990, el PNUD (Larrea, 2002: 11), impulsa el concepto de desarrollo humano sustentable, colocando a la gente en el centro del proceso de desarrollo, con los objetivos de erradicar la pobreza, la sostenibilidad de la vida humana, la regeneración del medio ambiente y la participación de la mujer en todas las fases del desarrollo.

El concepto de desarrollo humano sustentable, redefine el crecimiento económico como un medio –y no un fin- para potenciar todas las vidas humanas, y define el desarrollo humano como la ampliación del rango de opciones accesibles para todas las personas de una sociedad en todas las esferas de su vida. Desarrollo es entendido como un proceso que no solo genera crecimiento sino que lo distribuye en forma equitativa. Este debe potenciar las capacidades de la gente y crear oportunidades para usar dichas capacidades. Debe ayudar a construir poder en los pobres en opción para las presentes y futuras generaciones” (Valencia, 1994).

Al hablar de desarrollo humano, también es necesario potencializar las relaciones que se dan entre personas y de allí el capital social<sup>12</sup>, entendido como la capacidad de trabajar junto a otros, en grupos y organizaciones, para alcanzar objetivos comunes cuya asociación depende del grado en que los integrantes de una comunidad comparten normas y valores, así como de su facilidad para subordinar los intereses individuales a los más amplios del grupo. A partir de estos valores compartidos nace la confianza (ver Coleman, citado por Fucuyama, 1996).

La visión de desarrollo humano sustentable se fortalece con el surgimiento de una nueva concepción espacial del desarrollo económico basada en la necesidad de hacer frente a los procesos de desarrollo local a través del diseño de políticas ad hoc para espacios determinados (ILPES, 1998: 6). Esta dimensión territorial ha cobrado gran importancia a partir de la crisis económica, por lo que no parece posible entender la problemática actual si no se tiene en cuenta el papel que juega la dimensión local del sistema productivo, del mercado de trabajo, de la vida comunitaria y de la forma de administración y gestión.

---

<sup>12</sup> Desde la perspectiva de la CEPAL, el capital social se entiende como el conjunto de relaciones sociales basadas en la confianza y los comportamientos de cooperación y reciprocidad.

#### 4.1 La Agenda Local 21 (AL21)

En junio de 1992, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Cumbre de la Tierra, Río de Janeiro, Brasil), institucionalizó en la declaración final de la Conferencia, la Agenda 21.

“La Agenda 21 es un programa de acción para el siglo XXI que identifica **modos de desarrollo más sustentables** para un amplio abanico de sectores y actores del ámbito público, privado y comunitario” (AL21, 2003: 8). La Agenda Local 21 impulsa procesos de capacitación, investigación, acuerdos, subacuerdos, y la vigilancia del mandato.

“El Ecuador es uno de los países que firmó el mandato de la AL21, y por lo tanto tiene que responder a este plan de acción global que establece objetivos concretos para enfrentar los aspectos sociales, económicos y ecológicos del desarrollo sustentable” (COMAGA, 2003).

A lo largo de la última década, varios programas regionales en América Latina se han impulsado para implementar la AL21, cuyo elemento principal ha sido la elaboración de “Agendas Locales con enfoque AL21”, sobre todo en las municipalidades o gobiernos locales.

La Agenda 21 destaca la importancia del medio ambiente en el desarrollo de los países y sus comunidades y llama a todas las 178 naciones signatarias (...) a:

- Involucrar a los representantes de todos los sectores de la comunidad en la gestión del desarrollo, incluyendo mujeres, jóvenes y minorías.
- Satisfacer las necesidades humanas básicas de la población, proviniendo infraestructura y servicios básicos, tales como agua potable y vivienda.
- Proteger y manejar los activos naturales y físicos para el largo plazo.
- Educar y promover el desarrollo de oportunidades de empleo para los sectores más pobres.
- Reducir el uso de energía y recursos naturales mediante medidas de conservación y mejoras en la eficiencia de su utilización. Cuando sea posible, utilizar recursos renovables, producir menos desechos, reutilizar y reciclar desechos, reducir la contaminación;

- Proteger los **ecosistemas** frágiles, preservando las cantidades y especies de animales, plantas y hábitats naturales
- Compartir la riqueza, las oportunidades y responsabilidades en forma más justa entre el Norte y el Sur, entre países y entre los diferentes grupos sociales de cada país, poniendo especial cuidado en los pobres y discapacitados
- Informar anualmente a la Comisión de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sustentable sobre sus acciones en la promoción del desarrollo sustentable.

Es importante señalar que las experiencias de participación ciudadana en el Ecuador, se han implementado en escenarios complicados, sobre todo en el ámbito rural, ya que la existencia de los tradicionales caudillismos y la oferta clientelar, se expresa todavía con fuerza. La democracia atraviesa por la falsa percepción del derecho a participar. En la amazonía, cada año existen al menos cuatro procesos de selección para cargos estratégicos vinculados al Estado o directamente relacionados a instancias municipales; en las cuales se negocia la ganancia del candidato o candidata a ocupar la dignidad. El nivel de la participación de la gente es limitada a conformar los equipos de campaña o a apoyar tal o cual agrupación política que tiene de antemano un dueño o caudillo.

Entre los aprendizajes del fomento de la democracia y la responsabilidad ciudadana, se ha determinado también una crítica fuerte al modelo de desarrollo imperante, el cual se ha mostrado caduco y ha evidenciado sus limitaciones para la democracia. Los principios y características del modelo de desarrollo sustentable, inspiran y direccionan a las organizaciones y a las nuevas formas de gestión local. No es posible hablar de democracia participativa o integral, bajo formas de convivencia basadas únicamente en el mercado y la ganancia económica; se requiere ante todo, fundamentos teóricos y prácticos consensuados que tomen en cuenta las dimensiones de lo sustentable como requisito para equilibrar los deseos de una convivencia plena o de una democracia integral.

## **CAPITULO II**

### **EL DESARROLLO EN EL CONTEXTO LOCAL**

#### **1. Introducción**

El desarrollo social del cantón Tena, se encuentra determinado por varios aspectos, entre ellos, un complejo sistema de sometimiento de los pueblos y comunidades indígenas, en los que han actuado como agentes de dominio, el poder del Estado, la Iglesia e intereses gamonales; la ocupación del espacio territorial, determinado por una visión de colonización, desinterés de un Estado centralista que ha visto a la amazonía como el proveedor de recursos naturales, y un naciente proceso organizativo que en algunas ocasiones ha sido manipulado.

El desinterés del Gobierno Central y la falta de una política clara de equidad han provocado que en Tena, a excepción del casco urbano, la pobreza oscile entre el 98% y 90%, los servicios básicos en las parroquias rurales sean deficitarios, hasta en un 99%, las muertes sean ocasionadas por enfermedades prevenibles como el IRA y el ERA

Por otro lado, la belleza paisajística, que forman las cordilleras, valles, ríos, lagunas, lluvia permanente, clima cálido húmedo, diversidad cultural (acompañada de un proceso histórico de sometimiento a la cultura kichwa), colonización, evangelización, lucha de intereses, nacimiento organizativo indígena; son datos de la realidad del cantón Tena y de la provincia de Napo.

A continuación se presentan elementos generales que van a permitir entender la complejidad de una zona y la dificultad de trabajar con una ciudadanía que participa en varias cosas a la vez, pero que responde a las características geográficas de un cantón, y a una cultura ancestral que se expresa por intermedio de una organización en constante fortalecimiento, pero que no se ha escapado de las reglas del juego blanco-mestizas en el campo político.

#### **2. El Municipio en el desarrollo local**

La Ley de Régimen Municipal define al Municipio como: "la sociedad política autónoma subordinada al orden jurídico constitucional del Estado" (Art. 1 LRM). Cada Municipio constituye una persona jurídica de derecho público, con patrimonio propio y con capacidad para realizar los actos jurídicos que fueren necesarios para el cumplimiento de sus fines (Art. 2 LRM).

El municipio es un Estado Local en un territorio específico, cuyo accionar dependerá, a más de las iniciativas propias, del poder otorgado para el gobierno de su dependencia. El gobierno local juega un papel importante para el desarrollo, y es el principal abanderado para fomentar la democracia y planificar el futuro de manera sustentable.

Los municipios a nivel latinoamericano han experimentado cambios importantes en la forma de encarar su gestión en el marco de los procesos de descentralización y modernización del Estado. En el caso ecuatoriano, estos cambios que se experimentaron desde mediados de la década de los 90, fueron concebidos con un peso mayoritariamente teórico, y con alternativas poco viables en el plano económico, para asumir nuevas competencias que anteriormente eran de responsabilidad del Estado.

“Se transitó por un periodo de confusión en relación a la descentralización (...) muchas autoridades municipales creyeron que las nuevas competencias venían con el financiamiento listo para ser invertido” (Muñoz, 2000: 17). Se nombraron a algunas instancias del gobierno como el Consejo Nacional de Modernización (CONAM), para que diseñe estrategias para que la descentralización y modernización pueda operar en los gobiernos locales, pero no hubo un planteamiento claro frente a las dudas municipales<sup>13</sup>. A medida de ir entendiendo que la descentralización implicaba un proceso muy complejo, en donde la estructura municipal en su conjunto debía adecuarse y ‘modernizarse’, se propició un replanteo y reflexión al contrastarse con la realidad económica.

---

<sup>13</sup> Entre 1997 y 2001, el CONAM, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), y la Cooperación Técnica Alemana (GTZ), realizaron el trabajo denominado “Un estudio de las posibilidades de la descentralización administrativa en el Ecuador”. En septiembre de 2001 la GTZ publicó el estudio.

Muchos de los 214 municipios (entre 1994 y 2000)<sup>14</sup> del país enfrentaron serias exigencias para cambiar su rol tradicional de “dador de obras”, para tomar en cuenta a una población que emergía y exigía espacios de participación. “Se comprendió que un municipio o prefectura, ya no podía darse el lujo de no ‘gobernar’ con políticas de Estado a nivel local (...) quedó demás el nombre de ilustre” (Ibid, 18).

En el Ecuador, sostiene Lautaro Ojeda (1999), el cambio de denominación de municipio, consejo provincial, junta parroquial a gobiernos locales demanda un cambio profundo en el concepto del Estado, en el papel que los organismos que lo integran desempeñan dentro de sus circunscripciones territoriales correspondientes. Exige cambios en la estructura municipal y, por cierto, en la estructura de poder local. Tales cambios requieren tiempos medianos o largos para su concreción.

Pasar del municipio administrador de servicios al municipio promotor del desarrollo local; del alcalde autoritario al alcalde democrático; de la burocracia puramente técnica a la burocracia con óptica de servicio; de las obras de relumbrón a las obras para el desarrollo humano; de la sociedad civil receptiva a una sociedad civil reflexiva y propositiva, en definitiva, pasar de una democracia representativa a una democracia participativa representa un paso histórico de aprendizaje social de importancia vital que supone romper esquemas de comportamientos, costumbres, hábitos que hicieron del individuo social simple espectador y no el protagonista de la historia de la vecindad, de la historia del Estado (Espinoza, 1998).

El reto de las autoridades municipales -encabezadas por el alcalde-, para ampliar las funciones tradicionales del municipio, se da en medio de una desgastada cultura municipalista que coarta internamente las iniciativas de los alcaldes, así como en un contexto de macrotendencias adversas que limitan el alcance de las iniciativas municipales (Torres, 1999).

A los municipios les ha costado modificar su “cultura organizacional”, y hasta la actualidad, muchos esperan trabajar con las asignaciones estatales o ayuda de organismos que desarrollan proyectos, versus otros que han implementado formas creativas de gestión para financiar sus planes de gobierno<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Hasta el año 2006 la AME registra 219 municipios, siendo los últimos en crearse, Tiwinza, Paquisha (2003), de la provincia de Zamora Chinchipe, y Pablo Sexto, de Morona Santiago; en la amazonía ecuatoriana.

<sup>15</sup> Como ejemplo de gestión local municipal se tienen las experiencias de alianzas múltiples, a Gualaceo, Nabón, El Pan, Chordeleg, Cotacachi.

El municipio constituye la instancia pública que representa el poder local y, en esa perspectiva, es una réplica minúscula del Estado nacional. Las bondades, vicios y problemas que en el ámbito nacional debe enfrentar el Estado, en buena medida, se reproducen en el espacio municipal; como por ejemplo, obsolescencia del aparato institucional, inoperancia e ineficiencia administrativa, precariedad económica, manejo político clientelar, y manipulación de los grupos de poder local enquistados y con vieja data.

Según la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, la Ley Descentralización del Estado y Participación Ciudadana, y el impulso a la ‘desconcentración’ fue el mejor pretexto para enfrentar los retos de la planificación, el ajuste metodológico, y la creación de programas integrales que contemplen la capacitación y el financiamiento respectivo<sup>16</sup>.

La ley especial de Descentralización del Estado y de Participación Social define a la **Descentralización** como:

La transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros de las entidades de la Función Ejecutiva hacia los Gobiernos Seccionales Autónomos, a efecto de distribuir los recursos y los servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales (LRM, Art.3).

En el registro Oficial 349 del 18 de junio de 2001, se publica el Decreto Ejecutivo No. 1581 del Reglamento a la Ley de Descentralización de Estado y Participación Social<sup>17</sup>.

Esta Ley incluye otra definición importante para los municipios: La Desconcentración del Estado:

Es el mecanismo mediante el cual los niveles superiores de un ente u organismo público delegan en forma permanente el ejercicio de una o más de sus atribuciones así como los recursos necesarios para su cumplimiento, a otros órganos dependientes, provinciales o no, que forman parte del mismo ente u organismo (Simbaña, 2003: 9).

---

<sup>16</sup> Según la AME, la década de los noventa es fundamental para consensuar la importancia del municipio en el fomento del desarrollo local. Se implementaron las primeras mesas de concertación entre organizaciones locales, municipio y ciudadanía; se delinearón los primeros conceptos de manejo de cuencas (Carchi) y de recursos costeros (Programa de Manejo de Recursos Costeros, PMRC); y se ejecutaron los primeros planes de desarrollo municipal en Buena Fe y Baños. La Ley de Descentralización aportó a los retos y exigencias a los municipios para diseñar planificaciones participativas.

<sup>17</sup> En octubre de 1997 se expide la Ley de Descentralización.

En el año 2001, se emite el Decreto Ejecutivo de Desconcentración.

Según este Decreto que consta en el Registro Oficial 359 del 2 de julio de 2001, “los Ministerios de Estado definirán en el plazo de 60 días a partir de la fecha de promulgación del decreto, y ejecutarán con carácter prioritario, programas de desconcentración de las funciones de administración general, financiera y operativa en todas las provincias. Los programas serán presentados a la Presidencia de la República. En cada Ministerio, se designará un equipo responsable de la ejecución de los programas de desconcentración (Ibid: 16).

En el contexto del desarrollo local, el municipio tuvo como aliadas estratégicas a las Juntas Parroquiales, ya que pasaron a ser protagonistas, y no sólo vistas como barrios grandes. Su importancia radica en su nuevo enfoque de ‘gobiernos local’, con similares responsabilidades que los municipios en torno a la planificación y al fomento de la participación ciudadana. “La Constitución de 1998 restableció que los miembros de las Juntas Parroquiales rurales sean elegidos por las urnas; y en mayo de 2000, fueron nominados por votación popular los vocales de 789 juntas parroquiales rurales” (Diálogo 21, 2002). La elaboración de la Ley, fue aprobada por el Congreso Nacional, el 27 de octubre de 2000. Consta en el Registro Oficial No. 193.

## **2.1 Rol del municipio**

En el Ecuador cada cantón es un municipio (Constitución Política; 1999) y está conformado por todas las personas, nacionales y extranjeras, que vivan en él. Los municipios están integrados por parroquias urbanas, que en conjunto constituyen una ciudad y parroquias rurales.

En el Art. 224 de la Constitución Política de la República se establece que para la administración del Estado y la representación política existirán provincias, cantones y parroquias. Habrá circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas que serán establecidas por la ley.

Los municipios están gobernados por un Concejo Municipal y un Alcalde, los mismos que son elegidos por voto popular. El número de concejales varía, dependiendo de la clase de municipio que se trate. Al Concejo Municipal le toca dictar las normas a las que deberán someterse los habitantes del cantón (ordenanzas municipales), establecer las normas y políticas generales para el funcionamiento del municipio y controlar y fiscalizar a la administración municipal.

Los fines generales que tiene el municipio son el *bien común*; y, *la atención de las necesidades* de la ciudad, del área metropolitana y de las parroquias urbanas y rurales de la respectiva jurisdicción (Art. 1 LRM).

También tiene fines esenciales que son los siguientes:

- Procurar el bienestar material de la colectividad y contribuir al fomento y protección de los intereses locales;
- Planificar e impulsar el desarrollo físico del cantón; y,
- Acrecentar el espíritu de nacionalidad, el civismo y la confraternidad de la comunidad, para lograr el progreso y la unidad de la Nación (Art. 12 LRM).

Para el logro de sus fines, el Municipio debe cumplir las siguientes **Funciones** primordiales:

- Dotar de sistemas de agua potable y alcantarillado;
- Construir, mantener, asear, embellecer y reglamentar el uso de caminos, calles, parques, plazas y demás espacios públicos;
- Recolectar, procesar o utilizar los residuos;
- Dotar y mantener el alumbrado público;
- Controlar la elaboración, manipuleo y expendio de alimentos;
- Cuidar las costumbres y moralidad pública;
- Controlar las construcciones;
- Autorizar el funcionamiento de locales industriales, comerciales y profesionales;
- Prestar el servicio de cementerios;
- Fomentar el turismo;
- Prestar el servicio de rastro, plazas y mercado (Art. 15 LRM).

En el capítulo de las funciones de la administración municipal, determina además de las enumeradas, las funciones por ramos de actividad, entre ellas, las siguientes:

- Preparar el **Plan de Desarrollo Municipal**, que estimule el desenvolvimiento social, económico, físico y administrativo.
- Elaborar programas y proyectos específicos a realizarse en el cantón.
- Formular planes de desarrollo físico y de desarrollo urbano
- Elaborar proyectos de urbanización;
- Proceder a la zonificación y determinar las zonas de expansión;
- Planear, programar y proyectar las obras públicas locales;
- Elaborar el programa de servicios públicos locales, cuidar por la regularidad y continuidad que garanticen la seguridad, comodidad y salubridad de los usuarios;
- Cuidar de la higiene y salubridad del cantón;
- Cooperar con el desarrollo y mejoramiento cultural y educativo (Art. 158 al 165 LRM).

Para cumplir con sus responsabilidades los Municipios cuentan con ingresos propios, provenientes fundamentalmente de tributos ya sean impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras. Y con ingresos proporcionados por el Estado, así: Los fondos que se requieren para fines determinados, la parte correspondiente del quince por ciento (15%) del presupuesto del Gobierno Central, la parte correspondiente del Fondo de Desarrollo Seccional, las donaciones de hasta el veinticinco por ciento del impuesto a la renta, y en el caso Amazónico por la Ley 010.

## **2.2 La participación ciudadana desde el Municipio**

El municipio apoya diferentes formas de participación ciudadana, como cabildo ampliado, juntas parroquiales, comités y federaciones, asambleas, la consulta popular; las mismas que se detalla a continuación:

- Las dos terceras partes de los concejales, puede convocar a un *Cabildo Ampliado* que es una reunión de representantes del cantón que discute y resuelve temas que se consideran fundamentales para el desarrollo de las actividades municipales.

El Cabildo Ampliado estará presidido por el alcalde y conformado por: Los concejales en ejercicio de la función, los últimos cinco Alcaldes elegidos por votación popular. Los diputados de la provincia, tres representantes de los medios de comunicación social que serán designados por el respectivo Colegio de Periodistas, el Prefecto Provincial o quien le reemplace legalmente, un representante del Gobierno nacional, un representante de los organismos descentralizados del Gobierno nacional, encargados de organizar, establecer o prestar servicios públicos para los Municipios y un delegado de la Asociación de Municipalidades.

El Cabildo Ampliado tiene la potestad de: emitir dictámenes sobre los asuntos que, por su extraordinario interés o por preocupar de modo especial a los vecinos, les sean sometidos a su consideración por el Concejo, formular las recomendaciones que considere adecuadas al progreso y engrandecimiento del cantón y al bienestar del vecindario y proponer la remoción del Alcalde antes de la terminación del período para el cual fue electo.

- La Constitución Política de la República en su artículo 228, eleva a la *junta parroquial* a la categoría de gobierno seccional autónomo responsable del gobierno de las parroquias rurales. Cada Junta Parroquial tiene personalidad jurídica y está integrada por cinco miembros (cada uno de ellos tiene su respectivo suplente), elegidos mediante votación popular y directa para un período de cuatro años.

El capítulo 2 de la Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales, establece 17 ítems en las atribuciones que ellas tienen para cumplir el rol de gobierno local. El artículo 5 de la misma establece como competencias:

Supervisar y exigir que las obras que realicen los organismos públicos y entidades no gubernamentales dentro de su circunscripción territorial, cumplan con las especificaciones técnicas de calidad y cantidad, así como el cumplimiento de los plazos establecidos en los respectivos contratos, con el fin de evitar irregularidades en la contratación pública. Para el efecto podrán solicitar copias de dichos contratos y de ser necesaria la intervención inmediata de la Contraloría General del Estado y demás órganos de control (Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales).

- Dentro de las ciudades, cada barrio puede conformar su Comité Barrial y la reunión de éstos podrá constituir la Federación de Barrios, reuniéndose para ello y preparando sus propios estatutos.

El Comité de Barrios y la federación de los mismos podrá: Identificar, priorizar y cooperar en la planificación y ejecución de las obras de interés ciudadanos; coparticipar en la evaluación de las obras y proyectos que beneficien al barrio; velar por la correcta, oportuna y eficiente ejecución de las obras públicas que se desarrollen; informar periódicamente a su comunidad sobre las acciones que desarrollen en su representación.

- La *Asamblea* es el órgano superior, de consulta y control tanto de los Comités, de las federaciones y las juntas parroquiales, se reunirán periódicamente acorde a sus estatutos y cuando lo exijan las necesidades de la comunidad y para tratar asuntos calificados de urgentes. Podrán participar todos los vecinos del barrio o de la parroquia, sin que se puedan establecer limitaciones por sexo, edad, raza, opción sexual, creencia religiosa o tendencia política. La Asamblea será la responsable de conocer y aprobar los presupuestos, así como de los informes de sus dignatarios.
- Los ciudadanos ecuatorianos tienen el derecho a ser consultados sobre asuntos de fundamental importancia para la comunidad. Esta consulta puede ser nacional, pero también es posible realizar consultas populares locales en los cantones y en las parroquias, cuando se trate de temas que interesen a sus habitantes.

El Art. 106 de la Constitución del Ecuador, determina que los organismos de régimen seccional pueden impulsar una consulta en: Cuestiones de trascendental importancia atinentes a su comunidad y al contar con el voto favorable de las tres cuartas partes de sus integrantes. Podrán, asimismo solicitar que se convoque a consulta popular, los ciudadanos en goce de sus derechos políticos y que representen por lo menos al 20% de número de empadronados en la correspondiente circunscripción.

En el Art. 109 se establece que los ciudadanos tendrán derecho a resolver la revocatoria del mandato otorgado a los alcaldes, prefectos y diputados de su elección por: Actos de corrupción e incumplimiento injustificado de su plan de trabajo. Esto es reforzado con el

Art. 110 en el que se abre la iniciativa para la revocatoria del mandato; la ejercerá el número de ciudadanos en goce de los derechos políticos, que representen por lo menos el 30% de los empadronados en la respectiva circunscripción territorial. El pedido debe presentarse al Tribunal Provincial Electoral, para que éste la convoque.

### **3. La Planificación local desde el gobierno seccional**

Como se mencionó en líneas anteriores, una de las funciones del Gobierno Local, es “Preparar el Plan de Desarrollo Municipal, que estimule el desenvolvimiento social, económico, físico y administrativo”; así como también, elaborar programas y proyectos específicos a realizarse en el cantón. Para este cometido, las experiencias de la década pasada, y lo que va de ésta, han aportado con conceptos y metodologías participativas para implementar procesos de planificación relacionadas a la elaboración de los planes de desarrollo.

Entre los años 1995 y 2000, el 40% de las municipalidades de todas las regiones del país implementaron diversas formas de planificación, en el caso de la región oriental, se implementaron Unidades de Desarrollo Sustentable, para implementar actividades de la planificación municipal.

La necesidad de enfrentar la descentralización, determinó que algunas instituciones y proyectos de desarrollo, “animen a los municipios y organizaciones de base para que lideren procesos de planificación participativa, ya que ésta apareció en el contexto político, como un proceso irreversible” (Valencia, 2001).

El municipio visto como espacio de desarrollo local, y como principal actor de su planificación ha tenido experiencias interesantes, que se iniciaron antes de la promulgación de la Ley de descentralización. El proyecto CELCADEL de IULA y uno de los programas del INFODEM/AME, desde 1993 inició talleres y seminarios que abrieron el debate al interior del municipalismo nacional sobre el tema de la planificación local. En el año de 1994, se realizó la primera experiencia piloto de planificación local en el cantón Buena Fe, en la provincia de los Ríos.

En abril de 1995, se llevó a cabo la segunda experiencia en el cantón Baños de Agua Santa. Esta experiencia hace una ruptura al concepto y la práctica de proyectos, al definir a la planificación local participativa como un proceso que construye relaciones democráticas, participativas, continuas y vivenciales (Valencia, en Diálogo 21, 2000).

Conforme aumenta la importancia de la planificación, la necesidad de implementar metodologías basadas en el consenso también aumenta; así, se iniciaron relaciones de trabajo interinstitucional en el área de influencia de Páramo de los Frailejones en 1995, en los cantones Espejo, Bolívar y Mira. En 1996 se constituyó “la mesa de concertación del Consorcio Carchi de la Cuenca del río El Ángel”.

El apoyo de ong's es cada vez amplio hacia los procesos de participación. En 1997 se consolida en la ciudad de Tena, la alianza UNICEF, OPS, Modersa y AME.

En 1997 y 2000, un número creciente de Ongs, og y organismos internacionales, imposible de nombrar sin excluir a la mayoría, orientan sus acciones a desarrollar metodologías y práctica de gestión local en la Costa, Sierra y Oriente. En el mismo período, los análisis se reflexionaron al constatar cómo algunas fuerzas sociales asumieron el proceso como oportunidad de ejercicio democrático del poder público local y de construcción del desarrollo sostenible (Ibid).

Conforme avanzan las experiencia de desarrollo local, la AME también afina su metodología de intervención. Los municipios empiezan a solicitar el apoyo técnico para la elaboración de planes de desarrollo estratégicos, bajo la modalidad de convenio interinstitucional con responsabilidades financieras y técnicas; en algunos de éstos, participaban organizaciones internacionales o nacionales. Entre 1998 y 1999, hay más de cincuenta peticiones para la realización de planes municipales, en todas las regiones del país.

Entre 1995 y 1998, en la provincia de Napo, tres de los cuatro cantones reciben apoyo de la AME, para la elaboración de sus respectivos planes de desarrollo municipal; estos son, El Chaco (Marcelo Fares, Alcalde), Tena (Alex Hurtado), y Archidona (Nelson Chimbo). En el año 2000, en un convenio interinstitucional (participó el Proyecto Gran Sumaco, las fundaciones Antisana, Rumicocha, Centro Ecuatoriano de Participación Popular, CEPP, y AME), el municipio de Quijos (Renán Balladadres), elabora su plan de desarrollo.

Cabe destacar que durante los años 1997 y 1998, el proceso de declarar a la parroquia Carlos Julio Arosemena Tola, como nuevo cantón, da sus frutos; es decir que Napo desde ese año cuenta con cinco cantones. De igual manera, en el año 98, se define la conformación de la nueva provincia de Orellana, utilizando territorio de la parte sur de Napo. “Esta provincia fue creada el 30 de julio de 1.998, con el Registro Oficial No. 372 durante la Presidencia Interina de Fabián Alarcón Rivera” (ECORAE, 26).

En Archidona y Quijos, se implementó el presupuesto participativo, con algunos aprendizajes interesantes, en el año 2003 y 2004 con el apoyo de la UNICEF. La Prefectura de Napo, en el año 2000, también elaboró el “Plan de desarrollo Sustentable de la Provincia de Napo”.

En la actualidad las leyes vigentes garantizan y promueven la participación comunitaria en los municipios. Sin embargo, las reglas para la planificación municipal y para la elaboración de los presupuestos, no incluyen la obligación de que se solicite el criterio de la comunidad ni de que esta última intervenga para definir lo que debe hacerse o la forma en que se administrarán los recursos.

Es deber del Concejo Municipal aprobar la planificación municipal, los planes de obras y el presupuesto municipal. Si bien es cierto que la decisión final sobre estos temas corresponde al Concejo Municipal, no significa que no se puedan establecer mecanismos para que la comunidad participe para definir lo que deben contener esos planes y presupuestos.

Para ello, cada Municipio, a través de su Concejo Municipal, puede expedir ordenanzas que den reglas para esta participación o, simplemente, crear procedimiento internos de elaboración de planes y presupuestos, en los que se tome en cuenta la participación comunitaria. A nivel parroquial hay la obligación de formular el Plan de Desarrollo Parroquial, en el que deben tomarse en cuenta las prioridades que fije la comunidad a través de la Asamblea Parroquial.

El Municipio puede reproducir esto a otros niveles (barrios, comunas, grupos con intereses comunes, etc.) para, a través de un sistema de asambleas, discutir con los vecinos las disponibilidades de recursos y las prioridades que deben tomarse en cuenta para gastarlos.

Evidentemente, el resultado de este proceso participativo deberá ser procesado por la administración municipal para presentarlo al Concejo y obtener su aprobación.

La AME dio prioridad a todas las formas metodológicas relacionadas con la participación. La Planificación Local Participativa, PLP, fue la propuesta y utilizada para los planes de desarrollo, en donde incluía el diagnóstico participativo, misión, visión, propuesta y plan operativo.

Hay que destacar que la metodología participativa no sólo requiere de conocimientos y experiencia, sino de una comprensión lógico–metodológica, así como de análisis multidimensionales en los que se conjuguen las dimensiones cultural, política, económica y social, que trasciendan los enfoques sectorialistas, arquitectónicos y economicistas, y enfatizen en los capitales humano y social, y de decisión política tanto de las autoridades como de los actores protagónicos locales.

Los desafíos de la planificación local son múltiples y complejos, particularmente en tres ámbitos: la participación social, el financiamiento y la institucionalidad pública (Ojeda; 2005). En el primer aspecto, la cultura política clientelar es un obstáculo que superar; el financiamiento es difícil conseguirlo del gobierno central por lo que generalmente se apoya en ayudas económicas de ONGs, y la institucionalidad se ve debilitada por una mala práctica pública caracterizada por la corrupción y la mediocridad, por lo que la planificación local tendrá que sustentarse en el liderazgo de autoridades locales. A nivel regional las recientes experiencias de planificación local han tenido como punto de partida la presencia visionaria de alguna autoridad local, el auspicio de alguna ONG o el apoyo de instituciones sensibles a las necesidades poblacionales, como las iglesias, además de las propias organizaciones sociales.

En muchos municipios, el Plan Estratégico Cantonal, no ha sido observado como un instrumento de planificación, sino como el trabajo realizado por otro alcalde –muchas veces opositor-, y por lo tanto, no es obligación seguirlo ni utilizarlo. En otras experiencias los procesos no han sido participativos, y han sido elaborados en el marco de la utilización politiquera. “En 1998 cuando el municipio de Archidona, estaba en el proceso de elaboración del plan de desarrollo, la Unidad Técnica para la Amazonía, UTEPA, ofreció al municipio diseñar el plan en quince días” (Simbaña, 2000).

#### **4. El Plan de Desarrollo Estratégico**

Está concebido como el conjunto de acciones técnicas, actividades sociales, proyectos y programas que se van a ejecutar a corto, mediano y largo plazo, luego del análisis profundo de los problemas y potencialidades de un cantón. Está encaminado a mejorar la calidad de vida de la población.

Se habla de que es estratégico, porque permite saber para qué es apto un cantón y cómo planificar el futuro de manera técnica, concertada, evitando duplicar acciones, y optimizando tiempo y recursos. “(...) permite construir objetivos concretos y establecer los mecanismos que se van a emprender para cumplirlos, en el marco de una planificación integradora” (Darquea, 2000).

##### **4.1 Importancia del Plan**

Con el Plan de Desarrollo Estratégico, un cantón podrá contar con políticas de gobierno local para direccionar y apoyar las principales actividades que dinamicen y apoyen a sus habitantes. Se pone énfasis en:

- Establecer estrategias de coordinación y planificación con las diferentes instituciones públicas y privadas, y en áreas en las que antes no se podía intervenir como la educación, la salud o el turismo.
- Elaborar un banco de proyectos a partir de las necesidades de la comunidad.
- Concertar un Norte Estratégico con todos los habitantes e instituciones de y configurar un Sistema de Desarrollo compuesto por ejes o áreas estratégicas.
- La planificación debe proyectarse para un número determinado de años.

## **4.2 Norte Estratégico**

Esta relacionado con la búsqueda de posibilidades reales para mejorar la economía a corto, mediano y largo plazo; es decir, incidir sobre la pobreza. Depende del consenso en la determinación de la Visión de un cantón. Con la implementación de proyectos adecuados se puede iniciar el proceso de elevar el nivel de vida de la población.

El cumplimiento de la visión de futuro requiere establecer líneas de trabajo para el desarrollo, en las que se refleje la identidad y fortalezas cantonales. Por las condiciones del sector, se prevé que el desarrollo del Tena debe originarse en el manejo adecuado de los recursos naturales; entre las alternativas existentes dentro de este concepto, se ha elegido como norte estratégico el ecoturismo (Plan de Desarrollo de Tena, 1998:64)

## **4.3 Sistema de Desarrollo**

Más allá de contar con las metas u objetivos claros, para hablar de desarrollo es necesario concebir un sistema articulado e interrelacionado. Si llega a fallar algún aspecto éste nunca será óptimo, por ello el Sistema, tal cual lo sostiene Marcelo Simbaña:

Quiere decir que todas las áreas estratégicas que impulsan el desarrollo del cantón funcionan de manera inter-relacionada. No constituyen islas que coexisten autónomamente, sino que se ayudan unas a otras recíprocamente. Es fundamental que se articule en el mismo sistema de desarrollo las potencialidades cantonales. Así, las actividades productivas y turísticas, requieren de una propuesta integral de educación, infraestructura adecuada y fortalecimiento institucional municipal; de igual manera, amerita trabajar sobre políticas de protección ambiental, de participación ciudadana y de comunicación social (Simbaña, 2002).

Las variables más importantes que atraviesan todas las áreas estratégicas o Ejes del desarrollo (producción, turismo, educación, salud, infraestructura, ordenamiento territorial, fortalecimiento institucional y bienestar social), constituyen una constante en la visión de la planificación; éstas son: ecológica, participación social (género) y comunicación.

## **4.4 Ejes de Desarrollo**

Cuando el Plan de Desarrollo ha establecido su visión de futuro basándose en Programas, en donde cada uno cuenta con proyectos concertados; éstos constituyen los ejes de desarrollo, y son generalmente: la producción agropecuaria, el turismo, salud, educación, infraestructura, ordenamiento territorial, el fortalecimiento institucional, entre otros.

Según Gonzalo Darquea, una planificación estratégica municipal depende del logro y consolidación de tres objetivos fundamentales, y sin cuya concreción no es posible admitir que se avanzó en ella, o que se produjo un cambio a nivel local:

1. “Cambio o reforzamiento de actitud de autoridades locales, líderes comunitarios y la propia comunidad”: Se relaciona al cambio de la actitud paternalista, autoritaria, vertical a una actitud participativa, democrática y transparente; que adopte una visión de largo plazo. La actitud positiva al cambio participativo.
2. “Institucionalización del proceso de cogestión y participación ciudadana y concertación de los recursos a través del presupuesto participativo”: “ (...) en un municipio que cambia y que avanza, debe instalarse el sistema de gestión democrática y participativa, incorporando el sello de la concertación local: el presupuesto participativo” (Darquea, 2000). Esta herramienta estaría fundamentada sobre la base del consenso de la gobernación, el municipio y las organizaciones comunitarias locales.
3. “Construir en forma concertada y dotar al municipio de un instrumento de gobierno local, con visión de largo plazo: El Plan Estratégico Participativo, en cual está elaborado por el propio equipo local y aprobado en la asamblea municipal (...) el PEP es considerado como un instrumento, un medio, un camino, un norte, más no como el objetivo” (Ibid).

## **5. Características Generales de la Provincia de Napo**

“La Provincia de Napo en el Ecuador, es la más grande reserva de agua dulce y de diversidad biológica del país, la cual actualmente tiene 6 Áreas protegidas como; Reserva Cayambe-Coca, Parque Llanganates, Parque Napo Galeras, Reserva Antisana, Parque Nacional Sumaco, parte del parque Nacional Cotopaxi y la Reserva de Biosfera Sumaco” (Roa, 2003).

### **a. Ubicación geográfica**

La Provincia de Napo, ubicada en la parte central norte de la Región Amazónica. Fue creada el 15 de diciembre de 1920 con el nombre de Napo-Pastaza. Napo como tal fue establecida el 22 de octubre de 1959, mediante Registro Oficial No. 969 del 10 de noviembre del mismo año, bajo la administración del Dr. Camilo Ponce Enríquez<sup>18</sup>.

Considerada como gran pulmón del mundo y reserva natural, presenta los siguientes límites: por el Norte, Provincia de Sucumbíos; por el Sur, Provincias de Pastaza y Tungurahua; por el Este, Provincia de Orellana; y por el Oeste, las Provincias de Pichincha, Cotopaxi, Tungurahua.

Tienes cinco cantones que son Tena (capital), Carlos J. Arosemena Tola, Archidona, Quijos, El Chaco. Tiene una superficie de 12.476 km<sup>2</sup> y una población de 79.610 habitantes (INEC, 2002). El clima varía entre templado, permanentemente húmedo y frío de las alturas serranas en las estribaciones de las cordilleras, a tropical lluvioso de la zona plana o amazónica e intensa evaporación. Su temperatura entre 9°C y 28°C., y el promedio es de 25°C., con una precipitación media superior a los 3.000 mm. Tiene las siguientes áreas protegidas: Reservas Ecológicas Cayambe-Coca y Antisana, Parques Nacionales Sumaco-Napo-Galeras, Cotopaxi y Llanganates, y la Reserva de Biosfera Sumaco.

Cuadro 1:

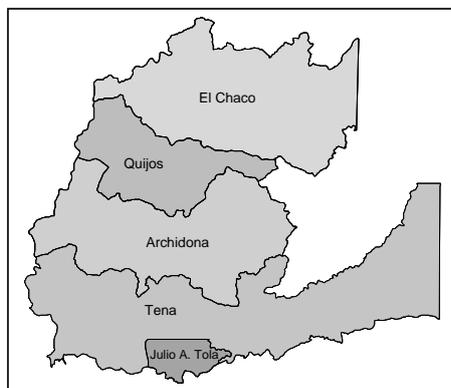
División político administrativa de Napo

Cantones	Parroquias	Total
<b>Tena</b>	<b>Urbana:</b> <u>Tena</u> : Cabecera cantonal y capital provincial. <b>Rurales:</b> Ahuano, Chontapunta, Pano, Puerto Misahuallí, Puerto Napo y Talag.	<b>7</b>
<b>Archidona</b>	<b>Urbana:</b> <u>Archidona</u> : Cabecera cantonal. <b>Rurales:</b> Cotundo y San Pablo de Ushpayacu.	<b>3</b>
<b>Quijos</b>	<b>Urbana:</b> <u>Baeza</u> : Cabecera cantonal. <b>Rurales:</b> Cosanga, Cuyuja, Papallacta, San Francisco de Borja y Sumaco.	<b>6</b>
<b>Carlos Julio Arosemena</b>	<b>Urbana:</b> <u>Carlos J. Arosemena Tola</u> : Cabecera cantonal. <b>Rurales:</b> Zatzá Yacu.	<b>2</b>
<b>El Chaco</b>	<b>Urbana:</b> <u>El Chaco</u> : Cabecera cantonal. <b>Rurales:</b> Gonzalo Díaz de Pineda, Linares, Oyacachi, Santa Rosa y Sardinas.	<b>6</b>

Fuente: Diagnóstico Turístico El Chaco 2007.  
Elaboración: Marcelo Simbaña Herrera

<sup>18</sup> ECORAE. *Zonificación Económica Ecológica*, Quito, 2002.

**Gráfico 2:** División política de la Provincia de Napo



Fuente: Diagnóstico turístico El Chaco  
Elaboración: CONFEUNASSC<sup>19</sup>

## 6. El Cantón Tena

El cantón Tena se llama así en honor al río que cruza la ciudad del mismo nombre y es la cabecera cantonal y capital de la provincia de Napo. La ciudad de Tena fue fundada el 15 de Noviembre de 1560 por el español Gil Ramírez Dávalos.

Tena es cabecera cantonal y capital de la provincia de Napo desde el 23 de Octubre de 1959, en cuyo territorio se encuentra más de la mitad de la población total de la provincia de Napo, 58,1%, seguido por el cantón Archidona. Pese a que existen más hombres que mujeres la diferencia porcentual es mínima. En esta ciudad se concentra la administración provincial. Mediante una ordenanza Municipal se fija la fecha de la fundación de San Juan de los Dos Ríos de Tena, el 15 de Noviembre de 1560<sup>20</sup>.

### 6.1 Características generales

El cantón tiene los siguientes límites: al Norte, los Cantones Archidona y Loreto; al Sur, la Provincia de Tungurahua y Pastaza; al Este, el Cantón Francisco de Orellana; al Oeste, las Provincias de Cotopaxi y Tungurahua. Tiene una superficie de 3.894 Km<sup>2</sup> y una altura de

<sup>19</sup> Confederación Nacional de Afiliados al Seguro Social Campesino, Napo FOASSCAN, 2007.

<sup>20</sup> Ver documento del Plan de Desarrollo Estratégico del Cantón Tena, facilitado por la AME, y publicado en 1998.

518 msnm. Su temperatura media es de 25°C, humedad constante y lluvias casi todo el año. Su población es de 49.849 habitantes.

**Gráfico 3:** División política del Cantón Tena



Fuente: Oficina de Turismo Municipio de Tena  
Elaboración: Dirección de Planificación del Municipio de Tena

## 6.2 Recursos físicos

El río Napo articula todos los espacios físicos y organizativos del cantón Tena. En las estribaciones de la cordillera de los Llanganates, al sur-oeste nace el río Jatunyacu, el mismo que al unirse con el río Anzu ubicado al sur del cantón, forma el Napo.

Por el norte, desde el cantón Archidona, llega el río Misahuallí, el mismo que desembocará en el Napo, en la parroquia del mismo nombre, hasta perderse al este del cantón en los límites con la provincia de Orellana, sin antes recibir los tributos del río Pusuno, Arajuno y otros de menor caudal. El río Napo, determina dos zonas claramente diferenciadas:

- El Alto Napo, donde se encuentran las parroquias de Tena, Talag, Puerto Napo y Pano.
- El Bajo Napo, donde se encuentran las parroquias Misahuallí, Ahuano y Chonta Punta.

La Cordillera de Galeras entra al territorio del cantón Tena, en el sector donde nace el río Pusuno, en la línea divisoria con el cantón Loreto. El río Napo es la principal arteria fluvial del cantón. Este río conocido en el tiempo de la conquista como Santa Ana o río de la Canela, se forma un poco más arriba de Puerto Napo en la confluencia del Jatunyacu con el

Anzu; el río Jatunyacu se forma con las aguas de los ríos Antisana, Valle vicioso, Chalupas y Verde yacu. Al río Anzu desembocan el Piocullín Shichuyacu, Yandía y Piatua. Por la margen izquierda desembocan en el Napo el Misahuallí, Pusuno y Suno. Por la derecha los ríos Arajuno y Rodríguez. El río Bueno, afluente del Suno sirve de límite con el Cantón Loreto.

El cantón Tena de Este a Oeste asciende paulatinamente desde su límite con el cantón Orellana, a unos 300 metros sobre el nivel del mar, hasta la cordillera oriental donde se hallan montes como El Quilindaña y Cerro Hermoso, en la cordillera de los Llanganates. Cerca y alrededor de la ciudad de Tena existen elevaciones menores como el Paso Urco, Pullurco, Chiuta, Tamburo, Itaurco, entre otros.

En la cordillera Oriental y en sus estribaciones de la misma encontramos lagunas como Yanacocha, Tambo Grande, Conga, Chaupirrumi, Zapala, Yanacocha de San Antonio, la Soledad, entre otros.

Tena tiene muchos recursos naturales que deben ser utilizados adecuadamente. En el río Napo y sus afluentes existe gran cantidad de oro; en la poca selva virgen que aún resta encontramos maderas finas, plantas medicinales, ornamentales alimenticias, una fauna variada en mamíferos, aves e insectos. Entre Puerto Napo y Misahuallí hay mármol negro. Los yacimientos de asfalto están a flor de tierra. Existe sílice, calizas, caolín, etc.

### **6.3 Recursos Administrativos**

Administrativamente Tena, cuenta con 6 parroquias rurales y una urbana. En cada una de ellas existe una organización administrativa básica como: Tenencia Política, Iglesia, establecimientos educativos, clubes deportivos.

Las Parroquias Chonta Punta, Ahuano y Misahuallí, se encuentran en el Bajo Napo. Puerto Napo, Pano, Talag están ubicadas al “pie de monte”, al igual que la cabecera cantonal Tena, donde se concentra el andamiaje burocrático de la provincia, tal cual se puede evidenciar en el siguiente gráfico:



Las mujeres son las más afectadas: La tasa de analfabetismo de las mujeres, en el área urbana, es 6.1% frente a la de los hombres que es 3.5%; y, en el área rural, es 15.1% de mujeres analfabetas frente al 8.5% de hombres (Censo Nacional de Población de 2001). La falta de asistencia escolar es uno de los síntomas más inmediatos de la pobreza; para el caso del Tena y de la provincia de Napo, la cifra de hogares que tienen niñas/os que no asisten la escuela es de un 8%, cifra vergonzante para cualquier Estado responsable.

## **7. Ocupación del espacio territorial**

La amazonía tiene un largo camino de hechos y circunstancias que la marcaron en la historia y la han mantenido relegada de manera permanente, como el fracaso de la ocupación española del siglo XVI, la decadencia de de las misiones religiosas del siglo XVIII, y la despreocupación del naciente Estado nacional del siglo XIX.

El siglo XX amazónico vio la luz en medio de un fugaz auge cauchero que no conoció el esplendor de otros países de la cuenca. Terminado el espejismo extractivo de la "balata", el Estado delegó a las misiones católicas entre los años veinte y treinta, la administración civil de las regiones altas de la amazonía ecuatoriana. Las zonas de la planicie fueron consideradas (como hasta la actualidad) territorios de misión (UNICEF, 2002).

Las principales transformaciones sociales que marcarían la vida regional hasta la presente fecha empezarían tardíamente:

1. La guerra con el Perú en 1941 costó al país la pérdida de más de un tercio del territorio nacional. La amazonía se convirtió en una región que debía poblarse de ecuatorianos para cuidar la frontera.
2. La crisis de las estructuras agrarias del país en la década del sesenta y setenta, significó un desplazamiento masivo de poblaciones rurales en busca de tierras disponibles. Esta movilización fue propiciada por el propio Estado, y consistía en otorgar la titulación de tierras en colonización. De esta manera se generó un proceso social de complejas raíces que contribuiría a incrementar la población.
3. El comienzo de las exportaciones petroleras en 1972, provocó cambios importantes en la cotidianidad abandonada de la amazonía. Por una parte, se produjeron

desplazamientos de poblaciones debido a las ofertas de empleo en la región requeridos por las empresas petroleras, y por otra, la apertura de vías de comunicación que permitió habilitar territorios amazónicos volviéndolos “accesibles”.

Ello explica que el ritmo de crecimiento de las provincias petroleras sea mayor y en todo caso más explosivo, que el del resto de la región. El rápido crecimiento poblacional, la desarticulación social, la deforestación y la contaminación por desechos de la industria hidrocarburífera, han sido los signos distintivos de las zonas petroleras (Santos, 1992).

A la par de estos hechos históricos, la amazonía ha sido vulnerable a muchas políticas del Estado, que no ha entendido la fragilidad del entorno y la necesidad de sus habitantes. En este contexto la provincia de Napo, ha sido testigo de todos los cambios que se han dado y de otros que han fracasado, así como también, ha impregnado con sus condiciones propias, el respeto cada vez mayor como punto importante de dinamismo micro regional.

Desde los primeros asentamientos fundados por el Estado Colonial en el siglo XVI, el proceso de poblamiento se ha extendido a lo largo de dos micro regiones claramente diferenciadas: La **micro región comprendida entre Baeza-Archidona-Puerto Napo** (Quijos, actual provincia del Napo); y la **micro región comprendida entre Ambato-Baños-Pastaza** (Canelos). La colonización de la micro región comprendida entre Baeza-Archidona es la más antigua debido a la ruta abierta por los primeros conquistadores.

En la época de la conquista española el Tena formó parte del territorio de la Gobernación de Quijos; en los primeros tiempos de la república perteneció a la Provincia de Pichincha como parte integrante del Cantón Quijos. En 1861 se crea la Provincia de Oriente y este territorio entra a formar parte del cantón Napo, nombre que se mantiene hasta el 30 de Abril de 1969 en que pasa a denominarse Tena.

El pueblo Quijos de Tena y Archidona, actualmente están integrados al mercado y en general al conjunto de la sociedad. La diversidad cultural es una de las características especiales del cantón Tena, tanto los indígenas como los mestizos han tenido un proceso de posicionamiento de las tierras, en el Alto y en el Bajo Napo, proceso que detallamos a continuación:

### **7.1 Poblamiento indígena**

Los originarios habitantes de la provincia de Napo, llegaron surcando el río Amazonas; otros grupos menores debieron ingresar desde tierras altas de la serranía. Estos fueron numerosos pueblos fuertemente identificados entre sí por su amor a la selva (Grefa, 2005). La nación más importante fue la de los Quijos que habitaban los actuales cantones de Quijos, El Chaco, Tena, Archidona y Loreto.

Cuando los españoles fundaron las ciudades de Archidona, Ávila y Alcalá del Río Dorado, se repartieron las tierras, incluidos los indígenas que allí habitaban, para su explotación y beneficio. Los indígenas cansados de soportar los excesos de los españoles huyeron hacia la selva, escogieron las orillas de los ríos Tena, Pano o Napo para formar sus centros poblados.

La mayor parte de su territorio está ubicado en la ceja de montaña (selva alta), caracterizada por la presencia de colinas y suelos erosionados de poca fertilidad. El resto corresponde a la selva baja, formada por llanuras, terrazas aluviales y zonas pantanosas con suelos más fértiles que los anteriores.

Con la llegada de los jesuitas estas concentraciones humanas tomaron los nombres de Tena, Puerto Napo, San Javier (cerca de donde hoy es Puerto Misahuallí), Ahuano, Santa Rosa (cerca del actual Hotel Jaguar), entre otras. Fueron pueblos que pertenecían al radio de influencia de Archidona. Unos desaparecieron mientras otros adquirieron su propio prestigio.

Los Quijos, en determinado momento de la historia, perdieron su idioma original y pasaron a llamarse kichwas, alamas o yumbos. Los grupos Kichwas se diferenciaban unos a otros tomando el nombre del lugar donde habitaban, así teníamos los panos, misahuallíes, ongotas, ahuanos, etc.

Los kichwas estuvieron tradicionalmente organizados en “muntuns” (grupo residencial basado en el parentesco) que tenían como centro de referencia principal al “yachac” (médico tradicional que combina sus funciones de liderazgo con las religiosas). El tamaño de los muntuns varía desde los pequeños formados por grupos de hermanos con sus mujeres, hasta aquellos donde los lazos de parentesco no son fácilmente reconocibles. El yachac es el referente de cohesión de los muntuns.

Las poblaciones indígenas nunca han sido grupos enteramente cerrados sobre ellos mismos, más bien han mantenido relaciones de diverso tipo con otros grupos étnicos, así como con la economía y la sociedad ecuatoriana. En la medida que se desarrollaron estas relaciones, provocaron una serie de cambios en las unidades domésticas y cambios en las estructuras de su organización social.

La introducción de herramientas para la horticultura y del ganado bovino, modificó las prácticas productivas disminuyendo el tiempo dedicado a las actividades tradicionales y afectó la funcionalidad de su estructura social, reduciéndose también la importancia de los yachac, de la conservación de áreas de caza y la residencia secundaria. Estableciéndose como unidad y red social a la familia y vecinos, respectivamente.

La colonización y la presencia de empresas que compraron tierras a los indígenas para implementar cultivos a gran escala fueron procesos que desencadenaron la crisis de presión sobre la tierra, llevando a los grupos indígenas a buscar formas organizativas que les permitieran defenderse de las amenazas externas. La constitución de organizaciones sociales formales con reconocimiento jurídico fue la alternativa que tendría asidero inclusive en el propio Estado (Varios autores, 1986).

Los muntuns fueron perdiendo vigencia y las reemplazaron por nuevas formas organizativas, acogiéndose a la Ley de Comunas se constituyen en *comunidades jurídicamente* reconocidas. Surgen también centros, cooperativas o asociaciones. Este proceso se insertó en el de legalización de los territorios de usufructo.

La expansión de la sociedad nacional (colonización, agroindustria, explotación del petróleo, política de áreas protegidas) va limitando el territorio de los asentamientos tradicionales, obligando a sus pobladores a vincularse de una forma desigual a la economía del país. Los que viven alejados de los centros de comercio mantienen el sistema de la horticultura itinerante de roza y quema, caza, pesca y recolección; otros se hallan más relacionados a la economía de mercado por la introducción de ganado y cultivos destinados al intercambio.

Las formas de poblamiento son también variables, ya que unos se asientan linealmente a lo largo de las arterias fluviales y otros se asientan junto a las carreteras o en torno a la escuela, cancha de fútbol u otra edificación comunal.

Las comunidades indígenas (UNESCO, 2000) están localizadas principalmente en el bosque protector Hollín-Loreto, así como también en la ribera del río Napo. Sus actividades económicas principales son: agricultura de subsistencia, caza, pesca, recolección de productos del bosque, producción de artesanías. Las comunidades cercanas a los centros poblados se están incorporando al turismo de naturaleza y a la producción agropecuaria por la demanda del mercado.

## 7.2 Formas organizativas

En la década de los años 60, se formaron **organizaciones intercomunales** como la Federación de Organizaciones de la Nacionalidad Kichwa de Napo (FONAKIN) que ha permitido una mejor representación política. La autoridad ya no es ejercida por el yachac, sino por quien tenga instrucción formal y capacidad de negociar con la sociedad nacional. El presidente, el vicepresidente, el secretario, síndico, son las figuras de autoridad incorporadas en la organización actual.

Conforme avanza el fortalecimiento de la organización indígena, y su incursión en la vida política nacional, el condicionamiento hacia la experiencia del rucu yaya, deja de tener vigencia (...) hubo confusión en los nuevos líderes respecto a las reglas de juego a las que finalmente se sometieron, y en más de un caso, cayeron en trampa de la corrupción de los mestizos (...) (García, 2003: 43).

Las organizaciones actuales se plantean objetivos de coordinación interna pero fundamentalmente su perspectiva es la negociación de sus relaciones externas y el cohesionamiento étnico. El proceso organizativo del pueblo Kichwa de Tena ha pasado por diversas fases: La propuesta planteada por la Iglesia para expandir el cristianismo, el intento de grupos políticos para que respondan a sus intereses electorales y las divisiones internas propias de cualquier organización. La conformación de la nacionalidad Kichwa refleja un proceso histórico de conquista, dominación e intercambios entre diferentes etnias originalmente asentadas en la amazonía ecuatoriana:

Los misioneros jesuitas traen algunos indígenas de diversas etnias, especialmente de la parte sur del Napo a Archidona. Ahí, los indígenas son convertidos al cristianismo y aprenden español para más tarde servir de intérpretes y ayudantes en la misión en su respectiva etnia (Guevara, 1995: 25)

La presión económica más fuerte hacia esta región empezó con la atracción que ejercía la explotación de oro. Más tarde fueron el caucho, la cascarilla, la madera, la agroindustria y finalmente el petróleo. La explotación de caucho implicó grandes desplazamientos de mano de obra que afectaron a los kichwas.

A principios de 1960 se organiza un pequeño grupo de líderes indígenas con el respaldo de la Misión Josefina, y se constituye la Central Ecuatoriana de Organizaciones Católicas (CEDOC) de Napo. Desde el inicio, ésta se forma con una visión inclinada a la evangelización y no a la reivindicación clasista, y pronto disminuye la participación.

En 1969 se forma la Federación Provincial de Organizaciones Campesinas del Napo, FEPOCAN, en el primer congreso realizado el 1, 2 y 3 de junio de ese año. Participaron las organizaciones de base de Pano, Muyuna, Rukullakta, Ongota y Canoa Yacu, y es elegido como presidente de la organización el profesor Bolívar Tapuy<sup>21</sup>.

“En el Tercer Congreso Provincial General Ordinario, llevado a cabo el 27 de febrero de 1973, en vista de que el nombre de FEPOCAN no representa en la práctica a la base social que la sustentaba, se le cambió al de Federación de Organizaciones Indígenas de Napo, FOIN” (CONAIE, 1989: 47), con el fin de defender la cultura y la identidad del pueblo indígena. Este nombre se ratifica en el tercer congreso de 1978.

En 1970 se funda la Asociación de Indígenas Evangélicos de Napo, AIEN, con sede en la Comunidad de Pucachikta, filial de la FOIN y luchan en conjunto por los derechos de los trabajadores indígenas.

A partir del año 2000, la FOIN cambia su nominación a FONAKIN, Federación de Organizaciones de la Nacionalidad Kichwa de Napo.

---

<sup>21</sup> Bolívar Tapuy, fue diputado por la provincia de Napo, auspiciado por el Movimiento Liberación Nacional, y apoyó la marcha denominada “500 kilómetros de esperanza, 500 años de resistencia”, que se movilizó desde la amazonía hasta la ciudad de Quito, en 1992, y fue una de las tantas manifestaciones que apoyaron al levantamiento indígena de ese año.

Con la nueva constitución política del Ecuador de 1998, en donde se consagran los Derechos Colectivos de los Pueblos Indígenas, la AIEN decide cambiarse de denominación el 16 de agosto de 2000, y pasa a denominarse Federación Evangélica de la Nacionalidad Kichwa de Napo, FENAKIN; y de esta manera se crea una nueva Federación en la provincia de Napo.

Según Camilo Grefa, se puede deducir que las organizaciones tienen intereses y posicionamientos diferentes de acuerdo al nivel o grado. Las organizaciones comunitarias o de **primer grado** tienen reivindicaciones centradas en la provisión de obras de infraestructura, tales como escuelas, casas comunales, agua, luz eléctrica, alcantarillado. Las de **segundo grado** se concentran en actividades productivas y de defensa del territorio, y las de **tercer grado** se abanderan de reclamaciones étnicas como la pertenencia a la nacionalidad kichwa, las territoriales y de participación política.

En 1979, la **Misión Josefina** auspicia la nueva organización de un grupo de catequistas, llamada Federación de organizaciones Campesinas Indígenas de Napo, **FOCIN**, el 28 de diciembre de 1979. Los partidos políticos Democracia Popular, DP, y la Concentración de Fuerzas Populares, CFP, apoyan a su creación con fines políticos.

La **política partidista** fue uno de los problemas que provocó la división de la FOIN, para que se forme otra federación como la FOCIN<sup>22</sup>, por lo que la FOIN tuvo que atravesar difíciles problemas en la vida organizativa.

En el proceso organizativo de los Kichwas en Tena, claramente se puede identificar posiciones externas como:

- La Iglesia, cuyo objetivo principal fue el expandir el catolicismo.
- El juego y cálculo político de la práctica partidista al crear instancias paralelas para debilitar el movimiento indígena.
- El crecimiento impulsado por la misma organización, el cual va desde un cambio de nomenclatura hasta una reivindicación de sus derechos.

---

<sup>22</sup> Según la FOIN, la FOCIN fue considerada como "divisionista", ya que tuvo mucho apoyo del gobierno e ingentes recursos "a pesar del uso indiscriminado de recursos económicos, con los cuales se ha tratado de comprar a las bases, estas maniobras no han tenido éxito (...)" (CONAIE, 1989:51)

### 7.3 Tropiezos de la organización

Como se mencionó anteriormente, el pueblo kichwa del Napo, atravesó algunas etapas en su proceso de consolidación y fortalecimiento. Ha llegado a protagonizar grandes apoyos en la lucha por los derechos de las nacionalidad ancestrales y por el reconocimiento de un Estado pluricultural y multinacional.

Algunas organizaciones de Napo, pertenecen a otras instancias como la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana, CONFENIAE; la Federación de Comunas Unión de Nativos de la Amazonía Ecuatoriana, FCUNAE, y desde 1986 en el Primer Congreso de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, son parte –hoy FONAKIN- de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, CONAIE.

Sin embargo de este proceso valioso de la organización de Napo, hay que destacar que entre los principales tropiezos están:

- La lucha de intereses entre dirigentes indígenas, avivada por maniobras políticas de colonos en confabulación con otros líderes que buscan protagonismo.
- Algunos dirigentes que han conseguido liderar formas de representación comunal, o de voto popular, han caído en manos de la corrupción.
- La forma de gestionar políticamente los espacios de la organización indígena, ha copiado la manera de ser del mestizo y del partido político tradicional (Condiciona espacios de poder individual, al igual que lo hace el politiquero de turno).
- El clientelismo del “cacique” de turno, relacionado al colono, absorbe e influye en muchos grupos y dirigentes indígenas.

Hay que eliminar la forma “idílica” de mirar el proceso indígena y su propuesta política. El respeto hacia la cultura en todas sus expresiones: idioma, valores, territorio, costumbres, tradiciones, entre otros; nadie lo niega y todo el mundo reivindica; pero el ejercicio político se ha contaminado de los vicios y defectos de los partidos tradicionales. Este es un punto fundamental para comprender algunos elementos que han dificultado los procesos de participación ciudadana en el cantón Tena en particular.

## 8. La colonización en la provincia de Napo

El proceso colonizador de la Provincia de Napo, responde a una visión general que considera a la amazonía como un sector deshabitado, sin pertenencia local, además de ser vista como la región proveedora de recursos naturales; provocando asentamientos espontáneos. Las formas de colonización como proyectos dirigidos o semidirigidos y las empresas agropecuarias son mínimas.

En 1922, llegaron los misioneros josefinos, que se ubicaron en el centro poblado y solicitaron un pedazo de tierra para construir la iglesia y la escuela de formación católica (internados)<sup>23</sup>. Luego pidieron más tierras para sembrar cultivos y con el producto que se obtenía mantenían los internados, que estaban destinados para los niños indígenas que se educaban en la escuela de la misión. Este sistema fue la estrategia de los religiosos para evangelizar a aquellos que “no conocían la religión” y posteriormente tenerlos bajo su dominio.

En las tierras ocupadas por la misión tenían sembrados de pasto para el ganado mayor. En pocos años de estancia, invadieron las tierras de los indígenas, y fueron desplazados por la Misión.

En 1969, el gobierno construyó la carretera de Puyo a Puerto Napo (Erazo, 2000) por lo cual empezaron a llegar los colonos de la Sierra y Costa. Generalmente los colonos se asentaban cerca a las ciudades de Tena y Archidona, ocuparon grandes extensiones de tierras despojando a los nativos del lugar. Esta explotación de bosques primarios aledaños a las ciudades por los colonos permitió que disminuyera la caza y pesca en dichos sectores. Los indígenas debieron huir y alejarse de las ciudades para poder sobrevivir y evitar los trabajos y castigos a los que les sometían los misioneros. Además, los indígenas estaban obligados al pago de diezmos a los curas para la alimentación y mantenimiento de la iglesia, lo que les obligó en gran parte a vender sus tierras a precios muy bajos a los colonos.

---

<sup>23</sup> Los niños (as) kichwas que estudiaban la escuela debían permanecer en los establecimientos educativos de la misión josefina, bajo el cuidado de las monjas y curas, respectivamente; situación que permitió los primeros cambios ideológicos de los indígenas.

Para quienes decidieron quedarse debían tramitar la posesión de sus tierras ante el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización, IERAC, aunque no era habitual para el indígena realizar la legalización de las tierras, ya que se consideraba propietario ancestral de los mismos. Este paso permitió obtener tierras con títulos individuales, lo que le llevó a la venta y ha quedarse sin tierra en poco tiempo.

La forma y tamaño de los lotes fueron determinados por el IERAC, pero han sido desfavorables para aquellos colonos que no pudieron tomar lotes en primera línea, por la dificultad para crear servicios y construir caminos vecinales.

Los colonos asumieron que las tierras de la Amazonía eran baldías, de tal manera que en las áreas donde se construía una carretera, los colonos tomaban posesión de la tierra y talaban el bosque para explotar las maderas de mayor valor comercial y sembrar algunos productos que justifican la posesión de la tierra.

La toma de tierras la realizaron generalmente grupos de personas que se organizaron en pre-cooperativas, formadas con un promedio de 40 personas. Elegían la directiva que se encargaba de los trámites ante el IERAC para que su posesión sea reconocida, se pida la linderación del área total y los lotes individuales de los agrupados y luego se realizaban los trámites de adjudicación legal.

Tanto el IERAC como el Banco Nacional de Fomento requerían que los lotes estén trabajados, para cuya constancia debían limpiar de árboles y matorrales, sobre la base de lo cual concedían el título de propiedad y con ellos los créditos. Se exigía que la finca esté trabajada el 10% en dos años y el 80% en 5 años.

Los colonos blancos y mestizos son originarios principalmente de las provincias de la Sierra (Loja, Bolívar, Manabí, Pichincha y otras). El Estado incentivó su organización en pre-cooperativas, cooperativas y asociaciones con el fin de adjudicarles tierras, sin embargo estas estructuras organizativas no se han mantenido debido a que prima la unidad de producción individual en los colonos. Las actividades principales de los colonos son la burocracia, la producción agropecuaria: cultivos de ciclo largo como café, cacao, plátano y cultivos de ciclo corto (naranjilla, maíz, soya, arroz), crianza de ganado vacuno para la producción de leche y carne, entre otras.

Junto a los colonos que vieron en la zona la posibilidad de obtener tierras para radicarse definitivamente en la región y dedicarse a la agricultura y ganadería, ingresaron también los especuladores de tierras o propietarios ausentistas, a través de pre-cooperativas siendo muchas veces organizadores de posesiones en diferentes lugares a fin de lograr la titulación de las tierras y venderlas al mejor postor.

Los especuladores se dedicaron a buscar nuevas áreas para tomar lotes, explotar las especies más valiosas de madera, plantar algunos cultivos y luego proceder a la venta del supuesto derecho de posesión a otra persona, quien tendrá a su cargo el trámite legal para obtener título definitivo. Los primeros asentamientos de colonos se hicieron cerca de las carreteras principales y en las mejores tierras, en cambio los últimos asentamientos fueron en terrenos de baja fertilidad e irregular topografía. El patrón de asentamiento predominante en las áreas de colonización reciente, es disperso, cada familia vive en su finca en forma aislada. Se han distribuido a lo largo de las vías formando varias líneas paralelas de ocupación.

Aunque en los últimos años, el reconocimiento de las parroquias como gobiernos locales, ha permitido que la organización ciudadana adquiera niveles de representación, la constitución de comunidades a lo largo de las vías como en la ribera de los ríos, ha sido una constante en el proceso organizativo. Actualmente, según datos del Sistema de Información Local del cantón, existen 227 comunidades, distribuidas en las diferentes parroquias, acorde al cuadro que se detalla:

**Cuadro N. 2**  
**Comunidades del cantón Tena**

Parroquia	Numero De comunidades	Habitantes
Tena	44	24965
Pano	06	983
Talag	16	2909
Puerto Napo	30	4639
Misahualí	31	4589
Ahuano	41	4973
Chonta Punta	59	6798
<b>TOTAL</b>	<b>227</b>	<b>49849</b>

Fuente: Sistema de Información Local GMT  
Elaboración: Autor

El proceso de colonización en el cantón Tena, se da en varias fases:

- El primero impulsado por el Estado y la Iglesia, cuando se repartían las tierras y los indígenas;
- El segundo, marcado por la extracción de recursos minerales y madera fina, dándose permanentes flujos migratorios;
- El tercero, que se genera con la reforma agraria y la legitimación de tierras por parte del IERAC.

Hoy el cantón Tena está habitado mayoritariamente por indígenas y mestizos, quienes han traído diversas costumbres, tanto en la acción microproductiva, como cultural. La provincia de Napo, es una zona de temprano contacto con diferentes agentes religiosos y económicos, lo cual modificó las prácticas culturales, sus formas de asentamiento y su misma relación con el ambiente (Grefa, 2005: 07).

En términos de acceso a recursos, los mestizos presentan una situación aventajada que les permite contar con las mejores tierras organizadas como haciendas. Sin embargo, no es especulativo afirmar que los kichwas de Napo se han integrado de forma visible en la trama urbana de Tena a través de su participación en la dinámica educativa y laboral. A diferencia de otros lugares, incluyendo Archidona, en Tena, las relaciones precarias como el huasipungo, no se da mayoritariamente, sin embargo las situaciones estamentales son desfavorables para el pueblo kichwa.

La búsqueda de que grupos minoritarios sean efectivamente representados. Los grupos más vulnerados socialmente, los sectores sociales menos favorecidos y las etnias minoritarias no logran que sus intereses sean representados en el sistema político con la misma facilidad que el de los intereses mayoritarios.

## **9. Acción Productiva en el Cantón Tena**

La producción del cantón es principalmente agrícola y pecuaria. Las riberas del Napo son lugares aptos para la producción de maíz, arroz, cacao, citrus, yuca, plátano, etc. En las

zonas que corresponden a Tena, Puerto Napo, Arosemena Tola, Misahuallí se cría ganado vacuno. Algunas haciendas tienen sementales finos para mejorar las razas de carne y leche. También, pero en menor escala, se crían chanchos, gallinas, y se experimenta con criaderos de tilapias.

La producción agrícola cubre la demanda del cantón y el excedente sale hacia otras provincias. Los mercados para el ganado de carne son Ambato y Quito. La producción de leche se consume totalmente en el lugar. La producción está determinada por la ocupación de la tierra: En el alto Napo las tierras son de baja productividad agrícola, a diferencia de las del Bajo Napo, donde la tierra muestra mejores condiciones para la agricultura. Sin embargo estos sitios son de difícil acceso por la falta de medios de comunicación.

El turismo fue considerado como el principal eje de desarrollo del cantón Tena: Los atractivos turísticos, la diversidad de fauna y flora, acompañado de la diversidad cultural hacen de este cantón un lugar tentador de visitar. Para este trabajo investigativo, a través de muestreo también pudimos comprobar que el turismo en el sector urbano ya no es sólo fuente de proyección económica, sino que es la principal fuente de trabajo en el sector urbano, tal cual lo determina el siguiente cuadro:

**Cuadro N. 3**  
**Fuentes de trabajo en la ciudad de Tena**

Consideraciones	Actividades				
	Comercio	Educación	Turismo	Agricultura	Transporte
Generación de empleos	3	4	5	2	1
Flujos de dinero de una actividad a otra	5	1	4	2	3
Se vuelve a gastar en la región	1	2	5	3	4
Es una actividad local	1	2	5	4	3
Interrelaciona la economía regional	5	4	3	1	2
Progreso e impacto ultimo	3	4	5	1	2
Media	3	2.8	<b>4.5</b>	2.1	2.5

Fuente: Encuesta  
Elaboración: Autor

En función de un peso de 1 a 5 asignado a cada actividad, se determina, por percepción, que la actividad básica prioritaria en el casco urbano del cantón Tena es el Turismo.

El cantón Tena tiene 49.849 habitantes, de ellos 14.802 viven en la zona urbana y 35.047 en el área rural, el 32%. El mayor porcentaje de la población económicamente activa se dedica a las actividades agrícolas, pecuarias y turísticas. La prestación de servicios en calidad de funcionarios y empleados públicos y la pequeña industria y manufactura siguen en importancia.

La concentración de la administración pública provincial en la ciudad de Tena, determina que la actividad económica repercute en la instalación de diferentes tipos de comercio como tiendas, almacenes, comedores, hoteles, cooperativas de taxis, camionetas, boticas, entre otras. La burocracia al ser ocupada mayoritariamente por mestizos, se convierte en un instrumento de represión y exclusión hacia las manifestaciones indígenas.

Las condiciones de pobreza e indigencia se acentúan con mayor énfasis en las parroquias rurales del cantón; como Inclusive en sectores como Misahuallí, característico por su potencial turístico, se evidencia las condiciones de indigencia, tal como se aprecia en el siguiente cuadro:

**Cuadro N. 4**

**Pobreza y extrema pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas**

Parroquia	Pobreza por NBI			Extrema pobreza por NBI		
	%	Cantidad	Población	%	Cantidad	Población
Tena	62,8	14.413	22.965	30,0	6.881	22.965
Misahuallí	89,9	3.926	4.369	51,4	2.246	4.369
Pano	91,6	836	913	42,5	388	913
Pto. Napo	92,2	4.045	4.389	50,2	2.202	4.389
Ahuano	96,1	4.588	4.773	57,8	2.759	4.773
Chonta punta	98,7	6.217	6.298	79,7	5.017	6.298
Talag	99,5	2.288	2.300	56,9	1.308	2.300

Fuente: SIISE. Censo poblacional 2001

Elaboración: Autor

En el casco urbano de Tena existe menos pobreza que en el resto del cantón, aquí el aparato burocrático provincial y la dotación de servicios básicos permiten vivir en mejores condiciones. Además desde una visión clientelar y centralista los recursos institucionales se designan a este sector, determinando una gran asimetría entre los sectores rurales y el urbano.

**Cuadro N. 5**  
**Déficit de servicios básicos en Tena<sup>24</sup>**

Parroquia	Porcentaje	Cantidad	Total de Hogares
Ahuano	99,0	778	786
Chontapunta	99,8	1.020	1.022
Pano	94,2	146	155
Puerto Misahualli	91,5	692	756
Puerto Napo	89,4	657	735
Talag	99,5	374	376
Tena	58,8	2.797	4.758

Fuente: Censo de Población, 2001  
Elaborado: Equipo técnico del GPN

En el cantón Tena, al igual que en el resto del país, el sector salud enfrenta singulares desafíos para lograr el establecimiento de políticas de estado conducentes al logro de objetivos de equidad, eficiencia, calidad y solidaridad en los servicios de salud. Acentuada esta situación por la carencia de accesos carrozables a sectores de la ribera del bajo Napo, donde sólo es posible llegar en canoa, por ende imposible solucionar casos de emergencia. Enfermedades prevenibles como la gripe, la diarrea y los accidentes son las que mayor muerte producen en el cantón, tal cual se puede evidenciar en el siguiente cuadro:

**Cuadro N. 6**  
**Principales causas de Morbilidad**

CAUSAS	H.J.M.V.I	AREA 1	CLIN. AMAZ	GMT.	COOP TENA LTDA.	TOTAL
<b>IRA</b>	3206	3860	853	76	60	8056
<b>ERA</b>	692	974	194	24	44	1928
<b>ACCIDENTES</b>	492	75	92	0	0	658
<b>MICOSIS</b>	45	103	16	45	12	220
<b>INTOXICACION ALIMENTARIA</b>	136	21	0	0	0	157
<b>SÍNDROME DEPRESIVO</b>	129	11	0	0	0	140
<b>TUBERCULOS PULMONARES</b>	118	15	0	0	0	132
<b>HEPATITIS A</b>	58	73	0	0	0	131
<b>VARICELA</b>	50	55	0	0	0	105
<b>ABORTOS</b>	80	15	0	0	0	95
<b>IVU</b>	50	12	0	32	0	95

Elaborado: Junta de Salud de Tena, GMT.

<sup>24</sup> Plan de desarrollo Participativo de la Parroquia Chonta Punta, Consejo Provincial de Napo, 2004

La región de Napo se caracteriza por la riqueza de su biodiversidad, de la cual forma parte su gente. Desde tiempos pre-hispánicos, la existencia de grupos humanos que convivían amigablemente con la naturaleza, fue la tónica hasta la llegada de los españoles. Los conquistadores resaltaron en sus escritos la gran cantidad de flora y fauna, y sobre todo, de agua; pero no necesariamente desde un punto positivo como lo es ahora. Esta relación nueva de grupos de gente con diferente visión del mundo, enfrentó de manera regular los ánimos y las formas de trabajo. Para algunos historiadores, los nativos de Napo, todavía guardan recelo de la gente de afuera.

La colonización dirigida, las explotaciones sucesivas del caucho, la madera, la religión y el petróleo, han configurado escenarios complejos de convivencia. Los desplazamientos y la expropiación de tierras a los indígenas del alto Napo, continuó con fuerza hasta las década de los ochenta; pero todavía se puede observar engaños en la compra de tierra por parte de mestizos y negociantes de terrenos.

La organización kichwa se ha fortalecido mucho en la última década. Una serie de apoyos ha tenido desde el Estado y organismos de cooperación, así como también de gobiernos amigos, como Cuba, que ha otorgado becas de estudio en medicina, veterinaria y agronomía; lo que ha posibilitado tener en la actualidad profesionales con criterios muy avanzados, y con capacidad de discusión y orientación de sus organizaciones. No obstante también la región de Napo, refleja la complejidad de los enfrentamientos políticos que se dan a nivel nacional. En este campo, los colonos y mestizos están mejor preparados para negociar apoyos y participaciones políticas. En más de una oportunidad, su vinculación a los procesos electorales o de participación ciudadana ha sido de nombre, y en casos excepcionales, ocupando dignidades de relleno. En los últimos años de este nuevo siglo, la postura de las organizaciones kichwas, se ha caracterizado por el aprendizaje en el movimiento indígena nacional con la CONAIE, y la resolución no negociable de luchar por un Estado Plurinacional.

El cantón Tena, a pesar de ser la capital de la provincia, reproduce la realidad amazónica en cuanto a sus necesidades y problemas, pero tiene algún recorrido en relación a experiencias de participación, que como vamos a ver más adelante, no pasarán de ser vivencias que quedaron en la historia.

## **CAPÍTULO III.**

### **DEMOCRACIA Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL CANTÓN TENA**

#### **1. Contexto de referencia**

A partir de los años 80, la propuesta del Partido Social Cristiano (PSC), empieza a tomar fuerza, sobre todo al oponerse al modelo económico de “Sustitución de Importaciones” promovido por Oswaldo Hurtado (y continuado con de industrialización), y se consolida con la elección de León Febres-Cordero en 1984, quien impulsaría “las tesis aperturistas y monetaristas del neoliberalismo”. “Sin embargo, cuando en 1986, trata de llevar a cabo su programa encuentra una doble oposición: de los propios sectores agroexportadores y empresariales y de sectores democráticos del país. El Taurazo debilita al Gobierno socialcristiano” (Peralta, 2000: 302).

El 5 de marzo de 1985, se produce un terremoto ocasionado por el volcán Reventador, y causa daños graves a las carreteras de la amazonía y al oleoducto petrolero. Esta situación determinaría abrir con urgencia una carretera alterna para comunicar a las poblaciones del norte de la amazonía con las demás ciudades del país, mientras se reparan las afectadas y el mismo oleoducto. En el momento de la construcción de esta vía que se denominó Hollín-Loreto-Coca (unía a estos sitios), se hace imprescindible declararle como zona protegida por la gran biodiversidad que presenta, y de esta manera, se crea el Parque Nacional Sumaco-Napo-Galeras (205.249 ha), cuya declaratoria final se concreta el 2 de marzo de 1994. Este hecho será de gran importancia para el desarrollo de la zona colindante al Parque, ya que se implementó años más tarde -1996- el Proyecto Gran Sumaco, por parte del Ministerio del Ambiente (ex INEFAN) y la Cooperación Técnica Alemana (GTZ). El apoyo se reflejó en varios proyectos con las comunidades kichwas, organizaciones no gubernamentales, y los gobiernos locales de la provincia de Napo, que comparte jurisdicción con el Parque Nacional Sumaco-Napo-Galeras; entre los que se destaca la municipalidad de Tena.

Durante los años 1996-1998, el Proyecto Gran Sumaco (PGS), elabora y sustenta el concepto “Desarrollo para Conservación”, que sería un “concepto operativo” basado en el Desarrollo Humano Sustentable, aplicado a las experiencias y expectativas de este proyecto, y que sería coherente con el discurso de Alex Hurtado, por lo que el municipio y el PGS, encontrarían grandes coincidencias.

Producto de las pugnas internas del PSC, se separa Sixto Durán Ballén, y forma el Partido Unidad Republicana (PUR), con el cual triunfa para la Presidencia en 1992. Durante los próximos cuatro años, se implementarán medidas y programas de corte neoliberal orientados a la privatización, acompañado del discurso de la modernización del Estado. Paralelamente se llevan a cabo elecciones seccionales, y es electo Alex Hurtado Borbúa<sup>25</sup>, como Alcalde del cantón Tena de la provincia de Napo, en 1992, apoyado por el partido Liberación Nacional (LN).

Durante los cuatro años de gobierno del PUR, se implementa el llamado “Plan Macroeconómico de Estabilización”, cuyas principales acciones se relacionan con: Devaluación monetaria del 35%, el dólar subió de 1.475 a 2.000 sucres, con flotación de las tasas de interés; alza de precios de los combustibles y de tarifas de energía eléctrica; subsidio al transporte público, aumento de tarifas en el transporte urbano e interprovincial; privatización de aduanas y de Puertos, y de 22 Empresas Estatales; Liberación de precios de las medicinas (...) (Ruilova, 2001: 55).

“las medidas del ex socialcristiano Durán Ballén, perjudican enormemente a los ecuatorianos, en especial a la amazonía ecuatoriana (...) con la subida de precios, el costo de la vida en el oriente, se encarece (...) el transporte de productos triplicó su valor (Mosquera, 1987: 22).

En el gobierno de Abdalá Bucaram (6 meses, de agosto 1996 a febrero de 1997), la amazonía continúa desatendida, se quiere subastar o concesionar las acciones Petroecuador, INECEL, EMETEL, y entregar a la inversión privada la minería.

---

<sup>25</sup> Alex Hurtado vive su infancia en la ribera del Napo, en la parroquia Ahuano, donde sus padres ejercen la función de operadores turísticos. Por su relación permanente con los indígenas el primer idioma que aprende es el Kichwa. Sus estudios superiores los cursa en la Universidad Central del Ecuador, donde se vincula al partido Liberación Nacional.

Luego del breve espacio de gobierno del Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), se hacen públicos varios escándalos de corrupción en las aduanas de Guayaquil, y en la famosa “red de corrupción, denominada la Red Peñaranda”, liderada por un asesor íntimo del presidente Bucaram. Lo más vergonzoso de este acontecimiento, fue la vinculación de dos diputados indígenas del Movimiento Pachakutik; el uno representante de la provincia de Napo, José Avilés (auspiciado por la FOIN), y el otro de la provincia de Pastaza, Héctor Villamil Gualinga (con apoyo de la OPIP), que fueron puestos a órdenes de la justicia por aproximadamente dos años y medio.

En 1996 es reelegido como Alcalde del Cantón Tena, nuevamente Alex Hurtado, esta vez, con apoyo de la Democracia Popular, y en Archidona, Nelson Chimbo Yumbo, Alcalde indígena, en representación de Pachakutik.

Luego de la caída de Bucaram, Fabián Alarcón –Presidente Interino- continuó con la serie de intenciones de fortalecer el modelo neoliberal, y convocó a la Constituyente de 1998, en donde “se repartieron descaradamente, las áreas estratégicas del país, por parte de la derecha y los partidos tradicionales (...) el movimiento social no alcanzó a darse cuenta de que fue utilizado nuevamente para ratificar el ‘traje a la medida’ de la burguesía insaciable” (Terán, 1999: 49). Cabe destacar que durante 1998, se declara nuevo Cantón a la parroquia Carlos julio Arosemena Tola perteneciente a Tena. Desde ese año Napo cuenta con cinco cantones. En el mismo año fue creada la nueva provincia de Orellana (30 de julio de 1.998).

Con Jamil Mahuad, no cambió la orientación del modelo neoliberal, y profundizó más la pobreza y el descontento popular. Este presidente se mostró abierto al “Plan Colombia” y a las fumigaciones con glifosato en la frontera amazónica, a pretexto de combatir el narcotráfico; además se preparó el marco jurídico para instalar la Base Militar de Manta, de los Estados Unidos.

Ante esta situación, por iniciativa de la UNICEF, se desarrolla el Foro denominado: el Napo frente al Plan Colombia y la explotación minera, y es apoyado por los medios de comunicación de Tena. Producto de este encuentro se conforma el frente de Defensa de la Amazonía (agosto de 1999), siendo su primer presidente, Tarquino Tapuy.

Aparentemente los efectos del Plan Colombia, no llegarían al cantón Tena, pero el apareamiento de “paramilitares” y las fumigaciones en la frontera, determinaron que alrededor de 20 familias kichwas<sup>26</sup> en julio de 1999 se asentaran en el kilómetro 32 de la vía Hollín-Loreto-Coca, en el Área de Reserva. Esta situación incomodó a organizaciones no gubernamentales y sobre todo, a la organización indígena, que ve como culpable de esta situación al gobierno de Mahuad y a la Democracia Popular.

En 1998 el prefecto de Napo, y los alcaldes de Tena y Archidona, participan para la reelección de sus cargos. Alex Hurtado y Nelson Chimbo pierden. El ganador triple es el prefecto, ya que auspició las candidaturas de los triunfadores Héctor Sinchiguano, para Tena y Líder Rosales, para Archidona.

Finalmente, la dolarización, el salvataje bancario, y la alianza con los socialcristianos le hicieron caer a Mahuad el 21 de enero de 2000. Con Noboa como Presidente sucesor, nada cambió en el panorama.

Lucio Gutiérrez, considerado un héroe por el levantamiento en contra de Mahuad y haber apoyado al movimiento indígena, llega a tener aceptación nacional, y particularmente en la amazonía, por ser oriundo del cantón Tena, y primo de Alex Hurtado. Al asumir la presidencia, contó con el respaldo del movimiento social; sin embargo, el viraje total hacia la derecha y su “sumisión” al gobierno norteamericano, propició una ruptura con los movimientos y partidos que le apoyaron. Su administración, que tampoco llegó a culminar, se vio caracterizada por escándalos de corrupción, nepotismo y alianzas con la ultraderecha que “de todas maneras le traicionaron”. Es cesado por el movimiento ciudadano el 19 de abril de 2005.

La década de los 90 que vive Alex Hurtado, es una época donde se consolida la derecha en el país, a pesar de que los movimientos sociales también se van fortaleciendo. En este contexto, como se dijo anteriormente, la Democracia Popular, sufre una pérdida de imagen frente a los movimientos sociales, y esto repercute también en el Alcalde Hurtado. En el Congreso Nacional se evidencia la alianza de la DP y el Partido Social Cristiano.

---

<sup>26</sup> A fines de los años 70 y comienzos de los 80, varias familias kichwas, pertenecientes a la Cooperativa Rukullakta, de Archidona, viajaron a Santa Rosa, en la provincia de Sucumbíos, a probar suerte y se asentaron por más de veinte años. Fueron los primeros desplazados del conflicto colombiano, y sin embargo ningún medio de comunicación nacional recogió esta noticia. Posteriormente, regresaron a su sitio en Santa Rosa.

Los efectos de una derechización mundial a raíz de la caída del Muro tienen su signo en nuestro país en el desplazamiento de la DP hacia la derecha y el debilitamiento de la socialdemocracia y de la izquierda. Este crecimiento permite a la derecha, en 1992, contar con un bloque parlamentario que supera al de las demás fuerzas juntas y llevar a la segunda vuelta a sus dos candidatos; Sixto Durán (PUR) y Jaime Nebot (PSC). Con ello se pasa a un nuevo momento de democracia unilateral, dominada por variantes de las propuestas neoliberales (Peralta, op cit: 3001).

Por otro lado, los movimientos sociales experimentan cambios en su estructura durante los años 80 y 90. “Desde la década del 70 hasta 1983-84 el eje está en el movimiento sindical, liderado por Frente Unitario de Trabajadores (FUT). Sin embargo, a partir de ese año empieza la declinación” (Peralta, 316).

De manera paralela en la misma década de los 80, empieza el ascenso de otros actores sociales, entre los que se destaca el movimiento indígena, que en los años 90, liderará el movimiento popular y canalizará muchas demandas sociales.

(...) el cambio de modelo económico-político: el paso del modelo de industrialización por sustitución de importaciones con intervención del Estado, afecta primero al sindicalismo privado y posteriormente al sindicalismo público. En cambio se abre espacio a la participación de nuevos actores. La globalización va acompañada del reforzamiento de identidades particulares; lo que propicia la emergencia y consolidación del movimiento de indígenas, de mujeres, de organizaciones ecologistas y derechos humanos (Ibid).

En el mes de junio de 1990, el levantamiento indígena ganó terreno y se socializó un “Mandato Nacional”. A partir de este proceso el movimiento indígena se erige como el sector más organizado de la sociedad, y van configurando una estrategia y una visión propia para la construcción de un Estado plurinacional. Las agrupaciones organizadas del Napo y Pastaza participan activamente en el fortalecimiento del movimiento nacional.

Las figuras políticas del movimiento indígena obtienen credibilidad y reconocimiento a nivel nacional e internacional; entre ellos destacan Luis Macas (Saraguro), Antonio Vargas (shuar), Nina Pacari (otavaleña), Miguel Lluco (kichwa de la sierra centro). En el caso del Napo, sobresalen los espacios de Tena y Archidona, con gente perteneciente a la FOIN (hoy FONAKIN) y a la vez del movimiento Pachakutik, como Nelson Chimbo, Ignacio Grefa, Benito Nantipa, Venancio Shiguang, César Mamallacta, José Avilés, entre otros.

En la misma década, las propuestas de desarrollo local y de planificación participativa liderada desde los municipios, empieza a convertirse en el contenido principal de muchas alternativas municipales y de aspirantes a autoridades seccionales; tal como se indicó en el capítulo uno referente al desarrollo local.

Hay que destacar que durante toda la década de los 90 y en lo que va de ésta, el enfrentamiento entre “caudillos” políticos fue una tónica repetida. En pleno auge de Alex Hurtado, también participa con gran aceptación Edison Chávez, Prefecto de la Provincia de Napo; quienes protagonizaron grandes discusiones y enfrentamientos de carácter político<sup>27</sup>. Por parte del movimiento indígena también se están gestando caudillismos que no logran desplazar al de los colonos, como el de Nelson Chimbo y José Avilés<sup>28</sup>. Tanto los unos como los otros, emplearon estrategias “clientelares” cuando se trató de participar en las etapas electorales. Alex Hurtado y Nelson Chimbo, perdieron la reelección para la alcaldía.

## **2. Fomento de la democracia ciudadana y la participación desde el Municipio de Tena**

### **2.1 La política social de Alex Hurtado**

En el contexto antes indicado, Alex Hurtado gana las elecciones en el año 1992, con el apoyo del Partido Liberación Nacional (LN), que era una agrupación considerada como una de las más progresistas en esos años. Su principal oferta de campaña se basó en atenuar la pobreza del cantón, sobre todo en el sector rural, considerado como uno de los más pobres del Ecuador (decil 10 de pobreza); a través de apoyar las iniciativas agroproductivas, incentivar las iniciativas privadas, fortalecer el turismo, y generar formas organizadas de participación ciudadana.

“El municipio es conciente que el país atraviesa una crisis institucional, y la amazonía refleja esa problemática (...) el cantón Tena en particular siente que los espacios

---

<sup>27</sup> Alex Hurtado llega a plantearle un juicio a Chávez, por injurias calumniosas. Los enfrentamientos verbales son parte de esta etapa. Sin embargo, el prefecto es más ambicioso en sus intenciones de permanecer en el poder, y logra concensuar intereses con varios grupos locales de Tena y Archidona.

<sup>28</sup> Al salir de la cárcel José Avilés oriundo de Archidona, se vincula como asesor del alcalde de este cantón, Nelson Chimbo, y se fortalece medianamente. Participa como candidato a la prefectura de Napo, y Chávez lo derrota.

democráticos son sólo palabras, y la pobreza y la desigualdad le ha ganado largo camino a una democracia justa y equitativa” (Hurtado, 1993).

Las ideas de Alex Hurtado, toman forma con el apoyo de la Fundación Planes, quienes le ayudan a elaborar una **Agenda Cantonal**, donde constan temas como la creación de la República Ecológica de los Niños y la redesignación del presupuesto institucional. El alcalde acepta e implementa la propuesta y se queda con el equipo técnico que la diseñó; entre ellos, el economista Nelson Gutiérrez, que ejerce la función de Director Financiero y posteriormente la de Gerente Social, y del doctor René Larenas, que ejerce la función de Asesor Jurídico; integrándose más adelante el economista Carlos Gonzáles a la función de Director Financiero.

La propuesta de Alex Hurtado, se enmarca dentro de una naciente propuesta a nivel nacional, donde diversos municipios daban un giro en su accionar, tras el intento de asumir el rol de gobiernos locales:

Esta “ola de renovación municipal”, a nivel nacional se da en medio de una desgastada cultura municipalista que coarta internamente las iniciativas de los alcaldes, así como en un contexto de macrotendencias adversas que limitan el alcance de las iniciativas municipales. No obstante, tienen mucho por aprender, especialmente en cuanto a su institucionalización (Torres, 1999).

En 1992, veinte municipios pequeños, empezaron una corriente que se centra en el municipio como impulsor del desarrollo local, con el acceso de organizaciones de base y líderes democráticos, proceso que generó la reelección de varios alcaldes; entre ellos se encontraba el Municipio de Tena, con una visión de fortalecer lo local, la democracia y la participación ciudadana; a través de:

- La constitución de la Casa de la Mujer
- La Oficina de la Juventud
- Conformación del grupo Nuevo Amanecer de la tercera edad
- República Ecológica de los Niños
- Parque Amazónico o área recreacional la isla
- Junta Cantonal de Salud

Pese a que Alex Hurtado (2006) dice que su propuesta no dependió de una tendencia nacional, no es coincidencia que en ese periodo varios municipios estén por esa línea. “La tendencia es la iniciativa de las autoridades municipales encabezadas por el alcalde, para ampliar las funciones tradicionales del municipio y pasar a ser administradores de los pocos servicios urbanos a constituirse en Gobiernos Locales” (Torres, 1999: 21).

A nivel de país, se daba un gran problema, la ausencia de reconocimiento real de la ciudadanía y gobiernos locales hacia los derechos de los niños y niñas, establecidos en la Convención sobre los derechos de los Niños y en el Plan de Acción adoptado en la Cumbre Mundial a favor de la infancia en 1990. En 1991, Ecuador profundizó su compromiso con la niñez elaborando el Plan Nacional de Acción que plantea metas concretas para que el país haga realidad el reconocimiento de los derechos de éstos. Todo lo cual no lograba mejorar su calidad de vida de la obtención de actitudes de mayor respeto y consideración como personas sujetos de derechos. Ante esta situación el Programa de Servicios Básicos del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) ve en la alcaldía de Tena un aliado estratégico con el cual trabajaría por los próximos 10 años.

A partir de 1990, UNICEF impulsa el programa subregional amazónico, en ocho países de la región. En 1992, se realiza, con el apoyo de la Secretaría Pro Tempore del Tratado de Cooperación Amazónico, un diagnóstico de la región, y estudios específicos en la zona petrolera (Shushufindi). En la representación ecuatoriana se crea una Oficialía de Proyectos para Amazonía, que apoya inicialmente proyectos hacia la zona de Sucumbíos, ejecutados por ONG's, como el Centro de Investigaciones de los Movimientos Sociales del Ecuador, CEDIME. Tena es escogida para implementar los proyectos sociales.

En 1993 se inicia la cooperación con la Municipalidad de Tena, para la ejecución de un Plan de Acción cantonal. Esta estrategia ha dado buenos resultados, a más de generar coordinación interinstitucional y movilización de la población. Se han impulsado en ese cantón la ampliación de servicios de agua segura, proyectos de desarrollo comunitario, de organización infantil, de mejoramiento de la calidad de educación a partir de los derechos de los niños (UNICEF, 1994).

Se cuentan además apoyos específicos de UNICEF en programas de Salud (Hospital Amigo, apoyo para campañas de vacunación), en el área de educación (experiencias CEM en el sector del Alto Napo), y de niños MECED (encuentro regional de niños).

En 1996, se realiza en Brasil un encuentro de oficiales de UNICEF para la subregión Amazonía, de donde se establecen las nuevas líneas de trabajo para el período 1996-2001. La posición ecuatoriana busca, desde entonces, replicar la experiencia de apoyo a los poderes locales como gestores de políticas sociales, y la incidencia en los sectores de educación y salud para el mejoramiento de las condiciones de vida.

El Fondo de Naciones Unidas para la Infancia UNICEF desde el año 1992 se planteó entre sus prioridades la atención de algunos de los problemas anteriormente descritos, en zonas correspondientes a la Provincia de Napo, en materia de salud, educación, movilización y participación infantil y saneamiento básico. Para lo cual tuvo como contrapartes a organismos no gubernamentales, organismos del gobierno central y sobretodo en el gobierno local.

Una de las experiencias más exitosas constituyó el trabajo coordinado ejecutado en el cantón Tena, donde la municipalidad incorporó el plan de acción por la infancia para su jurisdicción, como una de las principales herramientas de gestión y cumplimiento de metas. Para lo cual el UNICEF en convenio con el Municipio diseñó y ejecutó varios proyectos como : El Aprovechamiento Productivo de desechos sólidos, Sistema Integrado de Desarrollo Comunitario, La República Ecológica de los Niños, Las Oficinas Municipales de la Juventud y la Mujer ; y, La Ciudad que queremos, entre los más relevantes (Ibid).

Por su parte el Consorcio de Municipios de Napo (COMUNA), que estuvo integrado por los cuatro municipios de la Provincia, mostraron interés en replicar algunas de las experiencias desarrolladas por Tena; es decir que el trabajo social estaba irradiando a los otros cantones.

En 1994 los alcaldes de Tena, Quito y Riobamba, invitados por UNIFEC, participan en México en el encuentro de “Alcaldes Defensores de la Niñez”, donde se estrecha las relaciones con Jamil Mahuad, quien posteriormente es electo Presidente de la República por la Democracia Popular; partido que auspicia la reelección de Alex Hurtado en 1996.

El cambio de partido político fue fundamental para el posterior desgaste que sufriría Hurtado frente al sector organizado; ya que en el panorama nacional, la Democracia Popular, es blanco de críticas ideológicas y de acciones reprochables como la alianza

declarada con los socialcristianos, que daba cuenta de su apego a las posturas neoliberales en contra del pueblo ecuatoriano<sup>29</sup>.

Según Alex Hurtado, pese a contar con un coideario de Partido como Presidente del Ecuador, el apoyo del Gobierno Central fue casi nulo. Los principales aliados externos fueron la Fundación Planes, UNICEF, COMUNA, y posteriormente la AME.

En la región Amazónica se evidencia una gestión por conseguir recursos por parte del Instituto para el Ecodesarrollo del Región Amazónica (ECORAE), El Consorcio de Municipios Amazónicos (COMAGA), organismos internacionales como la UNICEF, GTZ, entre otros; lo que determina un apoyo económico a varios municipios el cual se orienta al gasto social.

**Cuadro N. 7**  
**Relevancia del gasto social en la amazonía**

<b>Relevancia del gasto social del GMT</b> <b>(miles de dólares y porcentajes)</b>				
	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
Gasto Total GMT	3.197.2	3.001.2	2.341.7	1.808.3
Gasto social GMT	1.114.3	1.124.1	919.1	629.8
Gasto social GMT por habitante	0.025	0.024	0.020	0.013
Gasto social/gasto total	35.8%	37.5%	39.3%	34.8%

Fuente: Documento Análisis del Gasto Social Municipal, UNICEF, 2000.

El trabajo social fue acompañado con recursos económicos, es así que en relación a cuatro municipios en donde UNICEF apoyo con asistencia y recursos financieros, Tena invierte en doble y cinco veces más que Sucúa y Archidona en temas sociales.

**Cuadro N. 8**  
**El gasto social en el Municipio de Tena**

<sup>29</sup> La Democracia Popular, en el Congreso Ideológico de 1991, "renuncia al discurso del socialismo comunitario y proclama una propuesta de economía solidaria. La consolidación de grupos económicos como PROINCO, Banco del Pichincha, fortalece una visión de apertura al mercado y reducción del Estado. En 1992 es candidatizado a la Presidencia de la República, Rodrigo Paz, representante de estos grupos. La DP tiene un desplazamiento progresivo desde el centro político a la derecha; por lo cual diversos sectores se desprenden en el camino" (Peralta, op cit).

<b>Municipios de Archidona, Morona, Tena y Sucúa 1999</b>				
<b>Relevancia del gasto social ( miles de dólares y porcentajes)</b>				
	<b>Archidona</b>	<b>Morona</b>	<b>Tena</b>	<b>Sucúa</b>
Gasto Total	648.2	1.285.6	1.808.3	455.8
Gasto social	138.9	364.5	629.8	101.8
Gasto social por habitante	0.007	0.011	0.013	0.007
Gasto social/gasto total	21.4%	28.3%	34.8%	22.3%

Fuente: Cédula presupuestaria de ingresos y gastos GMT.<sup>30</sup>  
Elaboración: Autor

Desde del primer mandato de Hurtado, la gestión local municipal pretende generar procesos participativos y de ciudadanía, en donde niños, mujeres, jóvenes, adultos mayores y personas con discapacidad tengan la oportunidad de ejercer sus derechos ciudadanos. A más de los procesos generacionales también se trabaja en temas de Salud.

En cada uno de estos proyectos se planteó promover la “identidad amazónica”, organizar espacios de participación y discusión de los problemas, promover soluciones, mejoramiento de ingresos, y fortalecimiento de los procesos organizativos con capacidad de derechos y en técnicas de gestión y liderazgo.

El fomento de la participación y la democracia ciudadana, se implementa con las siguientes acciones:

Una de las principales acciones sociales implementadas por Alex Hurtado, fue la concepción de niños y niñas ciudadanos, sujetos de derechos. En aquel entonces una de los trabajos más innovadores del país y que causó expectativa en el país e incluso como ejemplo en algunos espacios de discusión internacional, como Perú y Bolivia. Esto se evidencia en los diversos reconocimientos recibidos por el burgomaestre. Esta experiencia tiene el nombre de *República Ecológica de los Niños*.

En 1992, nace “Chicolandia”, más tarde llamada “Chicollacta”, orientada a dar atención a los niños y niñas escolares de Tena en aspectos de apoyo escolar, recreación y promoción cultural. En 1995 se cambia de orientación al programa y junto a ello se modifica su

<sup>30</sup> Revisar Sistema Integrado de Indicadores, Sociales SIISE.

nombre, y pasa a denominarse **República Ecológica de los Niños (REN)**, desde donde se trabajan programas encaminados a la difusión y ejercicio pleno de los derechos de los niños, formación ciudadana, y la construcción del “ser Amazónico” (identidad). Se puso énfasis en la defensa de los ecosistemas.

Construir la ciudadanía se consideraba como una tarea impostergable y urgente. Cada persona, sea esta niño, joven, adulto o anciano debía saber que lo que hace o deja de hacer, tiene implicaciones en la globalidad, y por lo tanto, que tiene una responsabilidad con todo el planeta. Se relaciona con la noción de la Huella Ecológica, contenida como uno de los principios del Desarrollo Sustentable.

Uno de los mayores logros de la República Ecológica de los Niños, se dio en 1995, cuando el Fondo de las Naciones Unidas para la infancia (UNICEF), le propuso a la municipalidad de Tena impulsar un proceso de educación y comunicación social, mediante el cual se difundiera los derechos de los niños y niñas, y éstos expresaran propuestas y demandas de cambio a la ciudadanía y a las autoridades locales, tendientes a que sus derechos fuesen realmente reconocidos. Este proceso se denominó “La Ciudad que Queremos”. El proceso lo llevo a cabo un equipo integrado por dos profesores de nacionalidad cubana, un comunicador social y un artista de la calle que representó un personaje infantil, y en calidad de Director de la Unidad de Proyectos, un economista.

En el proyecto “La Ciudad que Queremos, participaron 2.500 estudiantes de cuarto y quinto grado de 21 escuelas hispanas y 23 bilingües; 118 maestros<sup>31</sup>; 16 supervisores; la municipalidad de Tena; y UNICEF.

El proyecto “La Ciudad que Queremos” tuvo cinco etapas:

1. La preparación (agosto a diciembre de 1995). Se adecuó el proyecto a las condiciones de la zona, se presentó la propuesta a las dos direcciones de educación (bilingüe e hispana) y se cabildeó con las autoridades.

---

<sup>31</sup> Al principio los maestros se mostraron renuentes a incorporar actividades extracurriculares, pero luego apoyaron totalmente la iniciativa.

2. La capacitación con maestros (enero a junio de 1996). Fue necesaria la motivación a los maestros del Ministerio de Educación, y la capacitación para transferir una nueva metodología, que se realizó en cinco talleres.
3. Difusión a Niños. Con grandes tableros y un rotafolio se recorría por cada una de las escuelas, y mediante juegos y canciones, se difundía los derechos de los niños y niñas.
4. La Consulta, el Día de la Alegría. Así se denominó el día en que niños y niñas acudieron a elegir las características de la ciudad que querían. Durante 7 días se recorrió por cada una de las parroquias del cantón. Cada niño tenía la oportunidad de manifestar sus tres primeras opciones, insertando una ficha en los pinchos que señalaban los problemas correspondientes.
5. Entrega del informe a las autoridades. Ese día el coliseo de Tena se llenó de niños, pero lamentablemente no asistieron todas las autoridades pues se avecinaba un proceso electoral. Con la entrega del documento se pretendía comprometer a las autoridades, aspecto que se logró a medias.

También existía un grupo de comunicadores sociales que mantenían un programa radial que era difundido por cuatro emisoras en cadena.

La REN tenía su Presidente, el niños Eloy Llori fue el primero. Posteriormente le sucedió la niña Vanesa Cortes. El esquema de República determinaba que exista un gabinete.

Actualmente la República Ecológica de los Niños, sigue brindando sus servicios, lamentablemente sin la misma importancia de esos años, hoy ha regresado a ser el espacio donde los niños y niñas van a realizar sus tareas escolares en la estructura curricular tradicional.

El Parque Amazónico La Isla (CIPAE) funciona desde noviembre de 1995 y fue declarada en marzo del 2000 como área de Recreación Protegida, por el Gobierno Municipal de Tena. Tiene una extensión de 22 hectáreas de las cuales 8 cuentan con facilidades para hacer turismo: 3,5 Km de senderos interpretativos, jardín botánico, un muestrario de fauna

silvestre, área de camping, lagunas, mirador y dos cabañas para convenciones. Se ha trabajado –como hasta hoy- en la recuperación de flora y adaptación de fauna. El parque se encuentra en plena área urbana de la ciudad.

En el año 1992, el Municipio de Tena define como su política el involucramiento de los diferentes actores sociales dentro del accionar y desarrollo del cantón, y pone énfasis en el rol protagónico de la mujer, y se crea la Oficina Municipal de la Mujer.

Se realizan varias actividades con un grupo de mujeres del barrio Eloy Alfaro, y se capitaliza la experiencia para la creación de la Oficina Municipal de la Mujer, OMM, con la intención de apoyar a las mujeres del cantón en su desarrollo personal y social, y como instancia de promoción de la igualdad de oportunidades para las mujeres de Tena.

La OMM intenta superar la visión paternalista que tiene el Patronato Municipal, y se plantea como desafío, considerar a las mujeres como entes activos de derechos y no sólo como meras beneficiarias del desarrollo local. Las actividades de trabajo inicial se centraron en dos líneas:

- Generación de ingresos de las mujeres.
- Sensibilización en el tema de la violencia contra la mujer. De igual manera durante el trabajo inicial de sensibilización contra la violencia, se identificó la necesidad de impulsar el funcionamiento de un espacio en el cual se brinde servicio a víctimas de conflicto familiar y apoyo a la mujer maltratada.

Las ciudadanas y ciudadanos de Tena establecen, conjuntamente con el municipio, la responsabilidad de planificar y ejecutar su propio desarrollo y de constituirse como Gobierno Local. Se enfatiza aún más sobre la equidad de género. Se crea el Programa “Género y Participación”.

*La Oficina Municipal de la Tercera Edad*, nace del apoyo de la “Escuela para Padres” de la Dirección de Educación que realiza el proyecto en el año de 1995, relacionado a ayudar a las personas de la Tercera Edad, que fue entregado a la municipalidad. El 9 de junio de

1995, con la presencia de 30 personas se forma la Asociación “Nuevo Amanecer” de la tercera edad.

Este programa adquiere personería jurídica en 1996. En 1997 se da mayor énfasis en la formación humana, y se realiza el programa de adopción de los abuelos en coordinación con los establecimientos educativos y el Proyecto de la Juventud. Sucesivamente se dan talleres de salud, elaboración de proyectos productivos, terapias físicas, recreacionales y ocupacionales. Este programa sigue hasta la actualidad.

*La Oficina Municipal de la Juventud*, se crea por resolución del Concejo Municipal en marzo de 1995 y entra en funcionamiento al mes siguiente previo a la firma del convenio con el Ministerio de Bienestar Social. Tiene como políticas sociales:

- Fomentar la participación ciudadana,
- Hacer de los jóvenes verdaderos actores sociales; para lo cual cuenta con líneas de acción específicas que tienden a fortalecer el liderazgo juvenil, cuidado del ambiente, identidad amazónica y salud reproductiva.

En marzo de 1999 se entrega a los jóvenes de Tena la Casa de la Juventud, como un sitio de encuentro generacional.

*La Junta de Salud del Cantón Tena*, se crea con Ordenanza Municipal del 7 de noviembre de 1997, pero previamente se había transitado el siguiente proceso:

El 13 de mayo de 1997 se expide la ordenanza declarando al Gobierno Municipal de Tena como “Municipio Saludable”, y el 6 de agosto se suscribe un convenio de colaboración con el Ministerio de Salud Pública, para implementar el proyecto Modernización de la Salud, MODERSA. En octubre del mismo año se expide la Ley de Descentralización que ofrece un marco jurídico en el cual encaja perfectamente los objetivos del municipio dentro del Plan Estratégico, que inicialmente pretendía enfrentar los problemas de salud del cantón de tres maneras:

- Promoviendo la responsabilidad y la colaboración ciudadana.
- Propiciando espacios de gobierno como la Junta Cantonal de Salud, con la participación de instituciones y organizaciones involucradas en este sector.
- Definiendo los grandes objetivos cantonales en salud, a fin de que todos los ciudadanos e instituciones trabajen en una sola dirección.

En la misma línea de salud es meritorio destacar el funcionamiento del proyecto de la “Barcasa de Salud” apoyado por la UNICEF, que consistía en el desplazamiento de un barco-hospital a lo largo de la ribera del Napo, cuyo nombre fue consensuado como Samarina. Los servicios que presta son de primero y segundo nivel, con apoyo de laboratorio clínico y ecosonografía.

*El Sistema de Información Local (SIL) y el Centro de Apoyo a la Gestión Local (CEAGEL)*, busca promover y garantizar el flujo e intercambio de información adecuada y oportuna, que contribuya a construir y gerenciar procesos sostenidos de desarrollo de la comunidad. Para fortalecer esta iniciativa se constituye el centro de Apoyo a la gestión Local, CEAGEL, con el objetivo de fortalecer los lazos de cooperación horizontal, entre las municipalidades de la provincia de Napo en particular; y la región Amazónica en general. Este centro tuvo en 1998, los implementos técnicos más avanzados, como computadoras e impresoras de última generación, plotter para digitalizar planos, escáner, y un espacio físico adecuado; todo el equipamiento fue proporcionado por la UNICEF.

### **3. Balance de la gestión**

#### **3.1 Consecuencias del modelo de gestión local**

El conocimiento profundo de Hurtado respecto a su entorno, y el manejo técnico que imprimió en su administración, hicieron que el modelo de gestión local tuviera efectos positivos que crearon una “imagen ideal” para continuar con el trabajo, asumiendo que la cultura de la participación iba calando en la percepción de la gente y en el cambio de actitud. De igual manera, coexistían otros elementos que no se tomaron en cuenta o no se

trataron adecuadamente, y que de alguna manera incidieron en la no aceptación de Hurtado para continuar con el proceso participativo y a una nueva reelección.

Entre los principales logros se mencionan las siguientes:

- Imagen positiva del municipio ante la opinión pública, y sobre todo, la imagen individual de Alex Hurtado. Recibe reconocimiento como el “Duende Soñador” en 1995, entregado por el foro de Organizaciones que trabajan por los niños; en el mismo año el premio “Planeta Azul”, por la propuesta de conservación ambiental; en 1999 el premio a “Mejores Prácticas” entregado por UNICEF; en el 2000 HABITAT y UNIFEM entrega el premio latinoamericano a las iniciativas municipales en defensa del género. A esto se agrega las distinciones que recibe de la AME, como modelo de gestión para otros municipios.
- Diálogo y consenso con representantes de las organizaciones indígenas de Napo, con sede en Tena.
- Apoyo de organismos no gubernamentales.
- Fomento de la participación y organización barrial, mujeres, niños y tercera edad, así como el fortalecimiento de la organización comunitaria.
- Implementar alternativas de salud comunitaria.
- Se condena socialmente la contaminación y la depredación de los bosques.
- Se ubican las actividades económicas para dinamizar la economía del cantón. Lo agroproductivo y el turismo son los ejes principales.
- Claridad en el discurso político, que tiene un sustento fuerte en el Desarrollo humano Sustentable.
- Se trabajó Agendas de Acción, basadas en la Agenda Local 21.

Con la creación de la “Junta de Salud del Cantón Tena” se crea un espacio interesante de gobernabilidad, donde diversos actores sociales participaban y deciden sobre las políticas públicas relacionadas a la Salud; de igual manera, se trató de hacer con el Sistema de Información Local (SIL), pero se quedó a nivel de propuesta.

Hay que tomar en cuenta que Tena está dentro de un contexto social, político y económico cambiante, y los procesos de construcción para una mejor democracia no son automáticos. A pesar que el municipio tiene un nivel de aceptación ciudadana alto, las complicadas

relaciones políticas internas en la provincia, y los acontecimientos nacionales, van delineando espacios de alejamiento.

#### **Otros aspectos que ameritan un análisis:**

- Se trabajó casi exclusivamente con el sector urbano. Cuando se socializan los logros eso es lo que más se resalta. “De hecho, lo que más llama la atención de la gestión de Tena, son sus experiencias sociales, con las oficinas ciudadanas a la cabeza, pero preocupa no ver, ni escuchar algo de la participación indígena que sea digna de premiación o reconocimiento” (Simbaña, 2006).
- La figura individual supera en muchas ocasiones al proceso de toda la municipalidad.
- Predomina la participación ciudadana y la dotación de oficinas en la parte urbana, y no se ve esta misma propuesta en el sector rural.

Hasta 1998 Tena tenía de 268 comunidades distribuidas en el sector rural, y con diferentes dificultades de acceso, lo que determinaba que se diseñe una estrategia de trabajo rural. Ésta que detallamos a continuación no se pudo implementar:

En éste sentido, se considera como estrategia:

1. asumir como primer nivel de ordenamiento territorial la distribución de zonas homogéneas que se presenta en el Plan de Desarrollo;
2. Definir comunidades que sirvan como centro de gestión y desarrollo dentro de cada zona, en consideración a su ubicación, población actual, posibilidad de ampliación y complementación de servicios;
3. En dichas comunidades, complementar la infraestructura de desarrollo:
  - Planificación del asentamiento
  - Dotación de agua potable
  - Implementación de letrización
  - Definición de esquema de atención en salud
  - Complementación de infraestructura educativa
  - Infraestructura de apoyo productivo;
4. Apoyar a la capacitación de la comunidad, en las siguientes áreas:
  - Manejo de recursos, comercialización y mejoramiento productivo, en relación con el proyecto productivo identificado en el sector

- Mejoramiento de la calidad de la educación
  - Formación de una cultura saludable.
5. Generar una red de integración entre esta comunidad y las que le rodean, que complementen las actividades económicas, educativas, de salud.
  6. Propender a la relación de este microsistema en un mercado local.

Con esta estrategia, se busca atraer a las comunidades rurales a un esquema de racionalización del uso del espacio, y promover la integración productiva y económica que permita el mejoramiento de las condiciones de ingreso (Larenas, 1998).

- El contenido del discurso del Desarrollo Humano Sustentable, era entendido por el Alcalde, y los asesores técnicos más cercanos. “Había muy pocos trabajadores municipales que entendían lo que verdaderamente era el desarrollo sustentable y sus dimensiones” (Muñoz, 2006).
- El equipo técnico que acompañó el proceso de planificación de las primeras Agendas de Acción, y que se quedarían para la segunda administración, no mantuvieron buenas relaciones en la etapa final. “Durante 1998 se podía observar cierto desgaste en las relaciones humanas (...) el director del CEAGEL, venía tan sólo tres días a la semana, y mantenía las computadoras con clave (...) el director de turismo, no quería trabajar con alguna gente de afuera (...) son desgastes normales” (Simbaña, op cit).
- No hubo un equilibrio entre la obra social y la obra física. Aparentemente, lo que más se destaca es el trabajo social, pero se sabe que la gestión y el gasto en obras de infraestructura fueron importantes. “A pesar que el problema del agua era un dolor de cabeza constante, el mejoramiento en la estación del Colonso, no se promocionaba como era debido (...)” (López, 2006).
- La mayoría de colaboradores municipales en puestos estratégicos eran ocupados por colonos.
- Hubo un desgaste de la Democracia Popular a nivel nacional, y un crecimiento de la organización indígena, que recibía noticias y análisis actualizados por parte de la CONAIE, lo que permitía inferir una relación directa del alcalde y las acciones cuestionadas de la DP a nivel nacional.
- Se subestimó el liderazgo de estilo “Cacique” del prefecto de Napo, y su influencia política y económica. Él mantuvo la oposición al alcalde. En efecto, en la campaña

para la reelección, Chávez también apostó la suya, y ganó. Alianza Amazónica fue el movimiento que le permitió al prefecto quedarse en su sitio. Sus coidearios fueron Líder Rosales, que también ganó la Alcaldía de Archidona, y Héctor Sinchiguano, la Alcaldía de Tena. Luego del triunfo triple, los dos nuevos alcaldes obedecen al pie de la letra las acciones del prefecto, ya que se ratificó que la campaña política la costeó él.

- Fue ambigua la posición de la FOIN y de Pachakutik en 1998. Nelson Chimbo, que también quería la reelección en Archidona rompió el compromiso adquirido con el movimiento, el cual fue apoyar a otro candidato consensuado por Pachakutik, Jorge Carrera; y degeneró en una pérdida para los dos, ya que Carrera se lanzó por su cuenta formando otra agrupación, y de esta manera se resquebrajó la unidad.

La participación ciudadana en los ocho años de administración tiene matices diferentes: por un lado, la satisfacción a las experiencias sociales se mantiene, y por otro, es muy difícil medir esta aceptación en relación a la negación de apoyar la continuidad del proceso. De igual manera, la manipulación política juega un papel importante en la movilidad de actores.

Se puede advertir que el proceso participativo fue incompleto, y que le faltó estrategias para asegurar el compromiso de la ciudadanía. En el siguiente capítulo vamos a fortalecer esta afirmación, que se considera como uno de los elementos para explicar porqué un proceso aparentemente exitoso, se queda sin piso cuando no está el mismo alcalde.

## **CAPITULO IV**

### **PROCESOS DE PLANIFICACIÓN LOCAL EN EL CANTÓN TENA**

#### **1. El plan estratégico cantonal**

La elaboración del Plan Estratégico Participativo del Cantón Tena, se inscribe dentro de los esfuerzos sistemáticos llevados adelante por el Gobierno Municipal para mejorar las condiciones de vida de los tenenses, cuyo horizonte es el Desarrollo Humano Sustentable. Según Hernán Valencia (Citado por Ojeda, 2005), la elaboración del Plan Estratégico de Tena, es una de las primeras experiencias de planificación sectorial realizada en el País.

El proceso de Planificación debe concretarse en un Plan de Desarrollo Local, que constituirá la guía de la visión de desarrollo y lineamientos de acción, fundamentados en la participación social con visión de desarrollo, donde deben converger las acciones y recursos de todos los sectores, organizaciones, instituciones, de manera concertada.

El Plan de Desarrollo Local por lo tanto definirá Objetivos, Estrategias y Metas a corto, mediano y largo plazo, mediante la adopción de políticas que permitan ejecutar proyectos que respondan al Norte Estratégico.

El Gobierno Municipal, debe pasar, de ser un simple proveedor de servicios y administrador de recursos a ser un ente coordinador y promotor de desarrollo local, asumiendo una actitud empresarial, con eficiencia y efectividad, que sirva de ejemplo y genere confianza en la comunidad.

El Alcalde, Concejales y todos los líderes políticos deben asimilar una cultura de planificación social y política, basada en la participación efectiva de la Comunidad, como única alternativa de desarrollo local (PDET, documento técnico, 1998).

Según Fernando Gallegos (citado en el documento del Plan Estratégico) el proceso empezó en 1996 cuando el municipio firma un convenio con la Universidad Central del Ecuador para elaborar el Plan de Desarrollo Cantonal, pero no avanza lo suficiente al no tener claro las responsabilidades. Paralelamente UNICEF mantiene un convenio con el

Municipio para desarrollar proyectos y acciones de protección a la niñez y adolescencia; el programa MODERSA brinda un fuerte apoyo a la Junta Cantonal de Salud, en un esfuerzo por descentralizar la salud; El proyecto PATRA del Ministerio de Medio Ambiente brinda su apoyo con el fin de integrar la perspectiva de “Agendas Locales 21”. El IULA, también inició una prospección inicial para la elaboración del Plan de Desarrollo en 1996-97. En agosto de 1997 se suscribe el convenio de cooperación y asistencia técnica con la Asociación de Municipalidades del Ecuador, a fin de dar continuidad al proceso.

En la primera Asamblea Cantonal, se establece que Tena debe planificar su futuro optando por desarrollo humano sustentable, el cual propone un modelo de desarrollo armónico para la realidad cantonal. Sobre esta base se construye la visión de futuro previa, que será reafirmada a medida que el proceso de planificación avanzó:

#### Visión de Futuro del Cantón Tena

En el mes de marzo de 1997, en la primera asamblea del proceso participativo, se determinaron las líneas generales de la visión de futuro del Cantón, que fueron las siguientes:

- un cantón cuyas ventajas comparativas le conducen al ecoturismo como actividad económica más viable.
- un cantón en el que se ha superado los niveles de pobreza extrema en el sector rural.
- un cantón integrado al país a través de sus sistemas vial, fluvial y de transporte aéreo (PDET, 1998).

Con esta visión se realiza un análisis participativo de profundización y sustentación de los problemas sectoriales del cantón. En la misma reunión se conformaron grupos de trabajo y se reflexionó sobre las siguientes preguntas, que en el transcurso de la planificación estratégica, guiaron para concretar las mesas temáticas y los programas estratégicos; estas preguntas fueron:

¿Cómo creo que va estar el cantón Tena en el año 2004 ?, ¿cómo quisiera que se encuentre el cantón en el año 2004 ?, ¿qué puedo hacer o aportar yo en mi organización para que el cantón Tena esté como quiero?

Luego de esta primera asamblea, se realizó la etapa de diagnóstico participativo, y se realizaron talleres en cada parroquia del cantón, y con representantes de la mayor parte de las 268 comunidades rurales registradas en 1997 (el 98% de ellas indígenas).

Se realizan talleres temáticos con participación de los actores locales para dieciséis temas seleccionados. Se estructuran nueve mesas temáticas en las que se discute y reflexiona la problemática y la proyección a futuro, en la cual participan una gran variedad de actores locales, entre institucionales e individuales; éstas fueron: educación, producción, vivienda, vialidad y transporte (urbano y rural), integración nacional, turismo, equipamiento comunitario, salud, y seguridad ciudadana.

Adicionalmente se trabaja una Mesa denominada de Concertación política, con todos los actores pertenecientes a las organizaciones sociales, políticas y representativas, que fue liderada por la AME. Los resultados generales permiten plantear directrices básicas del Plan.

Los resultados del proceso consolidan a la visión de desarrollo inicial cuyo **Norte Estratégico** es el **Ecoturismo**, fundamentado en el mejoramiento sostenido de la salud, la educación y la producción. Como variable general se ubica el cuidado del medio ambiente y como componentes de apoyo la infraestructura básica, el ordenamiento territorial, la participación social y el fortalecimiento institucional.

### **1.1 Esquema piramidal del sistema de desarrollo y el norte estratégico del cantón Tena<sup>32</sup>**

De acuerdo al resultado de los talleres participativos y al análisis técnico de las bondades y características que presenta el Tena en los años 97 y 98, el Norte Estratégico que se establece, es el Ecoturismo; es decir, que será una de las principales líneas estratégicas que a corto, mediano y largo plazo, ayudará a la dinamización de la economía local. Según la AME, el ecoturismo como línea de desarrollo principal, no puede funcionar de manera aislada, por eso necesita sostenerse en procesos sustentables de producción agropecuaria, educación y salud. De igual manera, se ubica otras áreas como la infraestructura básica,

---

<sup>32</sup> Tomado del documento técnico del Plan de Desarrollo Estratégico, 1998.

ordenamiento físico-territorial, espacios de participación de los actores sociales, y un fortalecimiento del actor que lidera el proceso de planificación: el municipio. Como ejes transversales, se tiene a la variable medio ambiental. Sin un funcionamiento interrelacionado de estos elementos, el sistema de desarrollo del cantón Tena, no puede avanzar adecuadamente.

El funcionamiento del sistema de desarrollo, es graficado de la siguiente manera:

**Gráfico N. 5**



Fuente: Plan de Desarrollo Estratégico de Tena  
Elaboración: AME

Se puede observar en el gráfico, la representación del sistema de desarrollo, apunta al desarrollo humano sustentable; es decir, calza perfectamente con el discurso y los postulados del Alcalde; esto quiere decir que la AME al igual que la UNICEF, compartían las coincidencias de lo sustentable en la planificación. Vale la pena destacar que para el conjunto de estos actores, la variable medio ambiental, es fundamental, y tiene que ver con el manejo adecuado de los recursos naturales, sobre todo turísticos, ya que la herramienta productiva de la localidad es el ecoturismo.

Por las condiciones del sector, se prevé que el desarrollo del Tena debe originarse en el manejo adecuado de los recursos naturales; entre las alternativas existentes dentro de este concepto, se

ha elegido como norte estratégico el ecoturismo. Se considera al ecoturismo como una actividad que permite la atracción de divisas e ingresos, así como la diversificación del empleo, en tanto son variados los servicios e insumes que se requieren para dar una buena atención al turista. Se espera que los beneficios del ecoturismo sean redistribuidos adecuadamente en la población tenense (Ibid, 64).

El Plan Estratégico se estructura en nueve programas: turismo, educación, salud, producción, infraestructura, participación social, medio ambiente, ordenamiento territorial y fortalecimiento institucional; cada uno de éstos con al menos tres subprogramas, y a su vez con objetivos, estrategias, metas, lo más importante, se identifican proyectos específicos que ayudarán a hacer práctica la planificación; estos programas y subprogramas son los siguientes:

<b>Programas</b>	<b>Subprogramas</b>
<b>1. Programa de Turismo</b>	a. Información Turística b. Capacitación Turística c. Inversión Turística d. Seguridad Turística
<b>2. Programa de Educación</b>	a. Oferta Educativa b. Adaptación de la Reforma Curricular a la realidad cantonal c. Identidad Amazónica d. Participación en Educación e. Gestión Local del Riesgo
<b>3. Programa de Salud</b>	a. Promoción de la Salud y Prevención de la Enfermedad b. Mejoramiento de la Calidad, Cobertura y Accesibilidad c. Sistema de Información, capacitación y Comunicación
<b>4. Programa de Producción</b>	a. Integración y Mercados b. Difusión y gestión Económica c. Apoyo a Actividades Productivas
<b>5. Programa de Infraestructura, Servicios y Equipamiento</b>	a. Agua Potable b. Alcantarillado Sanitario c. Energía
<b>6. Programa de Participación social</b>	a. Espacios de Concertación b. Participación de Actores Sociales c. Solución de problemas sociales d. Género y Participación
<b>7. Programa de Prevención y Manejo de Medio Ambiente</b>	a. Medio Ambiente Urbano b. Medio Ambiente Rural
<b>8. Programa de Ordenamiento Territorial y Planificación</b>	a. Desarrollo Urbano b. Desarrollo Rural
<b>9. Programa de Fortalecimiento Institucional</b>	a. Fortalecimiento del Gobierno Municipal de Tena b. Capacitación para la gestión c. Seguimiento, control y evaluación del Plan de Desarrollo Cantonal

En el anexo N.3 consta de manera detallada los objetivos, las metas y los proyectos identificados en cada programa.

Para llegar a la concreción final de la denominada Programación Estratégica, se realizó un trabajo eminentemente técnico, recogiendo los resultados de todo el proceso participativo, en el que estuvieron presentes personal municipal, de la AME y UNICEF.

## **2. Cumplimiento del Plan**

Luego de revisar los objetivos, metas y proyectos planteados en el plan de desarrollo estratégico del cantón Tena, es lamentable decir que hasta el año 2006, más del 60% de estos proyectos no se han cumplido; el 30% se ha completado parcialmente; y apenas un 10% se ha implementado de manera total. Los que se han ejecutado eficientemente, son los relacionados a obras físicas y los que no, son aquellos en los que el gobierno seccional tiene coordinar y gestionar con varios actores.

Una vez que llegó a su fin el proceso de elaboración del Plan en el mes de agosto de 1998, la AME entrega la municipio el documento técnico que recoge la memoria de lo acontecido y produce otro texto con una síntesis que sería la que se publicó.

El municipio utilizó en su planificación de los meses de julio y diciembre de 1998 la estructura de los programas del Plan, y en el mes de octubre del mismo año, la distribución del presupuesto para el año 1999.

Para el año 1998, se ha realizado como parte del Programa Operativo Municipal, el Plan de Inversiones para el año de 1999, el Flujo de Fondos, para los años 1999, 2000 y 2001, de acuerdo a la viabilidad institucional realizada con Autoridades, Directores y Jefes Departamentales del Gobierno Municipal de Tena.

### **Estrategia**

- Actualizar el Banco de Proyectos que fuera identificado por el Plan de Desarrollo Estratégico.
- Elaborar estudios definitivos de proyectos de inversión que permitan recurrir a financiamientos de otras fuentes.

- Asegurar que el Banco de Proyectos tenga los estudios de factibilidad que permita aprovechar los recursos financieros que va percibiendo el Municipio y éstos sean invertidos oportunamente.
- Los gastos de mantenimiento de estos proyectos serán cubiertos con los ingresos generados por cada uno de estos proyectos (Ibid).

La estructura administrativa había dado señales de un cambio inicial, pero para enfrentar el desafío municipal para trabajar con el horizonte del desarrollo sustentable, debía modificar algunas instancias del funcionamiento orgánico.

Empezamos a trabajar mediante la aplicación de herramientas de planificación, que antes no se usaba, sino que cada departamento planificaba individualmente, y pedía lo que creía conveniente (...) el funcionamiento de las gerencias técnica y social facilitaban el entendimiento con las jefaturas y las direcciones (San Miguel, 2006).

En el diagnóstico organizacional y administrativo realizado por al AME, se señala que la manera de cómo se está trabajando, no consta en la distribución orgánica, por lo que amerita ir completando el fortalecimiento administrativo y la organización estructural.

El informe de la AME manifiesta lo siguiente:

Conforme se fue desarrollando el presente Informe de Diagnóstico, se han ido creando nuevas unidades administrativas y por lo tanto cambiando los organigramas. El actual organigrama no muestra la realidad de cómo está estructurada la organización en la Institución. Se presenta muy complejo, no facilita la interpretación, no se tomaron en cuenta criterios técnicos, no constan todas las Unidades Administrativas que vienen funcionando como gestores, así tenemos la Unidad de Asesoría de Relaciones Internacionales, Bibliotecas, Profesores.

Los Servicios Internos se encuentran muy dispersos, solo se tiene control en las áreas de Gerencia Técnica y Gerencia Social (Ibid).

Los años 98 y 99 son muy decisivos para el municipio. El instrumento técnico del Plan fue utilizado sólo por algunos técnicos municipales. Una vez impreso y publicado por parte de la AME, no se realizó ninguna presentación formal a la ciudadanía, ni se hizo

lanzamiento alguno, como se hizo en otros municipios del país. Con el nuevo alcalde, el Plan fue enterrado en el olvido.

Una de las razones para no cumplir con la planificación expresada en el Plan y porqué no se volvió a utilizar, según el ex Alcalde Héctor Sinchiguano, es porque en ninguna sesión de Concejo durante los cuatro años siguientes, se analizó el documento Plan de Desarrollo Estratégico del Cantón Tena.

A pesar de que los Concejales de la actual administración de Washington Varela, manifiestan tener conocimiento sobre la existencia del documento y del proceso; sólo tres de las siete personas tienen el documento.

**Cuadro n. 9**  
**Conocimiento del Concejo 2005-2009 sobre el Plan de Desarrollo**

<b>Contenido</b>	<b>Si</b>	<b>No</b>
1. Tiene en su casa el Plan Estratégico del cantón	3	4
2. Han recibido un taller de capacitación sobre este tema	0	7
3. En el presupuesto del 2003 utilizaron el Plan	1	6
4. Conocen el contenido del Plan	7	0
5. Enumere cuáles son los pilares que sostienen al turismo como eje de desarrollo	2	5

Fuente : Encuesta, realizada a los 7 concejales.

Elaboración: Autor

La AME elaboró una ordenanza para la inmediata ejecución y cumplimiento del Plan. Sin embargo, ésta no fue tratada en sesión alguna y en el tiempo adecuado por el propio Alex Hurtado, lo cual conspiró para que los sucesivos alcaldes no retomaran el tema de la planificación, y se dediquen a sacar a la luz las cosas negativas que ellos consideraban que se debían conocer.

Otra de las posibles causas es porque no fue socializado, ni siquiera entre las personas que aportaron con su tiempo para la elaboración del Plan. Dándose una especie de negación del hecho, tal cual se puede evidenciar en el cuadro N.10 donde los ex presidentes barriales (cuyos nombres constan en el Plan como muestra de su participación) dicen no conocer:

**Cuadro N. 10**  
**Nivel de participación ciudadana y asimilación del Plan**

PREGUNTA	RANGO	
	MÁS DE 5	MENOS DE 5
1. A cuantas reuniones asistió usted cuando se estaba elaborando el Plan Estratégico	4	8
2. Recuerda la metodología de trabajo	1	11
3. Cree usted que se está ejecutando el Plan	0	12

Fuente : Encuesta, realizada a los 7 concejales  
Elaborado: Autor

El haber sido elaborado, al finalizar un periodo administrativo, le quito credibilidad al Plan, que era catalogado como una estrategia electoral en la intención de reelección de Alex Hurtado (Hurtado, 2006).

No hubo estrategias de promoción y socialización del Plan; es decir, devolver a la ciudadanía el producto de su participación, ya que luego de haber realizado la entrega del documento en el mes de fiestas del cantón, el municipio se concentró en el tema de la reelección (...) al acto del lanzamiento, no fueron más de diez personas (Simbaña, 2006).

En el aspecto metodológico, se dio un incipiente adiestramiento en procesos de planificación, siendo los consultores los que manejaban la comprensión lógica-metodológica, la ciudadanía fue proveedora de información pero sin la capacidad de de realizar un análisis multidimensional de la participación. Ni el proceso histórico del cantón, ni la diversidad cultural son tratados con la suficiente profundidad.

### **3. Otros Sistemas de Planificación en el Cantón**

Paralelamente al Plan Estratégico Cantonal, en Tena se desarrollan otros procesos de planificación estratégica:

El Plan de Desarrollo del Instituto para el Ecodesarrollo de la Región Amazónica, ECORAE, denominado Plan Maestro para el Ecodesarrollo de la región Amazónica Ecuatoriana (RAE). De acuerdo a lo estipulado en la Ley 010 y su reglamento, el Instituto

para el Ecodesarrollo Regional Amazónico ECORAE elaboró el Plan Maestro para el Ecodesarrollo de la región Amazónica Ecuatoriana (RAE). El Plan contiene un inventario y diagnóstico ambiental bastante amplio en especial en los aspectos socioeconómicos; sin embargo, no existe un proceso interpretativo de los datos que precise en forma espacial los indicadores de los problemas identificados, por lo cual los lineamientos de las operaciones y proyectos planteados son de carácter general. El plan está estructurado en cuatro dimensiones: sociocultural, económica, ambiental y político institucional, que están relacionadas entre sí.

Plan de Desarrollo Provincial, impulsado por el Consejo Provincial. El Plan se sustenta en un inventario y diagnóstico ambiental. Los aspectos socioeconómicos presentan un mayor detalle de información; aunque falta una mayor interpretación de los datos de los datos que permita relacionar posteriormente el diagnóstico ambiental y social. El Plan está estructurado en cinco componentes.

La propuesta de programas, proyectos y estrategias para el desarrollo sustentable está integrada en cuatro dimensiones: Dimensión socioeconómica, dimensión socio –cultural, dimensión ambiental y dimensión político institucional. Los lineamientos estratégicos considerados para llevar adelante la ejecución del Plan son: compromiso con los actores sociales; compromiso entre organismos públicos, privados, nacionales e internacionales; capacitación técnica y transferencia de tecnología; difusión del Plan, fortalecimiento organizativo; gestión nacional e internacional; y el financiamiento del Plan.

Plan de Desarrollo Local de las Nacionalidades Kichwas (FONAKIN). El Plan de Desarrollo Local de las Nacionalidades Kichwas de Napo, contempla la misión de impulsar y facilitar el desarrollo integral, sustentable con identidad de los pueblos indígenas y negros del Ecuador. El Plan se basó en varias metodologías participativas y define pautas importantes sobre la identidad cultural de la nacionalidad Kichwa, sus potencialidades y problemas, además identifica proyectos alternativos validados y basados en las necesidades de las comunidades.

Plan de Manejo de la Reserva de Biosfera Sumaco (RBS). El Plan de Manejo de la Reserva de Biosfera Sumaco trata de cubrir los aspectos deficitarios de los planes existentes,

orientándose a profundizar y complementar la gestión ambiental y de recursos naturales en los sistemas rurales, ofreciendo una propuesta de trabajo conjunto con enfoque microrregional y proponiendo la necesaria coordinación y articulación con los planes y las unidades político-administrativos al interior del RBS. El programa de uso y gestión contiene los subprogramas de administración y coordinación, investigación y monitoreo ambiental, educación y comunicación ambiental, y la evaluación de la deficiencia de manejo de la Reserva de Biósfera Sumaco.

Todos estos procesos de planificación tienen en común los parámetros del Desarrollo Sustentable, y la referencia de la Agenda Local 21.

### **3. Balance de la gestión de Alex Hurtado**

A pesar de que el proceso de planificación estratégica, se basó en la participación ciudadana (Planificación Local Participativa, PLP), éste no llegó a completarse en relación a la ejecución que era el siguiente paso.

La AME preparó y capacitó al personal del municipio para desarrollar los talleres de diagnóstico participativo, cuyos resultados fueron positivos para el objetivo que se perseguía en esta etapa, pero al parecer no fue la idónea.

El acompañamiento de la AME en todas las etapas de planificación y elaboración del Plan, atraía y motivaba la participación de la gente, y al propio equipo municipal; ya que apoyaba con dos facilitadores de campo de manera permanente, y once profesionales denominados “sectorialistas”, por su ámbito específico. Durante la elaboración del Plan se tiene la presencia en los campos de turismo, fortalecimiento institucional (administrativo-financiero), ordenamiento territorial y planificación.

Sin embargo de todo el entusiasmo que significó el Plan, en sus niveles distintos de elaboración, al llegar a su culminación la gente se desconectó.

Según nuestro análisis, hay aspectos importantes que definen la debilidad demostrada por la ciudadanía al concluir con el desafío mayor del municipio:

- El equipo técnico municipal que estuvo comprometido al Plan, se desvinculó en la etapa final, y sólo dejó como contraparte a dos personas: al Director de Planificación y al Director de Proyectos. Esta situación determinó que el municipio no ponga énfasis en la culminación adecuada, y no disponga del tiempo completo de sus profesionales, ya que ellos tenían otras obligaciones. También generó un vacío de información al interior de la municipalidad y hacia la comunidad, al no ofrecer información actualizada.
- El Plan no contempló una estrategia de comunicación, para socializar el trabajo y buscar una fecha adecuada. El escenario político que se vivía en Tena pudo ser una oportunidad, y no como se dice, que fue una debilidad.
- El acompañamiento técnico al Plan de Tena, no fue una limitante. Lo que se puede advertir es la modalidad de salida de AME, ya que no contaba con una estrategia de desvinculación y acompañamiento para monitorear el trabajo realizado. Esto se pudo advertir en otros municipios, pero luego de algunas experiencias<sup>33</sup>. La idea de mantener la presencia de AME en la etapa de implementación y monitoreo, fue analizada como fundamental, ya que se podía presionar al Concejo para aprobar la ordenanza de convertir al Plan como el instrumento idóneo para la planificación de futuro cantonal, pese a que existía la voluntad política; y por otro, la AME pudo haber dado la cara a la ciudadanía para devolver el trabajo.
- Entre 1996 y 1998, hay una avalancha de planificación en el Tena, y la aplicación de varias metodologías participativas; esto genera un cansancio en la participación de la gente; a tal punto que se le denominó como la fiebre de “talleritis”, por la gran cantidad de oferta de capacitación y de reuniones de og’s y ong’s. Esta situación también colaboró para confundir a la gente, en la diferenciación de la utilidad de todos los planes que se estaban realizando; y al desgastarse la imagen política de

---

<sup>33</sup> La modalidad de trabajo de la AME se basa en un convenio con la municipalidad que solicita la elaboración de un Plan de Desarrollo, y se comparten gastos. Por su lado la AME, contrata “facilitadores” -que una vez capacitados en la metodología del PLP- acompañan el proceso de planificación, en un tiempo determinado. Una vez que se cumple el tiempo, los profesionales concluyen su trabajo y abandonan el lugar. En el caso del Tena, el tiempo de acompañamiento técnico culminó con la entrega del documento técnico en agosto de 1998, pero también se contó con su presencia en la entrega del impreso en noviembre del mismo año, ya que este equipo pasó a laborar en Archidona

Alex Hurtado, las personas relacionaron que el Plan era del Alcalde y no fruto de un proceso participativo; lo cual generó desinterés y débil credibilidad.

- El caudillismo, el paternalismo y el centralismo sigue expresándose en la alianza de la prefectura y el ECORAE. Hay sobreposición de acciones entre la alcaldía y la prefectura. El prefecto provincial consolida grupos de ciudadanos colonos e indígenas para la contienda política, en desmedro de Hurtado a quien se lo identifica con la crisis del país por ser militante de la Democracia Popular.
- En el sector urbano aparecen grupos distintos para apoyar las candidaturas a la alcaldía, concejalía, y prefectura. Pachakutik y la FOIN, empujan la candidatura de Heckel Ribaneneira a la alcaldía; Alianza Amazónica, presenta como candidatos a Héctor Sinchiguano y Edison Chávez, a la alcaldía y prefectura respectivamente; y obviamente está el grupo de apoyo a la DP de Hurtado. Esta división de la ciudadanía en la etapa electoral, fractura la participación ciudadana que en su momento favoreció el proceso del municipio, y se hace difícil recuperar a la gente. En el sector rural el favoritismo estaría dividido y las comunidades indígenas reaccionaron a la lógica del clientelismo, ya que el candidato indígena a la prefectura, José Avilés, de Pachakutik perdió.

## **CAPITULO V.**

### **RETORNO AL CENTRALISMO Y AL CLIENTELISMO EN EL CANTÓN TENA**

De nada sirvió el llamado de atención del pueblo ecuatoriano a la vieja conducta política, expresada en la práctica de la manipulación discursiva, mediática, ofrecimientos y promesas. Para algunos políticos amazónicos, la caída de Abdalá Bucaram sólo fue una acción aislada y si se quiere mal planificada por el propio partido de gobierno; por lo tanto, la vida política en la ciudad de Tena debía seguir el camino “normal” como se acostumbraba.

La crisis que vivía el país, era sinónimo de la mala gestión de la Democracia Popular, y por lo tanto, había que enterrar todo lo que se parecía o se relacionaba con esa tienda política. Las elecciones seccionales en la amazonía tuvieron “esa ventaja”: enfrentar a tiendas desgastadas con la Democracia Popular. En este contexto, La ganancia electoral fue fácil, y las celebraciones de los triunfadores auguraban un panorama incierto, ya que la pregunta de muchas organizaciones de apoyo técnico fue ¿continuará el proceso de planificación técnica?

Lamentablemente, sucedió lo previsto por algunos analistas, el centralismo y el clientelismo, surgieron con más fuerza, y talvez llegó a su auge supremo desde la prefectura, ya que desde ahí se impartía órdenes para los municipios de Tena y Archidona, y en menor medida para El Chaco. La alianza con el ECORAE, confirmaba la oferta clientelar; se empezó a otorgar recursos económicos a proyectos carentes de sustento técnico y con dificultades para justificar el gasto. Gran cantidad de apoyo a pequeños proyectos agroproductivos para las comunidades indígenas, fueron en realidad utilizados para alquiler de disco móvil para fiestas comunitarias.

En este nuevo contexto los esfuerzos y las voluntades que se vincularon a la planificación participativa, quedaron sin piso. Cabe destacar que la AME, también fue objeto de cambio en su política de apoyo técnico. En 1999 gana la elección a la presidencia de esta asociación municipal el alcalde de Ambato Luis Fernando Torres, del Partido Social Cristiano (PSC), el cual cambió a varios profesionales de los equipos técnicos que no eran de su alineación política, entre ellos a los facilitadores del proceso Tena y Archidona.

## 1. Panorama desalentador

Fue un duro golpe para Alex Hurtado, pasar de “héroe a villano”. Se ubica en el tercer puesto detrás del candidato de Pachakutik. El apoyo ciudadano de otrora y los premios recibidos, parecen haber sido de tiempos muy lejanos.

Como se esperaba, el flamante alcalde de la Alianza Amazónica<sup>34</sup> (un movimiento híbrido que aglutinaba ex militantes de la Izquierda Democrática (ID), Concentración de Fuerzas Populares (CFP), Partido Social Cristiano (PSC), y otras tendencias), el doctor Héctor Sinchiguano, empieza con una campaña “del borra y va de nuevo”. Suspende toda relación con la UNICEF, organización estratégica que asiste al municipio de Tena durante casi toda la década del 90, y paraliza la distribución de recursos a los proyectos exitosos como el Parque la Isla y las oficinas municipales de representación ciudadana.

Al mes de haberse estrenado como alcalde, denuncia ante la opinión pública del Tena, que ha encontrado irregularidades en el manejo de los recursos relacionados a los proyectos exitosos anteriores. Sin embargo, en el transcurso del juicio seguido a Alex Hurtado y a otros ex colaboradores municipales, no se puede dilucidar el problema. Este apresuramiento del nuevo burgomaestre, hace que se evidencie su “odio político” hacia el antecesor.

Es importante señalar que en la amazonía, y en Tena en particular, la militancia partidista tiene otra connotación; acá no se analiza sin un partido es de derecha o representa a la izquierda, sino que se asume el apoyo político en base a intereses y amistades (...) no es raro encontrar alianzas entre el MPD, PSC y DP (...) lo que cuenta es la participación electoral y ganarla (...) si hay que oponerse al candidato que hizo mejor las cosas, se lo hace y se busca lo negativo, propiciando confusión en la ciudadanía (Valencia, 1999).

El Plan de Gobierno de Sinchiguano es muy simple, y carece de planificación técnica. Emplea estrategias clientelares para conseguir apoyos, y para neutralizar la oposición del Concejo.

---

<sup>34</sup> Se sabe a ciencia cierta que el prefecto Chávez financió las campañas de los dos candidatos a Alcalde: Tena y Archidona, y en reunión del movimiento, el prefecto nombró como Presidente del Consorcio de Municipios de Napo, COMUNA, a Líder Rosales, Alcalde de Archidona; evidenciando la gran influencia en el proceso y en la cotidianidad de Napo, ya que esta designación debía darse entre Alcaldes.

Nuevamente, el activismo y la improvisación regresan a Tena; sumándose también la misma actitud de la prefectura. Esta administración se va a caracterizar por el centralismo a ultranza.

En este punto es pertinente aclarar que al hablar del centralismo, no me refiero solamente al que se ejerce desde la capital de la República o desde Guayaquil, sino que éste se halla presente a lo largo y ancho del país al punto que no es aventurado hablar de la existencia de una verdadera cultura centralista que se manifiesta en lo cotidiano del ejercicio del poder local. No se otra manera se explica la concentración en capitales de provincia y en las cabeceras cantonales de los recursos económicos transferidos por el gobierno central (Ojeda, 1998: 7).

Uno de los elementos del desarrollo sustentable es su dimensión económica, y en el caso del cantón Tena, ésta debe estar equilibrada para una mejor gestión local. El desarrollo económico no es un fin en sí, sino debe servir para mejorar las condiciones de vida de los pobladores de un cantón, teniendo como base las potencialidades particulares y culturales. Pero sin este elemento tampoco es posible hablar de desarrollo. El primer desafío que tiene una administración municipal es garantizar la sostenibilidad de la propuesta, y uno de los instrumentos es la distribución presupuestaria.

Por ello, es fundamental analizar como fue distribuido el presupuesto municipal en el periodo del alcalde Héctor Sinchiguano, lo que permitirá evidenciar, la nueva práctica centralista asumida por su administración.

Los recursos institucionales pueden servir para gasto de inversión y gasto corriente. El último determina mejores sueldos y comodidades para el sector burocrático. Los años posteriores a la administración de Alex Hurtado, es sorprendente ver como se incrementa el porcentaje del gasto corriente, es decir sueldos, inmobiliario, viáticos, se incrementa al 2002 y mucho más en el 2003, del 24,73% al 30,02%, tal cual se evidencia, en el cuadro siguiente.

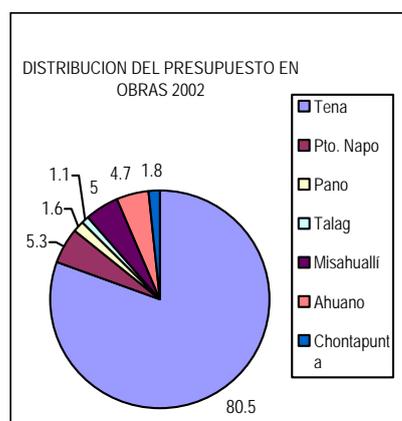
**Cuadro N. 11**

<b>Año</b>	<b>Total gastos corrientes</b>	<b>Gastos personal para inversión</b>	<b>Total</b>
2002	938.276,35 19,20 %	270.355,20 5,53 %	1.208.631,55 24,73%
2003	1.145.287,27 20,17 %	559.647,20 9,85 %	1.704.934,47 30,02%

Fuente: Partida Presupuestarias del Municipio  
Elaboración: Autor

Otro de los parámetros para medir la eficiencia de un Gobierno Cantonal, es crear las condiciones necesarias para que la equidad social sea una política institucional; sin embargo, en la distribución del presupuesto se puede evidenciar una distribución inequitativa, desfavorable a los sectores rurales.

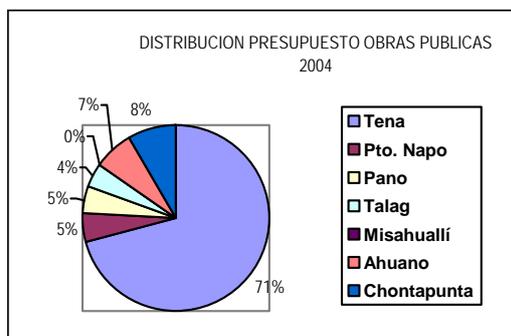
**Gráfico N. 3**  
**DISTRIBUCION PRESUPUESTO EN EL AÑO 2002**



Fuente: Gobierno municipal de Tena  
Elaboración: Autor

En el año 2002 la parroquia Tena recibe el 80,5% del presupuesto institucional, en tanto que Chonta Punta, la parroquia con mayor pobreza y población, recibe el 1,8% del presupuesto. En el año 2003, aunque en menor porcentaje, la distribución del presupuesto sigue siendo inequitativa: 75% para el cantón Tena.

**Gráfico N. 4**  
**DISTRIBUCION PRESUPUESTO EN EL AÑO 2004**



Fuente: Gobierno municipal de Tena  
Elaboración: Autor

En el año 2004, la tendencia, aunque mínima da muestras de querer mejorar en relación a la distribución del presupuesto, sin embargo la brecha de preferencia es abismal. El 71% para Tena, el 8% para Chonta Punta.

En los tres años de gobierno local, es evidente como la municipalidad de Tena repite los esquemas centralistas nacionales y la política clientelar, los recursos del municipio se quedan en la capital provincial, y no porque tenga la mayor cantidad de población, ya que parroquias como Chonta Punta son igualmente habitadas; tampoco se consideró la carestía de servicios básicos, porque el casco urbano de Tena es el mayor atendido. En el cuadro N. 12 claramente se puede evidenciar lo inequitativo de la distribución:

**Cuadro N. 12**  
**Inequidades distributivas**

Año	Tena	Pto. Napo	Pano	Talag	Misa-hualli	Ahuano	Chonta punta
2002	1.610.917 80.5 %	106.700 5.3 %	31.900 1.6 %	21.900 1.1 %	98.700 5.0 %	93.700 4.7 %	37.034 1.8 %
2003	1.942.007 74.780%	104.712 4,032%	39.312 1,538%	33.512 1,290%	137.912 5,310%	262.965 10,158%	76.562 2,947%
2004	1.701.000 69.0 %	115.999 5%	113.333 4.6 %	94.333 4 %	105.333 4.35 %	168.333 7 %	179.333 8 %

Fuente : Partida presupuestarias del municipio  
Elaboración: Autor

Esta tendencia se agudiza cuando sumamos los presupuestos destinados a inversión de obras de la municipalidad y del consejo Provincial, en el año 2003, en el cantón Tena. Un poblador de Tena recibió en obras 91,83 dólares en tanto que uno de Chonta Punta 5 dólares, seguido por uno de Talag con 5,52. Si consideramos las necesidades básicas insatisfechas, nos damos cuenta que la población con más pobre es la de Talag, seguida por la de Chonta Punta y Misahuallí, tal cual se evidencia en el cuadro N. 12.

**Cuadro N. 13**

**Asimetrías en la distribución del Presupuesto Municipal y Provincial en el año 2003, con relación a las Necesidades Básicas Insatisfechas, NBI**

Alfabetismo		Nb satisfechas		Inversion gmt hcp		Iversion por hab.	
Mayor	Menor	Mayor	Menor	Mayor	Menor	Mayor	Menor
Tena 94,2 %	Talag 53,8 %	Tena 47,2 %	Talag 0,5 %	Tena 2108877	Talag 12700	Tena \$ 91,83	Chonta Punta \$ 5,00
Chonta Punta 90,3%	Pano 87,6%	Misahualli 10,1 %	Chonta Punta 1,3 %	Ahuano 355757	Chonta Punta 31500	Pano \$ 60,79	Talag 5,52

Fuente: Partidas presupuestarias del Municipio y del Consejo Provincial  
Elaboración: Autor

Si asumimos que una eficiente gestión administrativa debe garantizar mejores relaciones de justicia y equidad, y en ello el distributivo de obras y presupuesto; podríamos decir que el municipio de Tena, no es eficiente, y tampoco lo fue la administración de Hurtado que no generó mecanismos que disminuyan las asimetrías cantonales, así como la transparencia institucional.

En la administración de Hurtado, con toda la implementación de herramientas técnicas y capacitación de su personal administrativo-financiero, había grandes debilidades en la distribución y recuperación de recursos económicos; en la de Sinchiguano no se pudo caer más a fondo. Por lo menos el déficit presupuestario y la cartera vencida, fueron evidenciados por la AME, y paralelamente se dieron alternativas para superar esa situación; en el caso de la nueva alcaldía, se maquilló el problema y no se volvió a hablar de las propuestas de mejorar la dependencia municipal y alivianar la carera vencida.

Según Lucía Andrade, sectorialista en el tema administrativo de la AME, el municipio de Tena, no tiene un buen diagnóstico financiero, ya que sus indicadores no son halagadores; así se tienen los siguientes indicadores financieros a 1998:

AUTONOMÍA	Los ingresos propios representan el 13% de los ingresos totales. Este porcentaje nos indica el bajo grado de autonomía financiera municipal, por tanto la baja capacidad para tomar decisiones, el porcentaje deseado debe ubicarse sobre el 80%.
DEPENDENCIA	En contraposición a lo anterior, existe una alta dependencia financiera del Gobierno Municipal, respecto a los recursos del Gobierno Central (transferencias corrientes y transferencias de capital) que alcanza el 77 % del total de los ingresos municipales. El indicador además refleja el bajo nivel de autogestión financiera institucional, el porcentaje deseado debe estar bajo el 20%.
AUTOSUFICIENCIA	Este indicador nos determina que el Gobierno Municipal con sus ingresos propios apenas cubre 0.44 centavos de cada sucre de gasto corriente, sin que por lo menos sea igual o superior a 1, pudiendo afirmar que la Municipalidad no es autosuficiente financieramente.
AUTOSUFICIENCIA MINIMA	El Gobierno Municipal solamente cubre 0.68 centavos de cada sucre de gasto de remuneraciones.
SOLVENCIA	Para 1997 se obtiene un indicador del 1.02, es decir los ingresos corrientes cubren exactamente los gastos corrientes. Cuando es inferior a 1, se corre el riesgo de utilizar recursos destinados a la inversión.
PESO CARTERA	La cartera vencida constituye el 51% de los ingresos propios, este indicador no debería ser superior a un 5%, lo que demuestra la falta de eficiencia municipal para recaudar los tributos. La cartera vencida para 1997, es de S/. 777'000.000.
AHORRO CORRIENTE	Casi no existe este ahorro. Para este indicador los ingresos corrientes y los gastos corrientes se expresan en valores absolutos. La diferencia en el año 1997, es de S/. 67.656, recursos que no permiten programar ninguna nueva inversión).

Fuente: Lucía Andrade, AME  
Elaboración: Autor

**Cuadro N.14**  
**Déficit Operacional en los Servicios**

<b>SERVICIOS</b>	<b>INGRESOS</b>	<b>EGRESOS</b>	<b>DEFICIT</b>	<b>%</b>
Aseo Público y Recolección de Basura	36.819.044	431.522.026	394.702.982	-91%
Agua Potable y Alcantarillado	314.048.024	460.103.284	146.055.000	-32%
Parque Amazónico	31.208.000	226.497.763	195.289.763	-86%
Cementerio	1.521.250	5.582.844	4.061.594	-73%
Mercado	1.902.650	3.350.422	1.447.772	-43%

Fuente: PDET, documento técnico  
Elaboración: Autor

Todos los servicios que presta el Gobierno Municipal de Tena, son deficitarios. Los gastos que se realizan para operar los diferentes servicios, no se recuperan sino en un mínimo porcentaje, es decir que la Municipalidad subsidia estos servicios y equipamientos.

La AME, puso a trabajar la propuesta de fortalecimiento administrativo y financiero, a tres profesionales sectorialistas que consensuaron con los técnicos municipales; en primer lugar, en evidenciar que el municipio presenta problemas; y en segundo lugar, en poner en práctica las alternativas de solución.

**Cuadro N. 15**  
**Propuesta de mejoramiento financiero de la AME**

<p align="center"><b>Mejorar la capacidad de generación y recaudación de los ingresos propios</b></p> <p>La propuesta de mejorar y aumentar los ingresos propios, a fin de que cubran por lo menos el 30% de los ingresos totales para el año de 1999.</p>	<p align="center"><b>Disminuir progresivamente el déficit financiero de los servicios municipales</b></p> <p>La propuesta de disminuir progresivamente el déficit financiero que presentan los servicios municipales de agua potable, alcantarillado, aseo público y recolección de basura, cementerio, mercado, Parque Amazónico, se justifica porque el déficit está afectando la calidad, cobertura y buen uso de los mismos. La contribución de los usuarios de los servicios no es proporcional con el beneficio recibido y con los gastos incurridos por el Municipio.</p>
<p><b>Estrategia:</b> revisiones periódicas de las ordenanzas de impuestos y tasas a fin de aplicar nuevas tarifas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforma a la Ordenanza para el cobro de patentes municipales.</li> <li>• Reforma a la Ordenanza para el cobro del impuesto a los activos totales.</li> </ul>	<p><b>Estrategia:</b> llevar una contabilidad por costos de cada uno de los servicios y equipamientos municipales.</p>
<p><b>Acciones inmediatas</b> se propone la actualización de los catastros de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Patentes y comercio,</li> <li>• 1.5 por mil de los activos totales,</li> <li>• Actualización del catastro predial urbano.</li> </ul>	<p><b>Acciones Inmediatas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Abrir cuentas de ingresos y gastos por servicios y equipamiento en forma separada.</li> <li>• Realizar censos de usuarios a fin de actualizar cada cierto tiempo los catastros de servicios.</li> </ul>

Fuente: PDET, documento técnico

Elaboración: Autor

No obstante las evidencias claras en relación de los indicadores financieros, el Tena en el tiempo de Alex Hurtado, no puso en práctica las recomendaciones y estudios de la AME; y peor aún con el ingreso del nuevo alcalde -que tuvo un manejo caótico-, la inversión del proceso largo de planificación, desapareció.

## 2. Conclusiones del capítulo

Luego de la revisión de los datos presentados se puede anotar lo siguiente:

En primer lugar, el alcalde Hurtado y el Concejo, no entendieron (o no fue su prioridad) en su total magnitud, la importancia del componente **Fortalecimiento Municipal** contemplado en el Plan de Desarrollo, ya que en los dos años finales de mandato, no realizaron las acciones básicas recomendadas por la AME, y siguieron con el discurso de

lo social expresado en sus proyectos, para enfrentar el proceso electoral y el ataque de los opositores.

Otro elemento que llama la atención, está relacionado a la situación real del municipio en el tema financiero y administrativo, que no concuerda con la imagen de gestión y eficiencia del alcalde y del municipio. Tena es un gobierno local dependiente (77%), no autosuficiente, carente de gestión de financiamiento externo, y con una cartera vencida muy alta. De ahí que concluimos:

- El recurso económico que se tenía de la UNICEF, no fue porque Tena lo buscó, sino que este cantón estaba dentro del programa regional de esta organización, y el rubro ya existía, sin necesidad de que el municipio gestione más de lo debido. Es decir, el mérito no fue el esfuerzo para conseguir el financiamiento, sino en el gasto de la ejecución de los proyectos, muchos de ellos sugeridos por la propia UNICEF.
- El mayor peso del reconocimiento de la gestión local de Hurtado, fue la imagen social, pero jamás se vio la debilidad estructural del municipio; es decir, que la labor de los asesores fue buena, y los logros conseguidos se deben en gran medida a su trabajo. Al parecer se formó una superestructura muy técnica que tuvo su tope máximo.
- Sin una distribución orgánica municipal que responda a las exigencias del desarrollo sustentable en la gestión local, y sin una base jurídica que respalde los cambios propuestos por la AME, jamás se iba a exigir nada al siguiente alcalde.

El nuevo alcalde no es reconocido como técnico, planificador o estadista; sino como un médico que trabajó mucho tiempo con las comunidades indígenas y en el sector urbano; de tal manera, que no llama la atención su ignorancia en temas de planificación, y peor aún, en generar procesos participativos, por mínimos que sean.

Según varios entendidos, él ganó por el arrastre del prefecto Chávez en la provincia, en el uso indiscriminado de los medios de comunicación locales, y los regalos que se hacían a las comunidades indígenas.

Como todo nuevo alcalde, ingresó con un nuevo equipo de directores departamentales y personal propio, y como no encontró limitantes en cuanto a implementar su plan de gobierno, hizo caso omiso, al instrumento de planificación “construido participativamente” en la administración anterior.

Empezar de cero, fue su lema, y así lo hizo. Durante su mandato el centralismo municipal, la falta de gestión, la dependencia y el aumento de la Cartera Vencida (se incrementan los números con la dolarización), fueron el resultado de su gestión.

La ciudadanía urbana por su parte, contempló muy pasiva los cambios que se estaban realizando. Esta situación respondería al “acomodo y reagrupamiento” de la gente que estaba vinculada a las candidaturas. En el Tena, al igual que otras ciudades pequeñas existe lasos familiares y amigables muy fuertes entre los habitantes, a tal punto que una vez que pasa el período electoral, se tiende a crear espacios de diálogo y de trabajo entre ciudadanos y ciudadanas “rivales en la política”. No es raro que para llenar algunos cargos, se invite a personajes conocidos, a pesar de haber apoyado a un candidato perdedor.

La actitud de la FOIN es muy cauta respecto a la pérdida de Hurtado. No le importa recuperar el proceso del Plan, ya que no saben en qué terminó su elaboración, y no se sienten parte de su elaboración. La mayor parte de comunidades indígenas que asistieron a los talleres de diagnóstico, cumplieron con el papel de informar sus problemas, al igual que en otros talleres con otras organizaciones. No había diferencia entre las preguntas de técnicos de otros proyectos, con las que realizaban los representantes del municipio; en definitiva, no se comprendió en el sector indígena para qué se hacía ese trabajo, y tampoco cuándo se iba a cumplir. Basta observar los resultados de los diagnósticos de varios proyectos en la zona, casi todos dicen lo mismo, y jamás se cumplió lo ofrecido.

Entonces, mientras en la zona urbana, los colonos se dividen para participar en elecciones; el sector rural indígena, sólo da su voto al mejor postor, y continúa sin comprender qué fue la participación ciudadana que tanto se habló. En estas condiciones, era casi imposible que la ciudadanía en general reclamara el proceso participativo liderado en su momento por un alcalde al que lo apoyaron de la misma manera que a su sucesor.

## CAPITULO VI

### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

No se puede subestimar la experiencia vivida por la municipalidad de Tena y su comunidad en casi una década; todo lo contrario, nos permite aprender y reflexionar acerca de un proceso vivencial, que se adelantara en su tiempo en la región amazónica, y que fuera evidencia y ejemplo para muchos municipios y líderes locales.

A pesar que el análisis de este trabajo se centra en la etapa de 1994 al 2000, es difícil no tomar en cuenta los acontecimientos de todos los años 90, que desempeñan un papel fundamental en el largo camino recorrido con buenas intenciones, y que finalmente, daría la impresión de no haberse hecho ningún esfuerzo por cambiar la gestión tradicional por una participación activa y planificada.

La pregunta que nos hicimos desde el principio referente a la inmovilidad ciudadana luego de una aparente hiperactividad, ha tenido más de una explicación, y por lo mismo, exponerla se vuelve difícil. Sin embargo, hacemos énfasis en que las construcciones de espacios de ciudadanía integral no se dan de la noche a la mañana; sino que siguen una espiral constante que tiene sus altos y bajos, pero finalmente aparece una y otra vez con un cúmulo nuevo de experiencias.

Las conclusiones y reflexiones que detallamos en este documento, no pretenden acusar o defender a los actores de un escenario social tan vasto, sino encontrar los puntos neurálgicos que den explicación del cambio de etapa, una vez concluidos los periodos de la alcaldía, y que nadie ha querido referir.

Destacamos los siguientes puntos:

- Durante los seis años correspondientes al ejercicio administrativo de Alex Hurtado, y que fue materia de este estudio, el tema de democracia ciudadana o integral, fue una constante en el discurso y en las acciones. Los datos que se presentaba desde el municipio acerca de la pobreza y la desigualdad que se vivía en el cantón,

determinaba que la discusión gire en cómo desde el gobierno local se podría alivianar esta situación, y con el apoyo del mayor número de actores locales. Es decir, que los elementos que fortalecen el contenido de la democracia integral, eran bien entendidos por los líderes municipales, y acompañados casi siempre por instituciones como la UNICEF y el AME.

- **La democracia representativa o electoral** sigue reinando en el país, y en Tena obviamente, y es muy difícil romper con esta cultura de aparentar como democrático un proceso que no lo es. Sin embargo, la ciudadanía ha experimentado cambios en la exigencia de algunos de sus derechos, como la maternidad gratuita, y los espacios de los niños.
- **Respecto a la participación ciudadana**, los espacios ofertados desde el municipio, vinculan a la gente a un trabajo que la propia institución está implementando por primera vez, y se analiza que estas acciones constituyen un ejercicio de construcción de ciudadanía. Varios actores individuales y organizados empujan las actividades de las oficinas (mujer, niñez, tercera edad), y de la propuesta del Parque la Isla, y también el trabajo enorme desplegado con el sector educativo.

No se puede negar que al mismo tiempo que la ciudadanía de Tena experimenta un ejercicio constructivo, la realidad política está presente y a veces se impone. El caciquismo, clientelismo, paternalismo, centralismo son trabas que impiden el desarrollo del cantón y de la provincia. Los líderes políticos tradicionales, se han repartido la representatividad año tras año. Si se pudiera comparar el número de puestos de representación o cargos de alto nivel, faltaría espacio o se acumularían las páginas. Sin embargo, hay una generación que lucha por que esta forma de manipular la acción política cambie.

Algo importante que hay que destacar es que la presencia (mayor o menor) de gente a un evento, no es sinónimo de participación y vinculación ciudadana. De igual manera, el hecho de que un proyecto tenga enfoque participativo, tampoco garantiza que la gente esté inmersa en un proceso democrático. La lección aprendida en este sentido es grande: hay que fortalecer también la organización de base.

Otra conclusión importante respecto a la participación del sector indígena, es que son grupos vulnerables a la manipulación política; sobre todo, presa fácil del clientelismo que compra votos y favores; por otro lado, muchos dirigentes indígenas han adoptado y asimilado la forma de gestión, negociación y acercamiento político, de la misma manera que los sectores mestizos; reproduciendo muchos vicios y defectos de éstos, que se reflejan en el interés individual. Se debe aclarar que la unidad indígena se consolida en la determinación de acciones, cuando son de consenso de la organización provincial o nacional. Su presencia es importante, y contar con su apoyo, es el primer trabajo que realizan los políticos.

- **La planificación del desarrollo local** de Tena, se dio en un interesante punto de encuentro entre las exigencias de la descentralización y el interés de las agencias internacionales y nacionales que financian recursos.

El cantón consta entre los primeros municipios en decidir realizar procesos de participación ciudadana para planificar el futuro. No obstante, el tema de la descentralización muy en boga al final de la década, no le quitó el sueño al gobierno local, ya que se consideraba apto para enfrentar cualquier reto.

En 1995 un cantón de Napo ya experimentó un proceso de planificación, El Chaco; pero no tuvo la suerte de contar con el acompañamiento constante de financiamiento y equipo técnico, como lo fue la UNICEF para el Tena. Se puede decir que el municipio nunca estuvo huérfano ni tuvo problemas para implementar los proyectos sociales –sobre todo-. Sin embargo, esta situación de dependencia haría que se apliquen ideas generadas en la UNICEF, cuya línea fuerte era el trabajo por solucionar los problemas sociales.

- Tomar como marco referencial al **Desarrollo Humano Sustentable**, y transformarlo en el contenido del discurso del alcalde, fue un éxito y permitió la ovación en las tribunas vecinas y lejanas.

Cuando se presentaban las experiencias sociales (salud, participación, medio ambiente), en otras latitudes a nivel nacional e internacional, se ponía énfasis en los

procesos democráticos, participativos y sustentables; lo cual causaba impacto, sobre todo, por que en la región se estaba tratando de implementar Agendas Locales 21, en el marco del desarrollo sustentable, y la experiencia de Tena calzaba en estas expectativas.

El limitante que se encontró fue que el discurso del desarrollo humano sustentable, no era entendido por todas las personas, ya que tenía conceptos y definiciones “abstractas”, según varias opiniones; pero el alcalde, sus asesores y contadas personas dimensionaban su importancia y podían explicar. Como anécdota se puede comentar que el alcalde sucesor no encontró la manera de seguir principios o ajustarse a los postulados de la AL21 o del desarrollo sustentable, por que no entendió o no le importó.

Se debe mencionar como un logro, en el marco del análisis del discurso, que varios proyectos e instituciones adoptaron los elementos principales del desarrollo sustentable o por lo menos tomaron más seriamente sus implicaciones; así por ejemplo, el ECORAE, el Proyecto Gran Sumaco, la AME, la Prefectura, entre las más destacables.

- Respecto a la **planificación local**, el municipio no encuentra inconveniente en asumir o direccionar sus actividades en base a las Agendas de Acción apoyadas por la UNICEF, cuya exigencia era la de utilizar metodología participativas, y hacer una “buena” distribución del gasto.

Cuando se implementa el proceso de elaboración del Plan de Desarrollo, el reto de coordinar con más actores, hace que sea mayor el desafío. Sin embargo, el contexto político que se vive en la ciudad y la provincia, hacen que el mismo municipio se distraiga, y descuide la etapa final del diseño del Plan. Esta situación se evidencia en una desconexión entre el equipo técnico del municipio que se ve reducido, y los facilitadores de la AME, lo cual genera, ausencia y rompimiento del proceso participativo del Plan. Esto determina que la ciudadanía se aleje y decaiga su entusiasmo. A esto hay que agregar que la pobre imagen de Mahuad y la DP a nivel nacional, influye directamente en la figura de Hurtado.

- En relación al **modelo de gestión del municipio**, hay que decir que pesó mucho la imagen individual del alcalde, y este carisma arrastró al municipio a que sea reconocido, y por ende, la generación de espacios democráticos mediante la participación ciudadana; esta situación evidencia que el modelo debía ser al contrario: en primer lugar, la ciudadanía como sujeto social activo y comprometido; luego el gobierno local como responsable de liderar el destino de la gente; y en tercer lugar, el individuo o alcalde.

El modelo duró mientras tuvo aceptación y apoyo político el “individuo”. Este aprendizaje es trascendental. Al parecer los asesores foráneos (que eran buenos), la UNICEF y el alcalde, y diríamos que también en gran medida la AME, están viviendo un matrimonio feliz, y no logran leer lo que estaba por venir. No ponen la fuerza necesaria para consolidar el proceso. Nunca supieron que el municipio era una institución muy débil e ineficiente en su andamiaje administrativo-financiero. No hubo la decisión final de implementar el conjunto de ordenanzas que obligaría al municipio a seguir por la senda de la planificación y el fomento de la promoción social, y por ende consolidar un comité de desarrollo ciudadano que vigilaría a cualquier persona que vaya a dirigir los destinos del cantón. Este último esfuerzo no concluido posibilitó el “borra y va nuevo” del alcalde sucesor.

Al no haber las reglas de juego que marquen la cancha, la ciudadanía se desconectó del proceso y conformó sus propios grupos para participar en el evento electoral. Como se acaba de decir, el apoyo de los actores locales o de la ciudadanía de Tena, debía ser encaminada a “jugarse” por el proceso y experiencias participativas de los diferentes proyectos sociales, y con más razón del Plan; pero al dejar incompleto el tablero, la gente empezó a defender posturas de los otros líderes que tenían intereses distintos; descuidando la unidad ciudadana o el “tejido social” que Tena necesitaba, y no el alcalde.

- Finalmente se debe mencionar que la experiencia de Tena y su rol de procesos democráticos, sorprendió a mucha gente, y su aparente caída en el cambio de administración, también causó sorpresa y muchas interrogantes.

A lo largo de toda esta investigación se ha querido contextualizar lo mejor que se ha podido, para entender que el fomento y la búsqueda de la democracia, y la constante lucha por superar la pobreza, es una tarea de todos los días. Aparentemente, las cosas no avanzaron como esperaba el alcalde o las organizaciones de apoyo técnico y financiero; pero la sabiduría y el constante aprendizaje del pueblo es lo que interesa. De hecho la experiencia participativa de casi diez años está ahí, capitalizándose día a día.

El profesor Jorge Herrera, mencionó en enero de 2002 en la reunión de barrios, lo siguiente: “Al parecer el tiempo se cortó en el año 2000, y luego fue como regresar hace veinte años donde había permiso para despilfarrar los ingresos e impuestos, pero saben ustedes, ahora nos damos cuenta que sí crecimos y aprendimos, porque ahora sabemos con más claridad que el centralismo es malo, y para tener una administración digna de los tenenses hace falta recuperar la participación”.

Para finalizar este trabajo es necesario recomendar algunos aspectos que ha dejado la experiencia de este trabajo investigativo:

- El ejercicio permitió evidenciar que la democracia tiene un valor intrínseco que debe estar inscrito en la multiculturalidad y no como una mera utilidad instrumental, es necesario distinguir entre democracia como idea y democracia como práctica; reconocer a la democracia como el camino de búsqueda que puede asumir diferentes formas.
- Para impulsar un proceso democrático es necesario fortalecer las prácticas locales, a través de un tejido social articulado que permita el aprendizaje recíproco y continuo. Por muy buenas que sean las intenciones de organismos nacionales e internacionales, no es posible construir castillos en el aire.
- Si la democracia participativa no permite mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos, se habrá perdido el sentido de ésta. Puede ser captada por intereses hegemónicos para legitimar la exclusión social, dándose una perversión de la razón de ser de la democracia.
- La sociedad es el producto de intereses y perspectivas diversas, donde existe un proceso de pluralización cultural y de reconocimiento de nuevas identidades que tienen como consecuencia profundas redefiniciones de la práctica democrática.

## BIBLIOGRAFIA

BARREIRO, Fernando

Desarrollo desde el territorio. A propósito del desarrollo local, s. ed..  
noviembre, 2000

BOBBIO, 1986

Marxismo e Estado, Río de Janeiro, Grall, tomado del artículo Cannon  
Democrático escrito por Sausa Boventura.

BONILLA Angel y otros

Gestión Social en los Recursos Naturales, Instituto de Estudios ecuatorianos.

CABRERO. A. (1992).

La dimensión estructural de los procesos de desarrollo local, como ámbito de  
actuación específica de una agencia de desarrollo en “Mercado de trabajo,  
políticas de empleo y desarrollo local”. IRMASA. Madrid

COLEMAN, James, 1996

Social Capital in the Creation of Human Capital, citado por Francis Fukuyama,  
Confianza, Ed. Atlántida. Buenos Aires. 1996.

CORAGGIO, José Luis

Ciudades sin rumbo, SIAP-CIUDAD, Quito, 1991, pp. 215-237.

CORTES, Alberto. El desarrollo sustentable. Internet. [www.una.ac.cr/ambi/Ambien-Tico/92/cortes.htm](http://www.una.ac.cr/ambi/Ambien-Tico/92/cortes.htm). Acceso: 28 de octubre de 2007.

CUNNILL, Nuria

La participación ciudadana, en varios autores: Participación ciudadana, CESEM-  
Fundación Ebert, México, 1996.

Participación Ciudadana, en Dilemas y perspectivas para la democratización de los  
Estados latinoamericanos, CLAD, Caracas, 1991.

ESPINOZA, Guido

Prologando, en decisiones ciudadanas y descentralización, César Mosquera, Quito, 1998.

GONZÁLEZ, Rafael

La participación ciudadana, s. ed., Costa Rica, 2001.

GONZÁLEZ, Esperanza

Manual sobre participación y organización para la gestión local. Foro Nacional por Colombia, 1995, pp. 19-21

GREFA, Camilo

La Consulta Previa en los Territorios indígenas, Tesis de Diplomado, FLACSO, 2005

ILPES, 1998

Manual de Desarrollo Local, Instituto Latinoamericano y del Caribe de planificación Económica y Social Ed. CEPAL, Santiago de Chile.

JACOME, Rosario

Género y participación, en materiales de capacitación, s.e, Quito, noviembre, 2003.

LARREA, Ana María, 2004

Los desafíos del Proceso de Democratización en Cotopaxi, Monografía final previa a la obtención del título de Especialista en Gestión y Desarrollo Local, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, 2004.

LARENAS, René

Participación ciudadana, un recuento de lo hecho, informe, Tena, 1998.

LARREA, Carlos y Jeannette Sánchez, 2002

Pobreza, empleo y equidad en el Ecuador: Perspectivas para el desarrollo Humano Sostenible, PNUD, Ed. Vitalia Sierra, Quito.

MANDELA, Nelson

Discurso pronunciado en la Cumbre del Mercosur, Ushuaia, julio de 1998.

MARTORANO, Elías

Simón Bolívar, el hombre, Venezuela, se, 1997.

MUÑOZ, Freddy

Informe fortalecimiento de la UMDS de Archidona, GTZ, Tena, 2000.

NÚÑEZ, Claudia

El Desarrollo Sustentable y Conservación de la Biodiversidad, Fundación Rumicocha, Quito, p., 17, 2006.

OJEDA, Lautaro, 2003

Metodologías aplicadas en la construcción de planes locales, regionales y nacional: consistencia, coherencia y viabilidad, Ed. Lola Vásquez, Quito.

Encrucijadas y perspectivas de la descentralización en el Ecuador, Abya-Yala, Quito, 1998.

ORTIZ, Santiago, 1999.

Grupo Democracia y Desarrollo Local, en el Artículo Participación Ciudadana y desarrollo local: algunas pistas de reflexión.

ORTIZ, Santiago, 2003.

El proceso de participación para el desarrollo Local de Cotacachi, 1996-2003 , Quito. FLACSO

QUEDENA, Enrique 2002

Descentralización y Gestión Estratégica del Desarrollo Local. Bolivia, Ecuador y Perú, Plataforma Ruralter, Lima 2002.

ROA, Patricio. S.o.s desde el Napo. Internet. [www.almediam.org](http://www.almediam.org). Acceso: 17 de noviembre de 2007.

RUILOVA, Eduardo

Apuntes sobre democracia y globalización, colección investigación N.11, Universidad de Cuenca, marzo, 2001.

SAUSA, Boventura y Avitzer Leonardo.

Para ampliar el Canon Democrático. Versión Magnetofónica entregado en el curso de especialidad de Políticas Públicas Amazonía de la FLACSO, 2005.

SALCEDO, José, et al.

América latina, interrogante angustioso, ed Planeta, Colombia, 1992.

SIMBAÑA, Marcelo

Informe de trabajo de facilitación del plan de desarrollo de Archidona, AME, Quito, 1999

Desarrollo local, conceptos y definiciones claves, Fundación Rumicocha, Quito, 2003.

SIMBAÑA, Marcelo y NÚÑEZ, Claudia

Informe de programa de implementación de AL21 en los municipios de la amazonía ecuatoriana, segunda fase, COMAGA, Quito, 2003.

TORRES, Victor Hugo, 1999

El desarrollo local en el Ecuador, en el libro CIUDADANIAS EMERGENTES, Edicions Abya Yala, Quito.

VALENCIA Hernán,

Experiencias Ecuatorianas de Gestión Local en la Década de los 90, tomado de PNDU Informe sobre desarrollo Humano 1994, Ed. Quedecor Word, Perú SA.

La gestión local, folleto para discusión, AME, Quito, 1998

Gestión Local y Desarrollo Sostenible, documento borrador, AME, Quito, 1998.

VALDIVIESO, Nancy

Elementos básicos de gerencia pública aplicados al municipio.

Varios Autores, 1986

Del Indigenismo a las Organizaciones Indígenas. Colección Ethnos. 1986.

CONAIE

Las nacionalidades indígenas en el Ecuador, Tinku, Quito, 1989, p.51.

DIALOGO 21, 2001

Herramientas para las Juntas Parroquiales Rurales, Quito, 2001

Reglamento y Ley de las Juntas Parroquiales Rurales. Registro Oficial No. 193, 27/10/2000, Registro Oficial No. 421 27/09/2001, s.e, s.l, enero de 2002.

ECORAE. 1998

Plan Maestro para el ecodesarrollo de la región Amazónica Ecuatoriana. Quito, 1998. Tomos I – II – III

Zonificación ecológica económica, Quito, 26, sf.

ECORAE – UTEPA – HCPN. 2000

Plan de Desarrollo Sustentable de la Provincia de Napo, Tena, Quito

FOIN, PRODEPINE, 1997

Diagnóstico de la nacionalidad Kichwa de Napo. Volumen I, II, III

FUNDACION BIO PARQUE Y PROYECTO GRAN SUMACO, 2002

Plan de Manejo de la reserva de Biosfera Sumaco, Tena Ecuador 2002, Ed. Imprefepp

ICLEI

El desarrollo sustentable, módulo introductoria, s.ed., Quito, 2004

INEC

Datos del censo de población y vivienda, 2002.

MINISTERIO DEL AMBIENTE, 2000

Solicitud para la Declaratoria de Reserva de Biosfera Sumaco por parte de la UNESCO. Quito, Julio 2000.

MUNICIPIO DE TENA, 1992

Tena Modelo de Gobierno Local, Administración 1992 – 1996 / 1996 2000, Ed. Gráficas Iberia.

MUNICIPIO DE TENA, 2008

Plan Estratégico de Desarrollo, AME, Quito.

PNUD, 2004

La democracia en América Latina, Ed. Quebecor, Lima- Perú

PNUD,2004.

La Democracia en América latina, hacia una democracia d ciudadanos y ciudadanas, Ed. Quebecor, Lima- Perú 2004

UNICEF

Análisis del Gasto Social del Gobierno Municipal de Tena, 2004.

Programa subregional amazónico, s.l., Quito, 1994.

Raíz Ecuador. Mapa de Napo. Internet. [www.raizecuador.org](http://www.raizecuador.org). Acceso: 28 de octubre de 2007.

Qué es la participación ciudadana. Internet.[www.fmujeresprogresistas.org](http://www.fmujeresprogresistas.org). Acceso: 20 de Agosto 2007.

LEY ORGANICA DE LAS JUNTAS PARROQUIALES RURALES.

Ley No. 29. RO/ 193 de 27 de Octubre del 2000.

ENTREVISTAS:

- Alex Hurtado, ex alcalde de Tena
- Héctor Sinchiguano, ex alcalde de Tena
- Gladis Saltos, funcionaria de UNICEF
- Muñoz Freddy, ex facilitador de AME en Tena
- Simbaña Marcelo, ex facilitador de AME en Tena
- Lucía Andrade, sectorialista en fortalecimiento municipal, AME
- Giovanni San Miguel, municipio de Tena

## **Anexo 1**

### **SISTEMAS DE CONTROL A GOBIERNOS LOCALES**

Para garantizar el manejo transparente de la gestión municipal se establecen sistemas internos, externos y ciudadanos de control, que en calidad de órganos superiores, tienen la obligación de supervisar lo que hacen, solucionar los problemas que se presenten y sancionar si encuentran culpabilidad.

#### **1. Control interno**

El Concejo Municipal controla a la administración municipal. Se establecen los órganos especializados en examinar lo realizado por los funcionarios y se determinan si se ha cumplido o no con las disposiciones legales. Esto puede ejercerse desde la jefatura de personal.

Para ello será necesario contar con procedimientos claros, normas de comportamiento que eliminen posibles motivos de corrupción (depósito inmediato de los valores recaudados, prohibición de resolver sobre temas en los que se tenga interés particular, etc.).

#### **2. Control externo**

Son instancias creadas desde el Estado, cuya responsabilidad es mandataria y funcionan independientemente de la municipalidad. Estas son: La Contraloría del Estado, la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, la Procuraduría General y el Ministerio Fiscal.

La Contraloría General del Estado, es responsable de supervisar que se cumplan las leyes y no se perjudique el interés colectivo al recaudar ingresos, realizar gastos y administrar y utilizar bienes. Se habla de responsabilidades administrativas si se han incumplido las normas legales o reglamentarias; de responsabilidades civiles si además se ha perjudicado económicamente a la institución, la responsabilidad es civil, y de responsabilidades penales si lo que se ha hecho es un delito.

Con la finalidad de promover la eliminación de la corrupción, luego de los acontecimientos relacionados al gobierno de Abdalá Bucaram, se crea la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, como un organismo que representa a la ciudadanía. Recibe denuncias sobre hechos presuntamente ilícitos cometidos en las instituciones públicas, los investiga y, cuando sea necesario, solicita el juzgamiento y la sanción correspondientes. Quienes colaboran con las investigaciones que realice la Comisión, tendrán protección legal.

Los resultados de las investigaciones tendrán que presentarse en conocimiento del Ministerio Público y de la Contraloría General del Estado, para que estas instituciones ejerzan sus atribuciones de control. Y es allí donde se han quedado muchos trámites.

Los integrantes de la Comisión son: El Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas; los gremios profesionales legalmente reconocidos, representativos de cada sector y de carácter nacional; la Asociación Ecuatoriana de Editores de Periódicos, de Canales de Televisión, de Radiodifusión y la Federación Nacional de Periodistas; las Federaciones Nacionales de la Cámaras de la Producción; las centrales Sindicales y Organizaciones Indígenas, Afroecuatorianas y Campesinas de carácter nacional, legalmente reconocidas; las organizaciones Nacionales de Mujeres, legalmente reconocidas, y las organizaciones de Derechos Humanos y de Defensa de los Consumidores, legalmente reconocidas.

La Procuraduría General del Estado es la institución responsable del asesoramiento y control legal. Conocida como la abogada del Estado, interviene en defensa de las instituciones del sector público, en todos los juicios que se inicien contra ellas. En caso de encontrar irregularidades en la ejecución de los contratos, comunica al Ministerio Público y a la Contraloría General del Estado, para que estas instituciones ejerzan sus atribuciones de control.

El Ministerio Fiscal tiene la responsabilidad de actuar cuando conoce, por cualquier medio, que se ha cometido un delito. Su función es investigar si el delito se ha cometido efectivamente y quién puede ser su autor, para acusarlo ante la Función Judicial. Le corresponde, también coordinar y dirigir la lucha contra la corrupción, con la colaboración de todas las entidades que dentro de sus competencias tengan igual deber.

### 3. Control ciudadano

El transparentar la acción pública, para garantizar su eficiencia y honestidad, no debe ser vista como un acto de desprendimiento de las autoridades ni de las instituciones de control, sino como una responsabilidad y un derecho de la población. Para que ello no sea letra muerta, los ciudadanos contamos con diversos instrumentos legales, así: la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, el Habeas Data, la rendición de Cuentas, Las veedurías y la Revocatoria del Mandato

- Pese a que siempre ha estado determinado el derecho que tenemos las personas a conocer las actividades de las instituciones públicas. Es con la Ley de Transparencia y Acceso a la información cuando los ciudadanos adquieren instrumentos para exigir se cumplan con este derecho. Con esto se busca asegurar la mayor corrección de la actividad administrativa y promover su actuación imparcial. Se sanciona con la destitución a los funcionarios que atenten contra este derecho. Hacer públicos los procedimientos de contratación, para que la comunidad sepa qué se contrata, con quién, a qué precios y cuáles eran las alternativas.
- Para garantizar el derecho ciudadano de acceder a la información relacionada con temas de interés general, la Constitución establece la acción denominada Habeas Data a través de la cual, las personas pueden solicitar ante un juez que se les haga conocer la información o documentos que sobre ellas se encuentren en los archivos de las instituciones del Estado.
- Pese a que las autoridades no tienen la obligación implícita de rendir cuentas públicas en el Art. 120 de la Constitución Política se establece que “no habrá dignatario, autoridad, funcionario ni servidor público exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones”, por lo que este instrumento se constituye en un instrumento moral que demostrará capacidad, honestidad y eficiencia.

En un municipio el Alcalde, por mandato de la Ley, debe presentar al Concejo, cada año, un informe escrito acerca de su gestión. En ese informe deberá indicarse el estado de los servicios y de las demás obras públicas realizadas durante el año, los procedimientos empleados en su ejecución, los costos unitarios y totales y la forma como se hubieren cumplido los planes y programas aprobados por el Concejo.

- Por mandato constitucional, todo ciudadano está obligado a denunciar y combatir los actos de corrupción. En ejercicio de este deber, cualquier persona puede poner en conocimiento de las autoridades de control la información que posea o que haya llegado a su conocimiento sobre posibles actos de corrupción en la administración pública. Pero también puede irse más allá de la denuncia individual, a través de la organización de grupos de ciudadanos que se comprometen a supervisar las actividades de la administración, sea todas ellas, sea temas de fundamental importancia para la comunidad. Estas son las llamadas **veedurías ciudadanas**.

Estas iniciativas de los ciudadanos, evidentemente, se podrán desarrollar con mayor o menor facilidad, en la medida en que cuenten con apertura y apoyo por parte de las autoridades. Sin embargo, estas mismas autoridades pueden, por propia iniciativa, crear instancias de supervisión ciudadana. Para ello, pueden dictar ordenanzas que establezcan estas instancias de control o, simplemente, dar su apoyo a las iniciativas presentadas por los vecinos y darles las facilidades del caso para el desarrollo de su trabajo.

Estas instancias de control pueden ser las **Veedurías Ciudadanas**, conformadas para supervisar temas concretos; como por ejemplo, un campo de actividad fundamental para un municipio determinado o un contrato de elevado monto o gran importancia, y las Unidades de ética pública, concebidas como instancias adscritas a la administración municipal pero conformadas con representantes de la comunidad; éstas serían, a nivel local, lo que la Comisión de Control Cívico de la Corrupción es a nivel nacional.

- La revocatoria del mandato permite a los habitantes de un cantón destituir a los alcaldes que cometan actos de corrupción o que no cumplan, injustificadamente, el plan de trabajo que presentaron al inscribir su candidatura. La revocatoria de

mandato puede pedirse en cualquier momento cuando se trate de actos de corrupción, pero sólo durante el segundo y el tercer año del período del Alcalde, si se trata de incumplimiento del plan de trabajo.

El pedido de revocatoria de mandato lo puede hacer un grupo de ciudadanos que represente, al menos, el treinta por ciento de quienes consten en el padrón electoral. La revocatoria se decide mediante votación popular, que debe ser convocada por el Tribunal Provincial Electoral, con el voto de la mayoría absoluta de los votantes.

Un Estado local fuerte o un municipio consolidado, no implica, desestimar el papel de la ciudadanía organizada; sólo ella permitirá que la democracia se constituya en un valor cultural de la sociedad política; y la complementación progresiva de la democracia representativa con la participativa significará el surgimiento de nuevos actores políticos y un replanteo de las relaciones de poder. Para llegar a sociedades más equitativas, es indispensable atacar frontalmente a la pobreza y a la exclusión y, paralelamente, obtener una expansión económica sostenida y sustentable. Es el municipio, en calidad de gobierno local, quien debe asumir una visión estratégica que plasme un proyecto político.

## **Anexo. 2**

### **PRESUPUESTOS MUNICIPALES DE LOS AÑOS 2002, 2003 Y 2004 E INVERSION SOCIAL**

#### **1. ASPECTOS GENERALES**

##### **1.1 BASE LEGAL<sup>35</sup>**

El Ilustre Municipio de Tena, fue creado en enero de 1941, y apartir del 01 de agosto de 1997 según Resolución de Concejo N. 304, se remplaza la denominación de Municipio de Tena, por la de “Gobierno Municipal de Tena”, y está regido por las siguientes leyes:

- Constitución Política del Estado
- Ley de Régimen Municipal
- Ley de Régimen Provincial
- Ley Orgánica de Administración Financiera y Control
- Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa
- Código de Trabajo
- Ley de Contratación Pública
- Ley de Descentralización
- Código Tributario
- Ordenanzas Municipales
- Resoluciones de Concejo, Acuerdos y Reglamentos

##### **1.2 FUNCIONES Y OBJETIVOS GENERALES DE LA ENTIDAD**

El Gobierno Municipal cuenta con las siguientes funciones:

- Función I. Servicios Generales
- Función II. Servicios Sociales
- Función III. Servicios Comunes
- Función IV. Servicios Inclasificados

A través de estas funciones se pretende cumplir los siguientes objetivos:

---

<sup>35</sup> Tomado de la Ordenanza del Presupuesto del año 2003

1. procurar el bienestar material de la colectividad y contribuir al fomento y protección de los intereses locales.
2. Planificar e impulsar el desarrollo físico del cantón, tanto en sus áreas urbanas como rurales.
3. Mejorar las condiciones de vida en el sector rural del cantón, a través de un Programa Integral de Apoyo al Desarrollo Comunitario, al sector Educativo y al desarrollo cultural.
4. Impulsar una política social en el ámbito local a través de la participación de los actores locales.

### **1.3 POLITICAS DE ACCION DE LA ENTIDAD**

1. Seguir apoyando al Desarrollo Sectorial (económico y social), en las áreas de salud, educación y apoyo a la producción.
2. Y por otro lado el Desarrollo Generacional con la participación activa de niños, jóvenes, mujeres y conciudadanos de la tercera edad.

Incorporando en todos los ámbitos la igualdad de género y el respeto a la fragilidad ambiental amazónica.

Para cumplir con su Gestión, se ha planteado los siguientes lineamientos estratégicos para su concreción:

1. Continuar apoyando a la salud y a la educación, como responsabilidad municipal.
2. El ecoturismo como eje de desarrollo
3. Racionalizar el gasto y la inversión, a través de la activa participación ciudadana en el diseño, implementación y ejecución de las obras.
4. Fortalecer los vínculos interinstitucionales de cooperación, para la implementación y cofinanciamiento de proyectos de mutuo interés.

## 2. ORGANIZACIÓN

La organización del Gobierno Municipal de Tena, está conformado por los siguientes niveles:

- |                       |  |
|-----------------------|--|
| a. Legislativo        | Concejo  |
| b. Ejecutivo          | Alcalde  |
| c. Asesor             | Asesoría Jurídica y Comisiones<br>Permanentes especiales<br>Secretaría General   |
| d. Directivo          | Directores Departamentales<br>Financiero<br>Obras Públicas<br>Planificación<br>Educación y Cultura<br>Saneamiento Ambiental y Salubridad |
| e. Directivo<br>Medio | Jefes Departamentales.<br>Oficina, y Empleados con título académico<br>a nivel superior  |
| f. Administrativo     | Personal de apoyo, auxiliares, asistentes, dibujantes<br>y topógrafos  |
| g. Servicio           | Policías municipales, cadeneros, porteros,<br>mensajeros   |
| h. Operativo          | Obreros.   |

## 3. POLITICAS DE FINANCIAMIENTO

El Gobierno Municipal del cantón Tena, para financiar el presupuesto, se servirá principalmente de las asignaciones que el Gobierno Central transfiera mediante los Fondos de Desarrollo Seccional FODESEC, de participación del Presupuesto General del Estado, Del Fondo de Desarrollo de las Provincias de la región Amazónica y de Fortalecimiento de sus organismos Seccionales, participación de las asignaciones de otras Entidades del Sector Público, Aportes externos de organismos de desarrollo nacional e internacional y con los ingresos propios de de entidad.

## ORDENZAS Y DECRETOS QUE AMPARAN LOS INGRESOS

- Impuesto a los predios urbanos
- Impuesto a las utilidades en la compra-venta de Predios urbanos, Plusvalía de los mismos
- Impuesto a los Predios Rústicos
- Impuesto a las Patentes Municipales.
- Impuesto a los Vehículos
- Impuesto a las Alcabalas.
- Impuesto a los Espectáculos Públicos.
- Aferición de Pesas y Medidas
- Utilización de la vía pública
- Camal Municipal.
- Mercados Minoristas y Ferias Libres.
- Agua Potable
- Timbres Municipales.
- Aprobación de planos e Inspección de Construcciones.
- Contribución Especial de mejoras.
- Recolección de basura
- Alcantarillado
- Playas y Ríos del cantón.
- Servicios Técnicos y Administrativos
- Fondo de Desarrollo Seccional (FODESC R.A)
- 2% de los Ingresos Corrientes del Presupuesto General del Estado.
- Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto Gobierno Central, para los Gobiernos Seccionales.
- Ley 040 (sustitutivo del Decreto 162)
- Ley 122 (Crea el Fondo de Desarrollo de las Provincias de la región Amazónica)
- Ley 010 (Crea el Fondo de Desarrollo Regional Amazónico y de Fortalecimiento de sus Organismos Seccionales.)

#### 4. ANALISIS DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL DEL AÑO 2002

Con fecha 16 de enero del 2002, y luego de haberse aprobada en primera y segunda instancia la Ordenanza de la Pro forma Presupuestaria de la Entidad Municipal, se aprueba La ordenanza del Presupuesto General de la Entidad Municipal para el Ejercicio Financiero del 2002.

##### 4.1 INGRESOS MUNICIPALES 2002

INGRESO	VALOR	%
Ingresos propios	320.200,00	6,55
Ingresos transferencias	3.745.55,00	76,66
Anticipos contractuales	220.000,00	4,50
Saldo Caja Bancos	600.000,00	12,28
<b>TOTAL INGRESOS</b>	<b>4.885.688,55</b>	<b>100,00</b>
Ingresos Corrientes	938.276,35	19,45
Ingresos Capital	3.885.688,55	80,55

**Elaborado por: César Ochoa B.**

#### 4.2 EGRESOS 2002

DENOMINACION	GASTOS PERSONAL	BIENES Y SERVIC DE CONSUMO	GASTOS FINANCIEROS	TRASN. CORRIENTES	SUB. TOTAL GASTOS CORRIENTES	ACTIVOS DE LARGA DURACION	GSTOS PERSONALES PARA INVER.	BIENES Y SERVIC. DE CONSUMO	OBRAS PUBLICAS	TRANSF. PARA INVERSION	SUB. TOTAL CAPITAL E INVERSION	APLC. DE FINANCIAMIENTO	TOTAL DEL GASTO
I. SERV. GENERALES ADM. GENERAL ADM FINANCIERA JUST, POLI. Y VIGIL.	506.546,36 299.670,35 167.498,00 39.378,00	249.700,00 194.400,00 42.500,00 12.800,00	7.400,00 4.400,00 3.000,00		763.646,36 498.470,00 212.998,00 62.178,00	106.600,00 91.500,00 10.000,00 5.100,00					106.600,00 91.500,00 10.000,00 5.100,00		870.246,35 589.970,35 222.998,00 57.278,00
II. SERVIC. SOCIALES EDUC. Y CULTURA	45.769,00 45.769,00	6.000,00 6.000,00			51.769,00 51.769,00	9.200,00 9.200,00		86.720,00 86.720,00		140.000,00 0 140.000,00 0	235.920,00 235.920,00		287.689,00 287.689,00
III. SERV. COMUNALES PLAN. URBANA Y RURAL HIGIENEAMBIENTAL ABASTEC. DE AGUA ALCANTARILLADO SER. COMUNALES ECOTURISMO	50.381,00 50.381,00	10.320,00 10.320,00			60.701,00 60.701,00	160.300,00 1.100,00 25.000,00 2.200,00 100,00 131.700,00 200,00	270.355,20 85.188,50 14.781,00 190.385,70	1085.220,00 8.000,00	2.947.017,00 40.417,00 197.000,00 726.000,00 258.500,00 1.710.100,00 15.000,00	2.000,00 2.000,00	3.484.892,20 49.517,00 222.000,00 805.208,60 275.481,00 2.117.486,70 15.200,00		3.545.593,20 110.218,00 222.000,00 805.208,50 275.482,00 2.117.485,70 15.200,00
IV. SERV. INCLASIFICAD. GAST. COMUNALES		21.000,00 21.000,00	1.500,00 1.500,00	39.660,00 39.660,00	62.160,00 62.160,00	40.000,00 40.000,00					40.000,00 40.000,00	80.000,00 80.000,00	182.160,00 182.162,00
TOTAL GENERAL TOTAL PORCENTUAL	902.696,35 12.34	287.020,00 5.87	8.900,00 0.18	39.660,00 0.81	938.276,35 19.20	316.100,00 6.47	270.355,20 5.58	191.940,00 3.93	2.947.017,00 60.32	142.000,00 0	3.867.412,20 79.16	80.000,00 1.64	4.885.688,55 100,00

Elaborado: Dra. Mariana Chávez  
JEFA DE PRESUPUESTO GMT

#### 4.3 GASTOS CORRIENTES

TOTAL GASTOS CORRIENTES	GASTOS PERSONAL PARA INVERSION <sup>36</sup>	TOTAL
938.276.35	270.355,20	1.208.631,55
19.20 %	5.53 %	24.73%

ELABORADO: César Ochoa B

<sup>36</sup> Si se analiza este rubro claramente nos podemos dar cuenta que nuevamente son gastos corrientes: sueldos y bonificaciones

#### 4.4 DISTRIBUCION DEL PRESUPUESTO DE INVERSION DE OBRAS PUBLICAS, DEL AÑO 2002, POR PARROQUIA

PROGRAMA	TENA	PTO. NAPO	PANO	TALAG	MISA-HUALLI	AHUANO	CHONTA PUNTA
PLANIFICACION URBANA Y RURAL	35.417	834	834	834	834	834	834
HIGIENE AMBIENTAL Y SALUBRIDAD							
- Recolección de basura	110.000					36000	36000
- Samarina	15.000						
AGUA POTABLE	520.000	76.666	16.666	6.666	16.666	16.666	00
SERVIC. COMUNALES (ALCANTARILLAD)	142.000	10.000	00	00	10.000	10.000	00
OTROS SERVICIOS	788.500	19.200	200	14.400	71.200	30.200	200
ECOTURISMO							
TOTAL DE INVERSION	1.610.917 80.5 %	106.700 5.3 %	31.900 1.6 %	21.900 1.1 %	98.700 5.0 %	93.700 4.7 %	37.034 1.8 %

#### 5. ANALISIS DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL DEL AÑO 2003

Con fecha 6 de enero del 2003, y luego de haberse aprobada en primera y segunda instancia la Ordenanza de la Pro forma Presupuestaria de la Entidad Municipal, se aprueba La ordenanza del Presupuesto General de la Entidad Municipal para el Ejercicio Financiero del 2003.

Resumen del total de ingresos 2003

##### 5.1 INGRESOS 2003

INGRESO	VALOR	%
Ingresos propios	346.500,00	6,10
Ingresos trasferencias	4.312.839,47	75,95
Anticipos contractuales	500.000,00	8,80
Saldo Caja Bancos	399.000,00	7,03
Cuentas por cobrar	120.500,00	2,12
<b>TOTAL INGRESOS</b>	<b>5.678.839,47</b>	<b>100,00</b>
Ingresos Corrientes	1.126.072	19,83
Ingresos Capital	4.552.766,80	80,17

Elaborado por el Dto. Financiero del GMT

### 5.2 EGRESOS 2003

DENOMINACION	GASTOS PERSONAL	BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO	GASTOS FINANCIEROS	TRASN. CORRIENTES	SUB. TOTAL DE GASTOS CORRIENTES	ACTIVOS DE DURAC.	GSTOS PERSONALES PARA INVER.	BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO	OBRAS PUBLICAS	TRANSF. PARA INVERSION	SUB. TOTAL CAPITAL E INVERSION	APLC. DE FINANCIAMIENTO	TOTAL DEL GASTO
I. SERV. GENERALES ADM. GENERAL ADM FINANCIERA JUST. POLI. Y VIGIL.	<b>741.727,27</b> 7 414.980,00 255.160,27 71.587,00	<b>270.900,00</b> 218.000,00 44.200,00 8.700,00	<b>13.000,00</b> 8.000,00 5.000		<b>1.026.627,27</b> 640.980,00 304.360,27 80.287,00	<b>87.100,00</b> 74.600,00 9.500,00 3.000,00					<b>87.100,00</b> 74.600,00 9.500,00 3.000,00		<b>1.112.727,27</b> 715.580,00 313.860,27 83.287,00
II. SERVIC. SOCIALES EDUC. Y CULTURA						<b>3.000,00</b> 3.000,00	<b>81.443,00</b> 81.443,00	<b>49.900,00</b> 49.900,00		<b>213.000,00</b> 213.000,00	<b>347.343,00</b> 347.343,00		<b>347.343,00</b> 347.343,00
III. SERV. COMUNALES PLAN. URBANA Y RURAL HIGIENEAMBIENTAL ABASTEC. DE AGUA ALCANTARILLADO SER. COMUNALES ECOTURISMO						<b>117.500,00</b> 5.000,00 40.000,00 16.000,00 10.000,00 102.500,00 4.000,00	<b>478.204,20</b> 83.434,00 23.500,00 95.046,90 30.459,00 269.264,30	<b>187.540,00</b> 30.420,00 23.500,00 23.620,00 2.600,00 107.400,00	<b>3.116.865,00</b> 0 45.000,00 235.000,00 706.462,00 342.700,00 1.762.703,00 0 25.000,00		<b>3.960.109,20</b> 163.854,00 298.500,00 841.128,90 385.759,00 2.241.867,30 29.000,00		<b>3.960.109,20</b> 163.854,00 298.500,00 841.128,90 385.759,00 2.241.867,30 29.000,00
IV. SERV. INCLASIFICAD. GAST. COMUNALES		<b>26.000,00</b> 26.000,00	<b>1.000,00</b> 1.000,00	<b>92.660,00</b> 92.660,00	<b>119.660,00</b> 119.660,00	<b>100.000,00</b> 100.000,00					<b>100.000,00</b> 100.000,00	<b>39.000,00</b> 39.000,00	<b>258.660,00</b> 258.660,00
TOTAL GENERAL TOTAL PORCENTUAL	<b>741.727,27</b> 13,06	296.900,00 5,23	14.000,00 0,25	92.660,00 1,63	1.145.287,27 20,17	367.600,00 6,47	559.647,20 9,85	237.440,00 4,18	3.116.865,00 54,89	213.000,00 3,75	4.494.552,20 79,15	39.000,00 0,69	5.678.839,47 100

ELABORADO: Dra. Mariana Chávez  
JEFA DE PRESUPUESTO GMT

### 5.3 SINTESIS DE GASTOS 2003

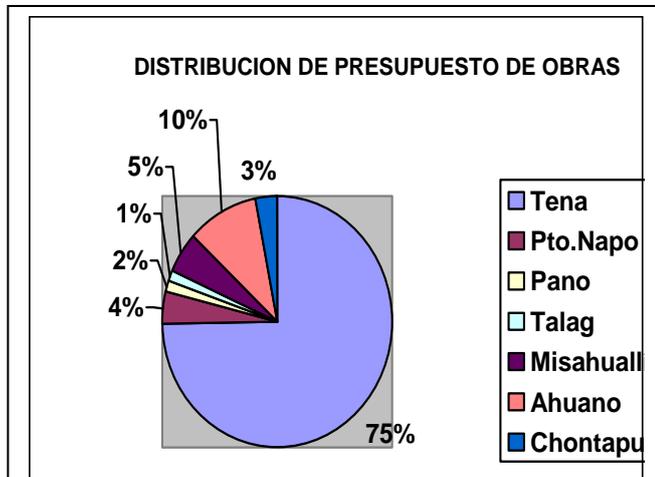
TOTAL GASTOS CORRIENTES	GASTOS PERSONAL PARA INVERSION <sup>37</sup>	TOTAL
1.145.287,27 20,17 %	559.647,20 9,85 %	1.704.934,47 30,02%

<sup>37</sup> Si se analiza este rubro claramente nos podemos dar cuenta que nuevamente son gastos corrientes: sueldos y bonificaciones

**6. DISTRIBUCION DEL PRESUPUESTO DE INVERSION DE OBRAS PUBLICAS  
2003, POR PARROQUIA**

PROGRAMA	TENA	PTO. NAPO	PANO	TALA G	MISAHUAL LI	AHUAN O	CHONT A PUNTA
PLANIFICACION URBANA Y RURAL	40.000	834	834	834	834	834	834
HIGIENE AMBIENTAL Y SALUBRIDAD	62.145	12.145	12.145	12.145	12.145	12.145	12.145
- Recolección de basura						42.250	42.250
- Samarina	613.462	6.133	16.133	11.133	16.133	16,133	6.133
AGUA POTABLE	253.700	25.000	5.000	0.00	6.000	0.00	0.00
SERVICIOS COMUNALES	947.700	60.600	5.200	9.400	102.800	191.603	15.200
OTROS SERVICIOS	25.000						
ECOTURISMO							
<b>TOTAL DE INVERSION</b>	<b>1.942.007</b>	<b>104.712</b>	<b>39.312</b>	<b>33.512</b>	<b>137.912</b>	<b>262.965</b>	<b>76.562</b>
	74,780%	4,032%	1,538%	1,290%	5,310%	10,158%	2,947%

Elaboración César Ochoa B.



## 7. ANALISIS DE LA DISTRIBUCION DEL PRESUPUESTO DEL AÑO 2004

### 7.1 EGRESOS 2004

DENOMINACION	GASTOS TOTALES	GASTO CORRIENTE	GASTO DE CAPITAL	GASTO DE INVERSION
ADMINISTRACION GENERAL	696.177,44	654.177,44	42.000,00	
ADMINISTRACION FINANCIERA	328.080,00	318.580,00	9.500,00	
JUSTICIA POLICIA Y VIGILANCIA	90.717,00	87.617,00	3.100,00	
EDUCACION Y CULTURA	393.328,00		8.000,00	331.328,21
PLANIFIC. URBANA Y RURAL	228.331,00		18.100,00	210.231,00
HIGIENE AMBIENTAL	407.837,00			404.837,00
AGUA POTABLE	642.978,00		16.000,00	629.978,80
CANALIZAC. Y ALCANTARILAD.	341.981,00			328.781,00
OTROS SERVICIOS COMUN.	3.024.134,00		1.518.864,00	1.505.266,00
ECOTURISMO	64.000,00		2.000,00	62.000,00
GASTO DE DEUDA	346.660,00	186.660,00	67.000,00	
<b>TOTAL</b>	<b>6.510.220,45</b>	<b>1.247.034,00</b>	<b>1.681.564,00</b>	<b>3.472.422,01</b>

Fuente: Municipio de Tena  
Elaborado: César Ochoa

**7.2 DISTRIBUCION DEL PRESUPUESTO DE INVERSION DE OBRAS PUBLICAS 2004,  
POR PARROQUIA**

PROGRAMA	TENA	PTO. NAPO	PANO	TALAG	MISA HUALLI	AHUANO	CHONTA PUNTA
PLANIFICACION URBANA Y RURAL	40000	833	833	833	833	833	833
HIGIENE AMBIENTAL Y SALUBRIDAD							
- Recolección de basura	192000	3000	3000	3000	3000	3000	
- Samarina	15000					60000	60000
AGUA POTABLE	400000	82500	82500	82500	82500	82500	82500
SERV. COMUNALES ALCANTARILLADO	193000	15000	20000	8000	12000	00	8000
OTROS SERVICIOS	811000	14666	7000	00	7000	22000	28000
ECOTURISMO	50000						
TOTAL DE INVERSION	1.701.000	115.999	113.333	94.333	105.333	168.333	179.333
	69.0 %	5%	4.6 %	4 %	4.35 %	7 %	8 %

**8. ASIMETRIAS EN LA DISTRIBUCION DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL Y  
PROVINCIAL EN EL AÑO 2003, CON RELACION A LAS NBI**

ALFABETISMO		NB SATISFECHAS		INVERSION GMT HCP		IVERSION POR HAB.	
MAYOR	MENOR	MAYOR	MENOR	MAYOR	MENOR	MAYOR	MENOR
Tena 94,2 %	Talag 53,8 %	Tena 47,2 %	Talag 0,5 %	Tena 2108877	Talag 12700	Tena \$ 91,83	Chonta Punta \$ 5,00
Chonta Punta 90,3%	Pano 87,6%	Misahuall i 10,1 %	Chonta Punta 1,3 %	Ahuano 355757	Chonta Punta 31500	Pano \$ 60,79	Talag 5,52

### Anexo 3

## PROGRAMAS Y SUBPROGRAMAS DEL PLAN DE DESARROLLO ESTRATÉGICO DEL TENA

### 1. Programa de Turismo

#### 1.1 Subprogramas:

**a. Información Turística**, se plantea como metas: Contar con la señalización completa en las vías hasta febrero de 1999, y consolidar el sistema de información y promoción turística de la Dirección Municipal hasta finales del año de 1998.

Como proyectos: Diseño y elaboración de letreros con simbologías turísticas en los puntos claves del Cantón; señalización de vías de acceso hacia el Cantón; elaboración de dos videos de promoción turística y servicios; diseño y elaboración de material impreso de promoción turística, inventario de atractivos turísticos (Rivera del Napo), y construir un museo étnico cultural.

**b. Capacitación Turística**, se plantea como metas: Capacitar a los prestadores de servicios turísticos del área urbana hasta el año 2000 en un 100%, y capacitar a los prestadores de servicios turísticos del área rural (comunidades), hasta el año 2002.

Como proyectos se aspira: Diseño de contenidos de los cursos de capacitación para los prestadores de servicios; realización periódica de talleres de capacitación urbana y rural, y realizar una campaña de concientización turística, cultural y ambiental a través de los medios de comunicación.

**c. Inversión Turística**, se plantea como metas: Contar con una infraestructura adecuada y suficiente a la demanda turística, y obtener créditos blandos para los prestadores de servicios turísticos.

Como proyectos: Construir un mirador de la Cruz en el cerro de Chiuta; diseño e implementación del corredor turístico “Cañón de Misahualli”; adecuar el complejo

Turístico en la “Isla del Amor”, tener un fondo de desarrollo, impulsar una feria Internacional de Tena.

—**d. Seguridad Turística**, se establece como metas: Turistas y prestadores de servicios protegidos, y reducir el índice de accidentes.

Con formato: Numeración y viñetas

Como proyectos: conformar un grupo de apoyo y rescate ecoturístico, y capacitar al personal del grupo de rescate y dirección de turismo.

## 2. Programa de Educación

### 2.1 Subprogramas:

—**a. Oferta Educativa**, se plantea como metas: Establecer a mediano plazo la especialización de los centros educativos de acuerdo al mercado laboral del Cantón; ofrecer capacitación técnica mediante cursos abiertos; reducir la migración estudiantil y disponer de carreras relacionadas con recursos forestales y producción agropecuaria, hasta el año 2002.

Con formato: Numeración y viñetas

Como proyectos se pretende elaborar base de datos acerca del mercado laboral, oferta educativa y mapa escolar, y diseñar el currículo educativo de acuerdo a la potencialidad productiva del Cantón.

—**b. Adaptación de la Reforma Curricular a la realidad cantonal**, se aspira como metas: Establecer como eje de la reforma educativa, a los contenidos de ecología, educación ambiental y ecoturismo; impulsar la reforma educativa par que se ejecute hasta el año 2000; proporcionar referentes locales que puedan incluirse en los contenidos educativos; contar con textos escolares y materiales didácticos conforme a la realidad del Cantón, y socializar las experiencias de los CEM que refuercen la reforma educativa.

Con formato: Numeración y viñetas

Para ello será necesario impulsar proyectos como: Análisis de contenidos de los actuales textos escolares que se utilizan en el Cantón, para adaptarlos a la reforma curricular;

establecimiento de grupos de trabajo con los maestros para determinar el currículo educativo, y la actualización y reforzamiento de la información de la biblioteca municipal.

—**c. Identidad Amazónica**, tiene como metas: Consolidar los temas de ecoturismo y educación ambiental, como elementos que fomenten la identidad amazónica, en los pensum de estudio, hasta el año 2002; nivel de escolaridad rural: de 5° grado rural a 10° nivel. Urbano, de 2° curso a bachillerato, y redefinir las especializaciones educativas.

Con formato: Numeración y viñetas

Como proyectos están: Vinculación y uso de elementos referenciales en el diseño de los contenidos educativos de los textos y materiales de enseñanza., creación de especialidades en bachillerato técnico, agrícola, administración, y la constitución de un banco de oportunidades: Becas, préstamos, capacitación.

—**d. Participación en Educación**, tiene como metas: 80% de las escuelas rurales dirigidas de manera participativa en el año 2008; codirección en todas las escuelas fiscales urbanas, en el año 2000; 80% de las escuelas rurales integradas en CEM .

Con formato: Numeración y viñetas

Como proyectos se establece la elaboración del currículum comunitario rural; el fortalecimiento de los CEM existentes, y la creación de dos CEM: Unión Venecia y división Mondaña.

—**e. Gestión Local del Riesgo**, tiene las siguientes metas: Replicar talleres de capacitación en Gestión Local del Riesgo, 4 en el sector rural y 2 en el urbano, hasta agosto de 1999; mapear las amenazas y crear un sistema de seguimiento, hasta diciembre de 1998, y la creación de un sistema automatizado de información, construcción y seguimiento de amenazas, vulnerabilidades y escenario de riesgo, a través del CEAGEL.

Con formato: Numeración y viñetas

Los proyectos son: Taller de capacitación para Gestión Local de Riesgo con los líderes comunitarios del sector urbano y rural del Cantón Tena; diseño y elaboración de mapas de amenazas en la ciudad de Tena, dirigido a líderes comunitarios; construcción y elaboración de los escenarios de riesgo en las comunidades rurales, y una campaña de difusión y educación a través de los medios de comunicación y otros canales comunicativos.

### 3. Programa de Salud

#### 3.1 Subprogramas

—**a. Promoción de la Salud y Prevención de la Enfermedad**, tiene como metas:

Con formato: Numeración y viñetas

Disminuir morbilidad de IRA en un 25% y ERA en un 50%, en 2003; disminuir incidencia de enfermedades inmuno prevenibles; 100% niños con desarrollo psicomotor adecuado hasta el 2008; disminución de tasas de morbilidad y mortalidad de mujeres en el proceso de embarazo, parto y puerperio; disminución de tasa de fecundidad, de 7 a 4 hasta el 2004: plan de educación preventiva; plan de detección de casos; presencia permanente de medicación en unidades operativas; erradicación de la malaria y el dengue, 2004; 100% de los niños escolares se cepillan diariamente; integrar al 100% de escuelas en programas de prevención de salud, y se integran los curadores tradicionales y se apoyan en el sistema de salud “formal”.

Como proyectos constan: Prevención de enfermedades infantiles; red de promotores de salud; salud reproductiva para adolescentes (FIPA), en ejecución desde 1998; captación y capacitación de parteras; reducción de prevalencia de tuberculosis pulmonar; plan de erradicación de la malaria; plan de difusión; educación sanitaria: cepillado dental diario; escuelas saludables, y la formación de promotores de salud.

—**b. Mejoramiento de la Calidad, Cobertura y Accesibilidad**, se plantea como metas:

Con formato: Numeración y viñetas

El Hospital de Tena se convierte en centro de referencia hospitalario regional, 2000; 80% de la población, hasta el 2002, cuenta con un seguro de salud; centro de Salud Flotante en funcionamiento; hasta 1999 tendrá que existir un sistema radial de emergencias; red de promotores consolidada, con un plazo hasta 1999.

Como proyectos: red de servicios; mejoramiento gerencial del hospital de Tena; seguro de salud; pago por servicios; fortalecimiento de actores sociales de salud; estrategia “Hospital Amigo”, y red de emergencias para la Rivera del Napo (integra la barcaza de salud).

—**c. Sistema de Información, capacitación y Comunicación**, se plantea como metas:

Con formato: Numeración y viñetas

Sistema de funcionamiento, 2000; 20% de médicos capacitados, a través de contactos con

médicos extranjeros; en 1999 formada una red de parteras y promotores, y un 100% población urbana y 60% rural conoce mensajes del folleto “Para la vida”, adecuados al medio.

Como proyectos: Sistema de información local en salud; clínica Mondaña, ejecuta el proyecto FUNEDECIN; red de parteras tradicionales; red de promotores comunitarios; programa Para la Vida; UNICEF, OPS, Cruz Roja Suiza, Desarrollo y Autogestión, Ayuda en Acción, FOIN, trabajando coordinadamente.

#### 4. Programa de Producción

##### 4.1 Subprogramas

—**a. Integración y Mercados**, se establece como metas: Contar con vías de primero y segundo orden hasta el año 2004; contar con equipo caminero renovado y con personal capacitado; recibir señales de 4 canales de televisión nacionales en 1999; red digital telefónica hasta el año 2000; ampliar la red telefónica en parroquias, teniendo como meta el 2004.

Con formato: Numeración y viñetas

Como proyectos se ve necesario realizar: Mejoramiento de la vía Papallacta/Baeza/Tena/Puyo; estudio vía a Salcedo; estudio e implementación de transporte fluvial municipal en las riveras navegables del Cantón; implementación de repetidoras; centrales digitales de telefonía, y telefonía en Misahualli 2000.

—**b. Difusión y gestión Económica**, se plantea como metas: Crear nuevos espacios de trabajo en sector urbano, hasta el año 2004; dirigir la inversión pública hacia la generación de empleo; establecer mecanismos de difusión hasta el año 2000; conseguir el 65% del financiamiento a través de convenios con organismos financieros internacionales hasta el año 2001, y detectar oportunidades de productos agrícolas alternativos, o de procesos que agreguen valor a los productos, 2002.

Con formato: Numeración y viñetas

Para ello será necesario impulsar proyectos como: Desarrollo de dos zonas semi industriales de Tena; programas de vivienda popular; difusión de información para atraer la inversión a través de página WEB, ferias y exposiciones, rondas de negocios, bolsas de productos y proyectos alternativos; asesoramiento productivo; fincas integrales modelo; estación forestal experimental; apoyo investigación y difusión nuevas tecnologías.

—c. **Apoyo a Actividades Productivas**, tiene las siguientes metas: Los fondos de apoyo a actividades productivas coordinan sus acciones 2000; acceso fácil a crédito, 2004; banco de datos, 2000; contar con centros urbanos de comercialización en el 2002, y 10 Centros de acopio en la ribera, y 1 en cada parroquia rural, año 2004.

Con formato: Numeración y viñetas

Los proyectos son: Fondo local para iniciativas sustentables; mercado Central de Tena; centros de comercialización, y la construcción de centros de acopio.

## 5. Programa de Infraestructura, Servicios y Equipamiento

### 5.1 Subprogramas

—a. **Agua Potable**, se establecen las siguientes metas: Determinar los índices de desperdicio y revisión de redes hasta diciembre de 1998; diseñar un programa para mejorar la recaudación hasta diciembre de 1998; aplicación hasta el año 2000, cubrir el área urbana el 100% y urbanizable el 80% hasta el año 2000, y contar con los estudios hasta el año 2000.

Con formato: Numeración y viñetas

Como proyectos: Monitoreo y reparación permanente de las redes de distribución de agua potable; mejoramiento de la recaudación y revisión de costos; monitoreo de conexiones domiciliarias clandestinas; ampliación de la red de agua potable en los barrios Verónica, Tereré, Paushiyacu, entre otros, y elaborar estudios de nuevas fuentes de captación de agua potable.

—b. **Alcantarillado Sanitario**, se establece como metas: Definición del sistema hasta julio 1998; inicio de construcción diciembre del año 2000; estudios de colectores hasta

Con formato: Numeración y viñetas

diciembre de 1999; construcción de colectores marginales sector norte y sur, hasta el año 2002; construcción en área urbana el 95% hasta el 2000, y construcción en área de expansión hasta el año 2002, en un 80%.

Como proyectos: Tratamiento de aguas servidas del sector norte y sur. (lagunas de oxidación, tanques Imhof o reactores anaeróicos); construcción de colectores marginales sector norte y sur; estudio del alcantarillado pluvial, y ampliación de la red de alcantarillado en los barrios: San Jorge, Eloy Alfaro, Corazón de Jesús, Tereré, Aeropuerto 2, San Luis, Morete y Paraíso.

—c. Energía, se establece como metas: Creación de Empresa Mixta y formación de Técnicos. Para ellos será necesario elaborar los siguientes proyectos: Hidroeléctrico Jondachi, hidroeléctrico Tena – Misahuallí, y micro centrales instalación fotovoltaica.

Con formato: Numeración y viñetas

## 6. Programa de Participación social

### 6.1 Subprogramas

—a. **Espacios de Concertación**, tiene las siguientes metas: Lograr que el Comité de Coordinación Interinstitucional se reúna 4 veces al año a partir de 1999; consolidar a la Junta de Salud como un ente participativo y de coordinación acciones en ese campo; establecer juntas parroquiales de manera democrática, y apoyar y fortalecer los comités barriales y de comunidades.

Como proyectos: Ampliación de actividades del Comité de Coordinación; creación de una red integral de protección de derechos de los niños; ejecución del Plan de Salud del cantón Tena; desconcentración de funciones municipales en las parroquias, y participación de la comunidad en la elaboración de diagnósticos, POA y presupuesto municipal.

—b. **Participación de Actores Sociales**, se ponen como metas: Fortalecer las oficinas municipales de la Mujer, Tercera Edad y Juventud; establecer hasta el año 2000 redes de trabajo por sector; 100% de las organizaciones populares urbanas, y 50% de las rurales,

Con formato: Numeración y viñetas

manejan instrumentos, año 2008; se cogestionan servicios públicos, año 2004, y el 80% de la población urbana y el 50% de la rural conoce las herramientas básicas de derechos humanos.

Como proyectos: Casa de la Juventud; consultoría de Familia, Comisaría de la Mujer, Oficina de la Juventud, Oficina de la Tercera Edad; República Ecológica de los Niños (REN). Sistema de Información Local; capacitación en diagnóstico participativo, proyectos, manejo financiero, conocimientos y destrezas específicas; se establezcan servicios de recolección de desechos, agua segura en el sector rural, y se difunda programas de comunicación del Convenio 169 Organización Internacional del Trabajo (OIT), Convenciones de Derechos del Niño y de equidad y no discriminación de la mujer, Leyes del Anciano, contra la violencia doméstica, Código de Menores y Derechos Humanos en la Constitución e instrumentos internacionales.

—c. **Solución de problemas sociales**, tiene las siguientes metas: En el 2004, todas las comunidades tienen legalizadas sus tierras; en el 2008 no hay déficit de vivienda en el Tena; un 80% de la población rural cuenta con servicios básicos en su vivienda, 2008, y existen mecanismos comunitarios de atención no institucional a estos grupos. Como proyectos, para llegar a las metas están: Ordenamiento territorial; geo referencia; investigación acción para adolescentes; capacitación e integración de parteras; planes de vivienda popular; agua segura y fuentes de energía alternativa en sector rural; Casa del Abuelo; eliminación de barreras arquitectónicas, y hospedería anexa a hospital.

Con formato: Numeración y viñetas

—d. **Género y Participación**, se establece como metas: Integrar en los organismos públicos la perspectiva de género; apoyar la generación de micro empresas; 80% de las organizaciones femeninas han recibido ciclo de capacitación; todas las organizaciones de segundo grado tienen frente femenino establecido; se cumple ley en un 20%; establecer servicios permanentes de apoyo a la mujer; establecer la Comisaría de la Mujer, año 2000, e incidir en la reducción de los niveles de violencia doméstica.

Con formato: Numeración y viñetas

Los proyectos son: Plan de igualdad de oportunidades en organismos públicos; superación de discriminación en sector educativo formal; capacitación en actividades productivas y

conformación micro empresas comunitarias; programa Mujer Campesina MAG; formación de lideresas; establecimiento de la Consultoría Familiar; establecimiento de la Comisaría de la Mujer y la Familia, y difusión de la Ley y la convención contra la discriminación.

## 7. Programa de Prevención y Manejo de Medio Ambiente

### 7.1 Subprogramas

—**a. Medio Ambiente Urbano**, tiene las siguientes metas: Construcción del Plan Maestro de Alcantarillado de Tena, 2000; construcción de sistemas de tratamiento de agua, 2002; establecimiento de un laboratorio de control 1999; bajar los índices de contaminación en un 30% en el sector central de la ciudad; revisar las normas de construcción y publicidad 1998 (en planificación); determinar zonas industriales y contar con programas de recreación.

Como proyectos: Plan maestro de alcantarillado (puesta en marcha); sistema de tratamiento; relleno sanitario (puesta en marcha); arborización de espacios públicos; peatonización del centro; apertura de nueva vía; normar y controlar la contaminación visual y auditiva; tratamiento paisajístico de los barrios, circuitos turísticos urbanos; creación de zona semi-industrial de Tena, e implementación de parques urbanos.

**b. Medio Ambiente Rural**, se plantea como metas: Mecanismo local establecido, 1999; 80% de las comunidades aplican sistemas productivos sustentables, 2006; Fortalecer una comisión interinstitucional de monitoreo ambiental (1999); Capacitar grupos locales para el monitoreo (espacios sector petrolero y bosque tropical primario) 2005; Normar y socializar las regulaciones; 40% del territorio no poblado ni explotado declarado zona protegida, 2004; acuerdos con INEFAN, 2000, e iniciar control de asentamiento desde 1998.

Como proyectos: Selvicultura; agroforestería; ecoturismo; programa de control de plaguicidas e insumos agrícolas; capacitación en riesgo ambiental y herramientas de

Con formato: Numeración y viñetas

monitoreo; protección de riberas; estudios de situación; ordenanzas áreas protegidas y SIDEDEC.

## **8. Programa de Ordenamiento Territorial y Planificación**

### **8.1 Subprogramas**

**a. Desarrollo Urbano**, existen las siguientes metas: Proyecto de reordenamiento urbano y revisión de la ordenanza hasta julio de 1998; plan cabeceras parroquiales 1999; delimitación de las áreas hasta julio de 1998; proyecto vial a julio de 1998; estudios hasta diciembre de 1999; diseño a julio de 1998. Ejecución a diciembre de 1999; diseño urbano a diciembre de 1998; reestructuración y fortalecimiento a agosto de 1998, y concertación y consolidación hasta diciembre de 1998.

Como proyectos: Ordenamiento urbano – nueva ordenanza; planificación de cabeceras parroquiales; nueva delimitación urbana ordenanza; estructuración vial y tráfico urbano; vía de circunvalación; puente sobre el río Tena; rediseño de la Av. 15 de Noviembre; plan parcial de urbanismo San Jorge; fortalecimiento y reclasificación de la Dirección de Planificación, y delimitación y ordenamiento urbano (Paraíso y Amazonas).

**b. Desarrollo Rural**, se establecen las siguientes metas: Planificación de cabeceras parroquiales hasta diciembre de 1999; planificación de asentamientos humanos base de la estrategia de ordenamiento; ordenamiento del sector rural. Para ello se establece necesario realizar proyectos de planificación urbana de las comunidades rurales SIDEDEC y la zonificación económica ecológica.

## **9. Programa de Fortalecimiento Institucional**

### **9.1 Subprogramas**

**a. Fortalecimiento del Gobierno Municipal de Tena**, existen las siguientes metas: Establecer los reglamentos de personal; reformular el orgánico funcional; convenio con el CONAM para desarrollar propuestas de descentralización; convenios de transferencia; disminuir el tiempo promedio de los procesos administrativos en un 20% hasta el año

2000; implementar programa informáticos de manejo de información financiera, y mejorar anualmente los índices de autonomía financiera.

Como proyectos: Programa de mejoramiento institucional; Junta de Salud; descentralización y educación; transporte, vivienda, turismo, actividades productivas; gerencia Financiera; reingeniería de procesos, y programa de mejoramiento financiero.

**b. Capacitación para la gestión**, se establece como metas: Constitución de CEAGEL 1999; CEAGEL es autogestionario en 2002; necesidades de capacitación identificadas en los organismos públicos locales 100% en el año 2000; dotar de tecnología para capacitación al CEAGEL 1999; reingeniería en el 100% de las instituciones públicas, año 2004; sistema de información en funcionamiento año 1999; grupo de fuerza capacitado 1999, y los colaboradores elaboran sus aplicaciones ad'hoc año 2001.

Como proyectos: CEAGEL; auditoría de gestión; aulas virtuales; reingeniería, y sistema de información para la gestión.

**c. Seguimiento, control y evaluación del Plan de Desarrollo Cantonal**, tiene como metas: El Comité funciona ininterrumpidamente; se han desarrollado indicadores con las comunidades 1999, y se han difundido indicadores, y la comunidad los asume y controla, desde el año 1999.

Como proyectos: Indicadores de gestión del Plan Local, y seguimiento, control y evaluación de Planes Locales (AME).

## Anexo 4

### Entrevistas

#### **ENTREVISTA AL DOCTOR HECTOR SHICHIGUANO, ALCALDE DEL GOBIERNO MUNICIPAL DE TENA, PERIODO 2000-2004**

- EL PLAN ELABORADO EN LA ADMINISTRACION DEL SEÑOR ALEX HURTADO, HA SERVIDO DE REFERENCIA PARA SU ADMINISTRACION, FRENTE AL GOBIERNO MUNICIPAL.

Considerando que el plan de gobierno presentado en tiempo de campaña tenía como referencia varios aspectos que constaban en el plan de desarrollo cantonal, se trató de cumplir de acuerdo a las posibilidades económicas del Municipio. La mayoría de las acciones se basaron en el plan estratégico cantonal, muestra de ello es el puente de la perimetral, el mercado y el puente sobre el centro de la ciudad.

- QUE FORTALEZAS Y DEBILIDADES ENCONTRO EN EL PLAN ESTRATÉGICO?

Como debilidad, mucha argumentación teórica que no era posible llevarla a la vida práctica.

- ALGUNA VEZ EL CONCEJO QUE USTED PRESIDIA TRATO EL PLAN?

No, pese a que todos lo conocíamos no fue tratado a profundidad en el pleno del Concejo. Más bien compartieron con nuestro Plan de Gobierno.

- COMO PLANIFICABAN EL PRESUPUESTO MUNICIPAL?

Una vez que se tenía el listado de las obras prioritarias solicitado por los barrios y comunidades, nosotros elaborábamos el listado de las obras.

- LOS CONCEJALES CUMPLEN LA FUNCION DE FISCALIZADORES?

Más bien diría que existieron excesos.

- LOS CONCEJALES TRAMITABAN OBRAS?

En varias ocasiones tuvimos que ceder. Luego de tener la pro forma presupuestaria, se daban cambios.

- **QUE VALIA LE DIO USTED A LA POLITICA SOCIAL, IMPULSADA POR EL SEÑOR ALEX HURTADO?**

Considerando que el patronato y el área social por ley ahora corresponden el 10% de la ley 0.15, se mejoró en varios aspectos. Pese a que los Concejales se oponían a la labor del patronato. El equipo técnico de la administración anterior no fue cambiado en post de seguir apoyando estas áreas.

#### **ENTREVISTA A LA LIC. GLADYS SALTOS, REPRESENTANTE DE UNICEF EN LA PROVINCIA DE NAPO EN EL PERIODO 1996-2004.**

- **CUAL FUE LA RELACION DE UNICEF CON LA ADMINISTRACION DEL MUNICIPIO DE TENA EN EL PERIODO 1996-2004.**

La apuesta de UNICEF era fortalecer a los alcaldes que tenían la intención de convertirse en gobiernos locales, que la gestión no sea solamente la física sino también la social, en ese sentido se apoyó mucho y se logró desarrollar propuestas, como la Casa de la Mujer, la Casa de la Juventud, la Casa del Abuelo, y anteriormente el Proyecto República Ecológica de los Niños-as, como un espacio de fortalecimiento ciudadano y participativo.

Con la visión social del señor Alex Hurtado, se logró hacer una propuesta real en donde tuviera todas las connotaciones sociales.

- **QUE ROL JUGARON EN LA ELABORACION DEL PLAN DE DESARROLLO?**  
UNICEF se vincula de manera íntegra en la elaboración del plan estratégico cantonal. Este plan de desarrollo intenta buscar una equidad social, una equidad del ser humano, una incursión del ser humano en todos los procesos.
- **CREE QUE SE DA SEGUIMIENTO AL CUMPLIMIENTO DEL PLAN?**

La elaboración del plan de desarrollo UNICEF lo tomó como la posibilidad de buscar una equidad social, una equidad del ser humano en todos los procesos, partiendo del principio de que no sólo el cemento hace desarrollo, sino sobre todo el ser humano, por ello empezó este proceso en varios municipios de la Región Amazónica.

Pero no se dio seguimiento, incluso UNICEF replantea su accionar al ver que los planes de desarrollo no habían sido considerados como referentes para planificar, para fortalecer la participación. UNICEF ve en la obligación y necesidad de replantear su accionar, por ejemplo en un convenio marco con la AME, pero en responsabilidades muy específicas, relacionadas a la constitución de los Consejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia.

Es así que, luego de la Alcaldía de Alex Hurtado mantuvimos un convenio para fortalecer la Casa de la Mujer, para fortalecer el apoyo a lo social, pero ya entrábamos en una propuesta más concreta.

- **POR QUE FRACASÓ EL PROYECTO POLITICO DE ALEX HURTADO**

Considero que Alex Hurtado tuvo un equipo técnico de altísimo nivel, pero no tuvo quien construya los procesos, solamente lograba realizar unas buenas propuestas y enamorar a organismos internacionales desde la propuesta; pero aquí cuando se pensó en fortalecer la propuesta, en construir una asamblea que sostenga ese proyecto no hubo respuesta. El Sr. Alex Hurtado se mantuvo a nivel de discursos y propuestas, lo único que se logró mantener con apoyo técnico y de recursos fue la Casa de la Mujer, pero incluso, habiendo esta Casa, no hay una organización fuerte de mujeres.

En lo relacionado al Plan de Desarrollo, es incomprensible como el Sr. Hurtado no adecua su municipio a conseguir fortalecer el norte estratégico, que era el turismo. Esta oficina contaba con un bajísimo presupuesto y estaba considerada como una oficina de tercer o cuarto nivel.

- **QUE RECOGER DE LA ADMINSTRACION DE ALEX HURTADO**

Su capacidad de soñar y su equipo técnico.

**Anexo 5**

**ENCUESTA PARA DETERMINAR EL MODELO DE BASE ECONÓMICA EN EL CANTÓN TENA**

**Objetivo:** Determinar la actividad productiva más idónea, que permita retener en el cantón recursos económicos.

**Muestra:** 50 personas

**Metodología:** La actividad básica que se determine está en función del peso que se da a cada una de las actividades, considerando los elementos principales del modelo, es decir que de uno u otra manera traigan dinero a la región con relación a aquella que fuga los dólares a otras regiones, y que cumplan un efecto multiplicador regional.

La puntuación se considerará por las repeticiones dadas a los ítems.

**Lugar:** Feria Libre

1. Ponga en el cuadro adjunto en orden descendente, de acuerdo a la importancia, las actividades que nos permiten generar más trabajo o empleo

Comercio	5	
Educación	4	
Turismo	3	
Agricultura	2	
Transporte	1	

2. Ponga en el cuadro adjunto en orden descendente, de acuerdo a la importancia, las actividades que nos permiten tener con mayor rapidez, dinero para invertir en otras actividades.

Comercio	5	
Educación	4	
Turismo	3	
Agricultura	2	
Transporte	1	

3. Ponga en el cuadro adjunto en orden descendente, de acuerdo a la importancia, las actividades que nos permiten comprar otros productos en la ciudad.

Comercio	5	
Educación	4	
Turismo	3	
Agricultura	2	
Transporte	1	

4. Ponga en el cuadro adjunto en orden descendente, de acuerdo a la importancia, las actividades que sean actividades locales.

Comercio	5	
Educación	4	
Turismo	3	
Agricultura	2	
Transporte	1	

5. Ponga en el cuadro adjunto en orden descendente, de acuerdo a la importancia, las actividades que permiten comprar en otras ciudades de la región.

Comercio	5	
Educación	4	
Turismo	3	
Agricultura	2	
Transporte	1	

6. Ponga en el cuadro adjunto en orden descendente, de acuerdo a la importancia, las actividades que nos permiten progresar.

Comercio	5	
Educación	4	
Turismo	3	
Agricultura	2	
Transporte	1	

**NOTA.-** Esta encuesta se realizó como parte de la materia de Economía Local, en el Diplomado en Gestión Local, de la Facultad Latinoamericana de Estudios Sociales (FLACSO)