

sueños y angustias

la descentralización y el desarrollo local
en las voces y en las miradas de hoy

ciudad

centro de investigaciones

Quito, septiembre de 2005

sueños y angustias

la descentralización y el desarrollo local
en las voces y en las miradas de hoy

contenido

1. las voces, página 3
2. la mirada sobre las voces, página 39

El subtítulo de este trabajo es un guiño evidente al texto de Touraine *La voz y la mirada*; aunque quizás no tan evidente, también lo es a *Las palabras y las cosas*, de Foucault.

sueños y angustias

la descentralización y el desarrollo local
en las voces y en las miradas de hoy

1. las voces

*Presentación*¹

Siguiendo el criterio utilizado en el análisis², hemos agrupado las entrevistas en los cinco campos que utilizamos para la reflexión: el lugar social, el lugar socio-político-institucional, el lugar político-institucional, el lugar tecno-político-institucional, y el lugar técnico-institucional. En todos los casos, presentamos primero las entrevistas “guías” (aquellas realizadas en el primer momento), seguidas éstas por las demás que corresponden a su mismo campo. Los números entre corchetes corresponden al número citado en el análisis.

I. El lugar social

<i>Guillermo Churuchumbi, dirigente indígena, Cayambe [1]</i>

¿Qué es el Codenpe³, cómo funciona?

El Codenpe nace por el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. En base a eso se hace una reforma de la institucionalidad, porque el reconocimiento de esos derechos implica lo territorial, cultural e idiomático, así que las nacionalidades y pueblos tienen que estar representados en el Codenpe. El Codenpe es el interlocutor de la demanda de los pueblos indígenas, el que se conecta con el Estado ecuatoriano. Sus roles son definir políticas de estado para los pueblos indígenas; diseñar programas y proyectos orientados para los pueblos indígenas; y apoyar el proceso de fortalecimiento de nacionalidades y pueblos: cómo generar un proceso de desarrollo en este marco de territorios y entidades ancestrales e históricas. La nacionalidad Awa, por ejemplo, está ubicada en las provincias de Carchi, Imbabura y Esmeraldas, pero las autoridades públicas y los gobiernos seccionales solo trabajan con una partecita, la que corresponde a su provincia; el resto de la nacionalidad queda excluida. El Estado con sus organismos de división administrativa no responde a la realidad cultural de las nacionalidades.

Desde los pueblos, en cambio, hay procesos muy interesantes: así, en los Kayambis, más allá de las diferencias entre las organizaciones nacionales, hay un proceso de consolidación donde están indígenas que pertenecen a la CONAIE, organizaciones que pertenecen a la FENOCIN, iglesias que pertenecen a la FEINE, y también comunidades que no se identifican con ninguna organización, y todos están aglutinados en el espacio

¹ Las entrevistas fueron realizadas en dos momentos: al primero corresponden las de Guillermo Churuchumbi, Auki Tituaña, Margarita Carranco, Marcelo Cabrera, Lautaro Ojeda, Jaime Vásconez y Francisco Rohn, cuyas respuestas nos permitieron estructurar los argumentos que atraviesan nuestro trabajo. Estas entrevistas fueron realizadas utilizando la batería de preguntas elaborada por ALOP (ver la explicación más adelante). En un segundo momento realizamos una veintena de entrevistas más, con el objetivo de profundizar en algunos aspectos particulares de la problemática, de manera que las preguntas fueron modificadas, y se optó por un cuestionario más corto, como se observará. Queremos dejar constancia de nuestro profundo agradecimiento a las personas que compartieron sus criterios con nosotros. Las entrevistas fueron realizadas por Henriette Hurtado, Lucía Ruiz y Mario Unda. En casi todos los casos fueron conversaciones presenciales, excepto la entrevista con Marcelo Cabrera, cuya respuesta nos llegó vía correo electrónico. Por razones de espacio, presentamos acá una versión editada de las entrevistas realizadas.

² Ver la segunda parte de este trabajo: *Sueños y angustias. La descentralización y el desarrollo local en las voces y en las miradas de hoy. 2. La mirada sobre las voces.*

³ Codenpe: Consejo de desarrollo de los pueblos indígenas y negros del Ecuador.

territorial de los Kayambis. ¿Cómo deben responder a ese proceso los organismos de desarrollo, las entidades públicas, los nuevos proyectos, para fortalecer las nacionalidades y los pueblos?

¿Cuáles son las competencias que se les reconoce a los pueblos indígenas?

La Constitución indica que gobiernos seccionales serán las prefecturas, los municipios, las parroquias, y también las circunscripciones territoriales indígenas. Pero manifiesta que será de acuerdo a la ley, y no sabemos para cuándo esa ley, que se van a definir las competencias, las atribuciones, el espacio territorial de los pueblos indígenas. Desgraciadamente, en la agenda de las nacionalidades indígenas esto no es debatido ni profundizado. Tenemos que ver qué implicaciones jurídicas, políticas, económicas va a tener este tema que asusta a gran sector de la derecha, los partidos políticos y algunos caciques locales. Eso significa que a los centros comunitarios de las nacionalidades y pueblos les compete ir generando un proceso de desarrollo propio, con identidad, más allá de que se viabilicen o no las circunscripciones territoriales. Tiene que desarrollarse un proceso participativo muy amplio para decir desde las nacionalidades qué modelo de desarrollo queremos, qué tipo de educación, de salud, qué tipo de relaciones interculturales vamos a desarrollar con el resto de la sociedad.

¿Cómo miras la participación indígena en los gobiernos locales?

Hay dos perspectivas: un sector del movimiento indígena está apostando a los gobiernos seccionales; otro sector está apostando a las circunscripciones territoriales. Ese es el espacio donde deben definir políticas y proyectos productivos, de turismo, de salud, de educación. Este otro sector dice que los gobiernos seccionales están organizados en una cancha electoral y política, en leyes e instituciones que no responden a la realidad de los pueblos indígenas. Hay que hacer un proceso de evaluación muy seria de cuáles han sido los avances en desarrollo local con las autoridades indígenas y no indígenas que han entrado dentro de la filosofía del movimiento plurinacional Pachakutik-Nuevo País. Ha habido gobiernos exitosos: Cotacachi, Otavalo. En Guamote hubo el presupuesto participativo y la participación ciudadana, pero de ahí no pasó nada, no resolvieron los problemas sociales más básicos: educación, salud, que no afectan solo a los sectores indígenas sino a los pobres. En Cayambe, la Asamblea Cantonal posiblemente es un espacio para informar pero no para tomar decisiones. Deberíamos ver que las organizaciones indígenas tienen un proceso muy interesante. A veces estamos pensando en los organismos seccionales cuando hay que apostar otros modelos de desarrollo. Si los gobiernos comunitarios tienen iniciativas interesantes de ahorro y crédito con grupos de mujeres, producción y comercialización de sus productos, mejoramiento de la calidad educativa: eso es otro modelo de desarrollo empoderado desde abajo.

¿Cómo lograr que las propuestas participativas se profundicen?

Primero, la única manera de concretar la participación ciudadana es que no sea dirigida ni manipulada. Tiene que haber una ciudadanía conciente, pero también organizada. En las autoridades debe haber un cambio de actitud política, de la forma de hacer política, porque están trabajando en función del clientelismo y del voto. Siguen habiendo las asambleas cantonales, siguen haciendo el presupuesto participativo, pero estos instrumentos de ciudadanía, de empoderamiento y de transparencia también están siendo desviados con fines políticos o de la coyuntura, sin preocuparse en sentar las bases de un proceso de desarrollo de mediano y largo plazo.

¿Cuáles son los elementos centrales de la propuesta de desarrollo que plantean los pueblos indígenas?

Primero, el tema de identidad cultural; los organismos nacionales, internacionales o los gobiernos seccionales te dotan de educación, de salud, cualquier otro programa, pero lo hacen sin el reconocimiento de su cosmovisión, su pensamiento, su mundo. Todos los proyectos de desarrollo tienen que responder a la identidad cultural: si vamos a hacer educación tiene que ser el uso obligatorio del idioma, si alguna ONG o los medios de comunicación hablan de desarrollo tiene que ser en el propio idioma. Es la única manera de hacer el desarrollo, porque los pueblos indígenas están viviendo en una situación de discriminación cultural, y si se desaparece el tema cultura y de los idiomas, no podemos hablar de desarrollo.

Segundo, para ejecutar o diseñar un proyecto de desarrollo, tiene que ser socializado, informado, discutido, analizado desde varios niveles: la comunidad, la organización de segundo grado, las nacionalidades, las organizaciones regionales. Si en las bases no se conoce, a la hora de implementarse, simplemente será un fracaso.

Tercero, apostar a estas iniciativas productivas, de desarrollo comunitario que se están desarrollando en algunos lados sin apoyo del estado, de ONGs ni nada, sino porque sienten la realidad: por decirte, las cajas de ahorro y crédito comunitario. También en educación intercultural bilingüe, la reforma curricular, el pensum de estudios, no lo están aplicando; entonces en algunas comunidades han empezado a aplicar un curriculum propio que responda a la realidad cultural, económica, política, con profesores propios, desde la comunidad organizada, desde la discusión de las asambleas. Pero eso tampoco conoce la DINEIB (Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe), peor el gobierno seccional, o el prefecto; más bien están pensando desde arriba cómo se anclan en los procesos locales.

¿Es posible llegar a partir de estas iniciativas a una propuesta nacional?

Sí; no sé si deberíamos hacer mesas de concertación o mesas de locales donde también las autoridades locales, nacionales y regionales, los actores comunitarios, las organizaciones de segundo grado, los pueblos se junten y empiecen a generar un proceso de desarrollo. En otras palabras: cómo la sociedad indígena a través de las organizaciones se sienten en igualdad de condiciones con las autoridades. No veo otro mecanismo. En estos últimos años se ve que en los gobiernos locales, en las entidades de la dirección de educación, o en los gobiernos seccionales desde arriba se dice que hay participación ciudadana, cuando desde arriba se crean y se manipulan las necesidades. Yo creo que debemos tender puentes, relaciones de horizontalidad donde la sociedad civil y las autoridades juntas podamos tomar las mejores decisiones.

¿Y como ves esta difícil relación entre el mundo indígena y el mestizo?

Yo no sé si tú me estás preguntando en relación con la coyuntura política o con el mundo del desarrollo. Pero yo lo que te digo es que muy pocas veces tenemos un diálogo sincero, fraternal, honesto. Sólo con un diálogo así podemos mutuamente entendernos. Desgraciadamente hasta ahora en algunos sectores están pensando en perspectivas políticas de la coyuntura, no pensando en la perspectiva política del país, de sociedad; yo al menos veo que no hay una propuesta de país. Pero también debemos entender que de estos 500 años el movimiento indígena está aprendiendo recién a convivir en los últimos 10 años. Tanto en los indígenas como en los mestizos, por más que digan que somos compañeritos, a la hora de toma de decisiones colectivas, yo veo que en el inconsciente todavía hay racismo y discriminación. Para una determinada cosa dicen “somos de igual a igual”, pero, por ejemplo, los organismos internacionales ¿cuántos indígenas están trabajando?, solo eso no más quiero saber. Yo

no digo que todos los mestizos, que todos los indígenas: hay mestizos que tienen una actitud distinta, de igual a igual, de debatir de discutir, de sentar juntos, de juntos podemos ser profesores en la universidad, ser comunicadores y políticos, dirigir un proyecto de desarrollo o un canal de televisión. Mientras no se supere ese racismo, no creo que avancemos.

¿Cómo es la participación en las comunidades y en las organizaciones indígenas?

Podemos hablar sobre todo en las comunidades: por ejemplo, por más altos dirigentes que sean, se somete a la normativa de la comunidad, te juegas en reglas de la comunidad; por más gran estudiante, licenciado, ingeniero que seas, vos tienes que meterte en la dinámica de la comunidad. En la comunidad todos tienen que respetar y apuntalar el proceso comunitario. En una asamblea se planifica qué proyectos vas a hacer, qué gestiones, cuándo, quiénes van a hacer, quiénes son responsables; pero así mismo viene la siguiente asamblea, y te piden cuentas: hay un incentivo moral, pero también hay una sanción moral. Entonces ahí vas transparentando la información, tu gestión. Inclusive hay sanciones drásticas, públicamente, no se tapa nada.

A veces esa experiencia quieren replicar en el municipio, pero entonces esa experiencia choca porque hay una institucionalidad constituida desde 1830 con vicios legales y administrativos. Además, en ese espacio hay toda una disputa política: mientras que en la comunidad se discute en la cara, en el municipio o en la junta parroquial empiezan a mover con tino, a ver si digo esto o digo este otro, empiezas a hacer un juego, un manejo político; en cambio en la comunidad no: a mí me putean, tengo que aceptar, pero no me resiento ni me voy por fuera de la comunidad.

En la comunidad podrá haber distintas formas de entender o de proponer, pero juntos mutuamente se consensúa; a veces te pasas dos días, tres días discutiendo, debatiendo hombres y mujeres. Si queremos hacer en el estado lo que se hace en la comunidad hay que hacer varias reformas políticas para que funcione, porque desde 1830 hemos vivido toda una institucionalidad del Estado ecuatoriano que no responde a las realidades sociales y culturales, responde a ciertos grupos políticos y económicos, las leyes están pensadas para ellos, las instituciones están pensadas para ellos. Estas instituciones no dan para hacer procesos de construcción de participación ciudadana, puede ser que haya buena voluntad pero chocas con los problemas administrativos, económicos, políticos clientelares, legales, y ahí yo creo que se decepciona mucha gente.

¿Cuáles son los obstáculos con que se topan las experiencias de desarrollo desde las comunidades?

Podemos decir lo anterior: hay obstáculos legales y administrativos. Otra limitante sería que falta sistematizar y organizar toda esta información y a partir de eso tener un intercambio para que sea más sólida y sostenida, y permita construir un proceso más amplio. Yo creo que también choca con las actitudes de las personas, porque en las autoridades locales hay una formación ideológica política, porque las universidades están produciendo técnicos y profesionales que no responden a estas realidades sociales y culturales, y eso a su vez repercute cuando estás dirigiendo uno que otro proyecto u organismo. Entonces ocurre muchas veces que todas estas iniciativas locales se van adaptado y ajustando a la institucionalidad viciada.

¿Cuáles son hoy los elementos fundamentales de la agenda indígena?

Creo que primero entender cuál es la situación de la salud de nuestros niños, de nuestros jóvenes, de nuestras madres; a partir de eso, qué políticas, qué estrategias, qué reformas legales y políticas tienen que hacerse en el país. Otro veo que es el tema de

tierras y el territorio, el manejo de la biodiversidad y de los recursos naturales. Yo creo que estas son las prioridades desde la agenda mínima, y en función de eso tenemos que proponer la reforma del Estado, una profunda reforma del Estado en educación, salud, participación, multiculturalidad, el idioma, cómo los indios tienen que visibilizarse en los medios de comunicación.

Ulpiano Saltos, 60 años, Federación de Barrios de Cotacachi

¿Conoce alguna iniciativa reciente de descentralización o de desarrollo local?

La descentralización de la salud en Cotacachi: intervinieron el Municipio (Gobierno Local) y la sociedad civil a través de la Asamblea de Unidad Cantonal. Se realiza evaluaciones periódicas.

¿Esas iniciativas de descentralización tuvieron impacto sobre el desarrollo local?

La salud es prioritaria para el desarrollo de los pueblos, por lo tanto la descentralización de la salud impacta positivamente en el desarrollo local.

¿Considera que las propuestas de desarrollo local son complementarias a las propuestas nacionales de desarrollo, o que las sustituyen?

Son importantes las iniciativas y propuestas de desarrollo local, tomando en cuenta que no existen en el contexto nacional, por lo que estas propuestas deben ser tomadas en cuenta por el legislador.

En las iniciativas de desarrollo local ¿hay participación de la sociedad civil organizada?

En Cotacachi las iniciativas de la sociedad civil son acogidas por el gobierno local, el proceso es deliberativo e impulsan el desarrollo local.

¿Identifica Ud. iniciativas locales que sugieran políticas nacionales?

La participación social debe ser legislada a nivel nacional. La educación especialmente debe ser una política nacional que fomente la transformación total.

¿Qué dificultades deben enfrentar las iniciativas de desarrollo local?

Nos encontramos frente al quemeimportismo de la mayoría de ciudadanos, por su escaso grado de conocimiento.

El clientelismo, el paternalismo, los gobiernos verticales y corruptos hemos eliminado en el cantón Cotacachi.

Maritza Muñoz, 21 años, Desarrollo Juvenil, Tabacundo

¿Conoce alguna iniciativa reciente de descentralización o de desarrollo local?

Pues particularmente no hemos podido ni trabajar, mucho menos participar en los últimos años con algún programa de desarrollo local o fortalecimiento.

En el Cantón: desarrollo local para las parroquias y comunidades del cantón.

¿Esas iniciativas de descentralización tuvieron impacto sobre el desarrollo local?

Yo creo que en cierto modo tuvo un poco de impacto en referencia a los cambios que podrá provocar, ya que de esta manera nos estaríamos fortaleciendo, y fortaleciendo a nuestra sociedad.

¿Considera que las propuestas de desarrollo local son complementarias a las propuestas nacionales de desarrollo, o que las sustituyen?

Son complementarias para de este modo constituir la formación de un desarrollo que incluya y beneficie a una sociedad que trabaja conjuntamente para obtener un país que se encumbre y participe de mejor manera.

¿Identifica Ud. iniciativas locales que sugieran políticas nacionales?

No

¿Qué dificultades deben enfrentar las iniciativas de desarrollo local?

- Participación ciudadana
- Coordinación
- Apoyo

<i>Sara Proaño, 53 años, Movimiento de Mujeres por la vida y por la paz</i>

¿Conoce alguna iniciativa reciente de descentralización o de desarrollo local?

Se ha pensado descentralizar la salud en el Distrito Metropolitano de Quito (al menos servicios de salud en primer nivel), sin embargo a manera de lucha de poder el Ministerio de Salud dice, oponiéndose al hecho, que solo el ministerio lleva la rectoría en salud, y por eso esto va a demorar. Por otro lado, el Municipio tampoco está preparado.

¿Esas iniciativas pueden tener impacto sobre el desarrollo local?

Si llega a realizarse a mediano o largo plazo, sí tendrá impacto en el desarrollo local, porque al asumir la salud el Municipio mejorará la cobertura, la calidad de servicios; pero la parte negativa es que de cierta manera se privatiza

¿Considera que las propuestas de desarrollo local son complementarias a las propuestas nacionales de desarrollo, o que las sustituyen?

El desarrollo local debe ser complementario a las propuestas nacionales, sin embargo, no es así porque el gobierno nacional se ocupa de otras cosas como el pago de la deuda externa y no el importa el desarrollo local.

En las iniciativas de desarrollo local ¿hay participación de la sociedad civil organizada? ¿El proceso es consultivo o deliberativo?

Sólo en algunos lugares. Hablando del D.M.Q. [Distrito Metropolitano de Quito], solo en la administración zona centro, y concretamente en el departamento de Territorio, porque desgraciadamente la participación no es política del gobierno local sino solo programas.

¿Identifica Ud. iniciativas locales que sugieran políticas nacionales?

Que la participación ciudadana sea política del gobierno local para que el municipio, autoridades, funcionarios, corporaciones, empresas ONG lo acaten. Eso involucraría más actores y la comunidad será corresponsable.

¿Qué dificultades deben enfrentar las iniciativas de desarrollo local?

- Que hay debilidad en las organizaciones, gremios y comunidad en general.

- Que el desarrollo local debe [dirigirse] al mejoramiento de la calidad de vida de los seres humanos, pero las autoridades gubernamentales y locales no lo asumen sino como obra física solamente, sin pensar en las personas como seres con necesidades, sueños, ideales y sobre todo sentimientos.
- Que no hay una verdadera política de participación, ni a nivel local peor nacional: solo procesos pequeños e incipientes.
- Si queremos una ciudad diferente debemos tener políticas diferentes que comunidad y autoridades debemos construirlas.

II. El lugar socio-político-institucional

Auki Tituaña, alcalde de Cotacachi, presidente subrogante de la Asociación de Municipalidades del Ecuador, AME [2]
--

La entrevista refiere al tema de desarrollo local, la descentralización, y los obstáculos al desarrollo local. Empezaríamos con el tema de cuáles son las competencias que tienen actualmente los gobiernos locales.

La tendencia en el municipalismo ha sido asumir las competencias en función de sus posibilidades. Las áreas en las que más se ha avanzado son en salud, educación, turismo ambiente, y en menor medida, obviamente, en bomberos, registro civil y el área agrícola. Las dificultades que se presenta en el camino impiden que se avance más. Hasta ahora han sido firmas de acuerdo de delegación de funciones, no directamente de descentralización. El proceso está intacto en el país. Para aplicar la descentralización hace falta visión desde las autoridades del nivel central y también voluntad política para cumplir con la constitución y ver la descentralización como una oportunidad para el desarrollo nacional.

En términos de control público, control social, hay iniciativas desde algunos municipios en cuanto a rendición de cuentas, participación ciudadana, pero igual no es todavía política de Estado. Los actores políticos no han dado respuestas efectivas a la necesidad de enfrentar el centralismo, con toda esta tendencia de corrupción, de inequidades, de politiquería, clientelismo.

Hay una ley de descentralización del Estado y participación social, pero se necesita una lectura de país, desde las autoridades nacionales y las autoridades locales. Se deberían armar agendas concretas para poder compartir la responsabilidad de la administración pública, unas en tareas que correspondan a políticas generales, políticas de Estado, programas nacionales y otras a nivel local y seccional. Lamentablemente no hay una lectura de país hay intereses creados, políticos, económicos, y eso impide el cumplimiento de la Constitución y de la Ley de Descentralización del Estado y Participación Social.

Es necesario hacer opinión desde todos lados en el sentido de hacer cumplir estrictamente lo que señala la ley. Pero también hace falta un nivel de preparación de los gobiernos locales, una preparación técnica y organizativa, que sea la participación ciudadana la base de todos estos cambios, que haya un involucramiento directo de organizaciones sociales, de instituciones públicas y privadas, en estos proceso de transformación hacia un manejo descentralizado del Estado.

También hace falta una organización jurídica, crear los marcos jurídicos locales, ordenanzas para poder manejar adecuadamente los recursos humanos, económicos y materiales en un escenario descentralizado.

Hay responsabilidades mutuas, creo que una descentralización sin orden puede ser también muy perjudicial, se podría replicar lo que a nivel central ocurre, con la corrupción, la politiquería la demagogia, la falta de planificación. Creo que trabajando seriamente en una década podríamos estar generando las condiciones del cambio real en materia educativa y social.

¿Hubo alguna iniciativa de descentralización recientemente? ¿Desde la AME ya se está pensando esta cuestión?

Se han dado algunos pasos, no como se debe. Hay quienes han dado más énfasis al tema de las autonomías, pero tampoco se ha trabajado con la responsabilidad del caso. En este periodo 2005-2007 estamos reactivando el tema de la descentralización, y la idea es estimular a los municipios para preparar las condiciones técnicas, jurídicas, financieras y organizativas y de participación ciudadana, para que se demande otras áreas. Sin embargo, hay bloqueos desde el Gobierno Central y también muchos municipios no quieren correr el riesgo, también son cálculos políticos posiblemente.

En Cotacachi desde el 2000 se ha impulsado el tema de la descentralización en salud, preparando las condiciones jurídicas, técnicas, financieras y también organizativas. Y los resultados son el mejoramiento del servicio. Lo importante en el proceso es tener el timón bajo nuestro control y tomar las decisiones correspondientes. El convenio con MODERSA ha permitido efectivamente conseguir recursos para el Sistema Cantonal de Salud (SCS), pero realmente no es eso lo que sostiene el proceso. Se enfrentó con varios problemas que frenan el proceso, la tremenda inestabilidad, cambio de ministros, los sindicalistas confundidos y aniquilados por la dirigencia nacional, que se resisten a actuar en este escenario descentralizado. A pesar de estas dificultades ese es el aparato que nos sirve para sentar las bases del cambio del sector público en materia de descentralización. Actualmente el Municipio da un aporte sustancial al presupuesto del SCS, también hay otros apoyos de ONG, las universidades, la organización de parteras. Entonces son una sumatoria de recursos que antes en el área de salud no existían, es una oportunidad de sumar y de aglutinar aliados en los procesos.

¿Cree que eso es replicable a nivel nacional en los municipios?

Totalmente, la ley lo dice, ya depende de la iniciativa, habrán municipios que tengan fuerte presencia de empresas privadas y que ellos podrían por ejemplo donar el 25% del impuesto a la renta para los programas de salud.

¿El tema de creación de regiones, consorcios de municipios para asumir funciones o proyectos, existe en el país?

Se ha dado por iniciativa de algunas regiones, por ejemplo en el Azuay entendemos que hay un grupo de municipios en la cuenca del Río Jubones que están actuando pero yo diría no tanto en el esquema de aplicar la descentralización sino de organizarse para aprovechar la cuenca hidrográfica e impulsar algunos programas beneficio común. Pero no es el escenario descentralizado.

¿Cree usted que las propuestas de desarrollo local son compatibles o sustituyen las propuestas nacionales?

Tienen que ser complementaria, pero estamos hablando de un escenario ideal en un país donde haya una institucionalidad y una estructura que funcione con unas ruedas de un mismo motor.

Lamentablemente el desarrollo local de Guayaquil impulsa una especie de competencia, de paralelismo con el sector público, por ejemplo en el tema de salud, no quiere descentralizar, preferible crear su propio sistema de servicios ambulatoria, de

servicio en los barrios marginales, sin mejorar lo que el Estado tiene. Y hay otros casos en otras regiones que se desentienden del tema salud, educación y creen que son autónomos, mundos aparte y se dedican a obra de cemento y no a generar procesos.

¿Desde el nivel nacional hay apoyo al desarrollo local?

Cómo política de Estado no, recordemos que con ciertas dedicatorias y mezquindades se recorta el presupuesto que corresponde por Ley a los municipios, el 15% municipio y concejos provinciales, no hay una voluntad de contribuir al desarrollo local, estimular el desarrollo local, hay discrecionalidad en la distribución, no hay una visión nacional de los gobiernos como para poder avanzar con paso firme. Falta coordinación interinstitucional de los niveles del Estado ecuatoriano y generar esos espacios de diálogo y de coordinación.

Todos han sentido la necesidad de tener este brazo técnico a nivel central que pueda contribuir a tener mejores resultados. Se puede crear perfectamente un espacio para el tema de modernización, descentralización, planificación y optimizar los recursos, sin crear necesariamente mayor burocracia. Esto no niega los esfuerzos que se hagan de planificación local, más bien debe haber una coordinación estrecha con los diferentes municipios, gobiernos provinciales, para poder optimizar los recursos.

Háblenos un poco de las experiencias de desarrollo local exitosas y el rol de la participación.

Frente a la crisis de los gobiernos nacionales y de los partidos políticos, diferentes grupos políticos, de derecha, de centro izquierda y de izquierda en el nivel local se han obtenido resultados favorables, hay cambios en el aspecto administrativo, hay cambios en el aspecto social y en el aspecto de participación ciudadana.

Son iniciativas propias, Loja tuvo un alcalde que, con todos sus estilos y su visión y perspectiva, logró hacer algunos cambios locales; lo propio ha hecho Guayaquil, básicamente con una corriente de regeneración urbana y últimamente se ha vinculado al tema de desarrollo turístico. En el caso de Quito, también el Alcalde Moncayo incursiona en un nuevo estilo de gestión que más o menos tiene su aporte la participación ciudadana. En municipios pequeños como Guamote se impulsó un nuevo modelo de gestión, también está el Municipio de Bolívar en la provincia del Carchi, su alcalde socialista tenía sus propuestas. Son iniciativas muy aisladas.

Cotacachi le apostó a la construcción de la nueva democracia participativa. No es solamente un municipio organizado, eficiente, con computadoras, con buena atención al público, sino que la ciudadanía forma parte de el ejercicio del gobierno local. La base nuestra es la participación ciudadana, en torno a la participación ciudadana, giran, dependiendo de las posibilidades, programas y proyectos que van en beneficio de la mayoría de la población, si no hubiese existido participación ciudadana en Cotacachi a lo mejor la descentralización no hubiese sido posible. Toda la fuerza social y moral de la participación es lo que nos permite avanzar en las negociaciones, controversias y peleas con los diferentes niveles políticos y burocráticos. Gracias al interés que la comunidad le ha puesto y el respaldo real que tenemos de mujeres, de barrios, de movimiento indígena, eso nos ha dado un soporte. Sobre todo hemos avanzamos en el tema ambiental, en el turístico, en alfabetización.

Nuestro modelo de democracia participativa indudablemente aspira a desplazar y reemplazar al modelo tradicional de la democracia representativa. Creemos que como modelo nos va a dar grandes posibilidades de ser mejores, de ser mejores administradores, de usar mejor nuestros recursos, de generar nuevos recursos. Es un modelo social, político, económico, ambiental que está construyéndose.

¿Cuáles identificarías como los obstáculos al desarrollo local?

La clase política, el gobierno nacional, los burócratas, los dirigentes en especial que no quieren abrirse a la posibilidad de un cambio. Nosotros le vemos a la descentralización como una oportunidad, que no va a resolver todos los problemas, no va hacer milagros tampoco, pero si se actúa con responsabilidad, con real vocación de servicio, con transparencia se puede lograr cambios. Hay crisis y no es solamente el tema financiero, ese es un problema de falta de organización, de entrega, de compromiso de trabajo. Estamos inundados de leyes que no se cumplen y unas que traban a otras, hay también una base jurídica obsoleta, hay que trabajar en eso, hay que profundizar, pero todo parte de quien esté en el gobierno nacional, si no se generan cambios, discusiones, no se puede avanzar.

En el tema tecnológico, desarrollo institucional, sistemas de información, políticas de comunicación, capacitación

Hay dificultades, como no hay un sistema nacional real, falta de una organización administrativa clara y apoyada en herramientas tecnológicas, hay que generar una base de datos moderna para mejorar el servicio al público. En todos estos campos hay que hacer cambios, hay que hacer el esfuerzo por cambiar, hacer inversiones.

Las amenazas son la misma clase política tradicional nacional y local, que no le interesa que los ejemplos como el de Cotacachi siga creciendo porque es un peligro para la clase política corrupta que vive del negocio de la pobreza, de los ofrecimientos y del marketing electoral.

Otra de las dificultades que nosotros podríamos enfrentar es la presencia de grupos transnacionales que están invirtiendo para dividir a la comunidad, confundir a la población y de hecho ellos tienen dinero para a lo mejor avanzar en esos propósitos. Pero también tenemos aliados, toda esta conexión que hemos logrado a nivel mundial, creo que también servirá de apoyo para ser realidad la construcción de este modelo de democracia participativa.

<i>Margarita Carranco, concejal del Distrito Metropolitano de Quito [3]</i>

¿Cuáles son las competencias de lo local con relación a otras instancias de gobierno?

En el Plan de Desarrollo Equinoccio 2025⁴ hay una propuesta de cambiar la estructura del Estado a una realidad más regional. Así podrán dinamizarse no solamente las capitales, sino también las ciudades intermedias. En ese marco, creemos en la descentralización y en la autonomía; pero, por supuesto, pensando en que las competencias sean entregadas con recursos. Que el rol del estado nacional sea regular, orientar y dar seguimiento a políticas nacionales entregadas a las instancias del gobierno local, es decir, a todas las instituciones públicas y privadas que están, por ejemplo, dentro del Distrito Metropolitano de Quito. Pero también hay una propuesta de descentralización de la descentralización: Quito asumir competencias que descentraliza en las 8 o 10 administraciones zonales⁵. Tal vez se podría llegar a tener alcaldes menores y tener concejos locales en cada zona.

⁴ Se refiere al plan de trabajo presentado por el Alcalde de Quito en la campaña para su reelección.

⁵ Desde la Ley de Distrito Metropolitano para Quito (1993), la administración central del municipio se subdivide en administraciones zonales. Los administradores son nombrados directamente por el Alcalde.

Todas estas deben ser políticas de estado local: es una brújula que nos estamos imponiendo para que de aquí a 25 años el país fuera transformado, es una propuesta desde local hacia lo nacional. Quito, Guayaquil, Cuenca y Portoviejo serían las 4 ciudades región, y habría que pensar también en el tema oriente; hay varios temas que deberán discutirse en el camino.

Pero el miedo que tienen las ciudades (sobre todo las pequeñas) desde las autoridades locales, las alcaldes, vicealcaldes o concejales, es la descentralización sin recursos. Se asigna el 15%, pero desgraciadamente se ha politizado la asignación de recursos para los gobiernos locales.

¿Cómo se ven las autonomías?

Primero, no está bien claro qué es descentralización y qué es autonomía. En las autonomías tienen más ventajas las ciudades grandes porque, exceptuando las ciudades del oriente y algunas otras, las demás carecen de buenos recursos. Los recursos deberían ser igualmente redistribuidos de acuerdo a la población y las competencias. Por ejemplo, Quito y Guayaquil son distintas: puede tener más población Guayaquil, pero las competencias que tiene en Quito son mayores que la que tiene Guayaquil.

¿Cómo ves el control social respecto a la descentralización y el desarrollo local?

Nosotros tenemos un sistema de gestión participativa que ha funcionado a medio gas, no ha funcionado en todas las administraciones; pero no esperábamos tener mucho éxito porque es un sistema para un millón de habitantes que no tienen una cultura de participación, sino todo un proceso clientelar. Desde la comisión de género se han manejado los cabildos sociales que significa no ver solo lo territorial, sino también lo social y la diversidad en que está inmersa la ciudad. La ciudad está compuesta por hombres adultos y mestizos, por mujeres, niños, personas de la tercera edad, negra, indígena, con discapacidad, y esta diversidad deben reconocerla las políticas urbanas porque hay necesidades prácticas y estratégicas de estas personas, cuya atención permitiría disminuir las brechas generacionales, de género o étnicas.

Fuera o alrededor de los cabildos hay mecanismos de control: espacios de exigibilidad de derechos, la junta de protección y niños adolescentes, los programas radial “El Alcalde y la ciudad” que lleva ya cuatro años, las audiencias públicas que da el Alcalde, que ahora van a descentralizarse a las administraciones; hay mecanismos de rendición de cuentas cada año, así como mecanismos de participación vía internet, etc. Por el contrario, no hay mecanismos para el control público desde el estado nacional hasta el estado local; la contraloría interviene, la procuraduría interviene, hay reglas hay leyes secundarias, hay constitución que permite al gobierno nacional tener un control sobre los gobiernos locales, pero yo creo que todo está atravesado por la politización de esos espacios, y cuando existen intereses partidarios o particulares, el control se dificulta más. Por otra parte, de lo que se debería rendir cuentas es de lo que entrega el gobierno central, porque lo otro son recursos propios que, como vienen de la ciudadanía, tienen que regresar en una rendición de cuentas a la misma ciudadanía o a los organismos internacionales que te dan préstamo.

¿Tú crees que la ley de descentralización ha beneficiado el desarrollo local?

No se ve la ley como un elemento fundamental de transformación, aunque tuvo una gran presencia y discusión, pero no se nota la ley aplicada. Pongo de ejemplo: ahorita que estamos queriendo asumir la competencia del registro de los barrios, de las cooperativas, encontramos que teníamos una cláusula interesante en el tema de los

barrios que da la potestad al alcalde de tomar sin pedir competencia a nadie el tema del registro de los barrios.

¿Qué incidencia tiene la AME?

La AME, debería jugar un papel importantísimo en el proceso de reformas legales, en el posicionamiento político de todas las municipalidades frente a varios temas sobre autonomía y descentralización, pero tanto la AME como AMUME⁶ aglutina a las autoridades de ciudades pequeñas, no encuentras a Cuenca, Portoviejo, Guayaquil, ni Quito con sus alcaldes, que es de donde están naciendo grandes posibilidades de transformación.

¿La gestión de los gobiernos locales puede sustituir de alguna manera a los gobiernos nacionales, o son complementarias?

En el mundo entero los gobiernos locales están rebasando a los gobiernos nacionales en la resolución de la problemática de la localidad; la ciudadanía se siente más cercana en este nuevo milenio a su gobierno local que a su gobierno nacional. Los gobiernos locales han pasado a ser actores fundamentales; por ejemplo, en la discusión del TLC han salido al paso ciudades como Bogotá, Medellín, con propuestas concretas al margen del presidente de república; inclusive pueden frenar procesos de privatización del agua. Los gobiernos locales pasan a ser entes bien fuertes en la medida en que la ciudadanía es la que se resiste.

En este período reciente, ¿tú crees que hay iniciativas nacionales para el desarrollo local?

En el gobierno de Gutiérrez, más que una política de descentralización vimos acciones clientelares. Y hasta ahora en el gobierno actual no hemos visto más que el decir. A algunas ciudades o provincias se les ha devuelto lo que les corresponde, como a Pichincha los proyectos hidroeléctricos que le había quitado el gobierno anterior⁷. Pero, en cambio, las iniciativas de consulta popular y de asambleas, si se las hace al margen de las municipalidades es volver a ese estado centralista en el que estamos entrampados.

¿La sociedad civil organizada apoya el proceso de descentralización y desarrollo local?

Como Quito es un centro político, las organizaciones sociales y la sociedad civil encuentran dificultades para tener como referente al gobierno local. La mayoría exige espacios en el gobierno nacional y no tanto en el gobierno local. Por ejemplo, el municipio tiene espacios de participación que la ciudadanía no utiliza lo suficiente, como el consejo de discapacitados y el consejo de equidad. En cambio, en otras ciudades donde al gobierno nacional lo ven como lejos, el gobierno local pasa a ser un espacio fundamental en el tema de derechos.

¿Crees que alguna iniciativa del Municipio de Quito se pueda proponer como políticas nacionales?

La descentralización, las ciudades-región, un sistema político no muy presidencialista. Todas las propuestas que están en el equinoccio 21, que una propuesta de sistema político distinta.

⁶ AME: Asociación de Municipalidades del Ecuador; AMUME: Asociación de Mujeres Municipalistas del Ecuador.

⁷ El gobierno anterior, es decir, el de Lucio Gutiérrez.

¿Y la reducción del tamaño del estado también se aplica al Municipio de Quito?

No puede ser que tengamos en obra pública un gasto corriente mucho más elevado que la inversión cuando sabemos que los barrios no están totalmente adoquinados, no tienen el equipamiento urbano necesario. La ciudadanía está pagando un impuesto predial, tenemos que rendir cuentas de cuánto estamos gastando de su impuesto; para los préstamos internacionales estamos pagando a tiempo los intereses. Entonces yo creo que nosotros estamos en el camino correcto

¿Alguna sugerencia de como impulsar el desarrollo local quizá por la Asociación de Municipalidades o por AMUME?

Hay que aprovechar todas las instancias organizativas que se han organizado como AME, AMUME, las organizaciones de la sociedad civil que están más focalizadas al gobierno local. Hay que seguir fortaleciendo la descentralización, la autonomía, la revisión de la estructura del estado, un sistema político que mejore los niveles de representación, la visión de derechos. El momento en que nosotros como autoridades elegidas o designadas, locales o nacionales, tengamos una visión de derechos y comprendamos que somos intermediarios del cumplimiento de derechos hacia una mejor calidad de vida de la ciudadanía, allí cambian las relaciones de poder. Para eso estamos: para servir a la gente.

III. El lugar político-institucional

a. La institucionalidad política

Marcelo Cabrera, alcalde de Cuenca, ex prefecto de la provincia del Azuay [4]
--

(Respuesta recibida el 8 de agosto de 2005)

¿Cuáles son las competencias de lo "local" en el pacto nacional en relación con otras instancias de gobierno?

De acuerdo al Art. 1 de la Constitución Política de la Republica del Ecuador, el gobierno es de administración descentralizada. Lo "local" desde la óptica de la división territorial y la representación política del Estado es la provincia, el cantón y la parroquia, siendo sus gobiernos seccionales el Consejo Provincial, el Concejo Cantonal y la Junta Parroquial, respectivamente, las cuales gozan de autonomía administrativa.

Desde la óptica de financiamiento, los consejos provinciales dependen en gran medida del presupuesto general del Estado; las municipalidades tienen mayor capacidad de autogestión debido a que pueden obtener recursos vía tasas y contribuciones especiales de mejoras otorgados por la Ley Orgánica de Régimen Municipal; además, captan ingresos vía transferencias de competencias, consagrados constitucionalmente. Las Juntas Parroquiales, mediante el sistema de presupuestos participativos, obtienen recursos de las municipalidades y consejos provinciales.

Para fines de esta entrevista, asumimos lo "local" lo referido al Municipio o territorio cantonal, administrado por la Municipalidad, siendo su Gobierno Local, el Concejo Cantonal. Específicamente las respuestas al cuestionario corresponden, principalmente a la I. Municipalidad de Cuenca.

¿Hubo alguna iniciativa de descentralización recientemente? ¿Como fue implementada? ¿Es posible verificar resultados?

El Gobierno Local ha logrado transferencias de competencias desde el Gobierno Central en varios campos como salud, tránsito y transporte, seguridad ciudadana, protección de la niñez y la adolescencia, erradicación de la violencia intrafamiliar, gestión ambiental.

La más reciente es en el campo del turismo, con la transferencia de competencias desde el Ministerio de Turismo hacia la Municipalidad de Cuenca, propiciando alianzas estratégicas entre el gobierno nacional, el gobierno local y los operadores turísticos para trabajar mancomunadamente en la perspectiva de un desarrollo turístico sostenido en el largo plazo.

Para hacer efectiva la descentralización, el I. Concejo Cantonal, en el mes de mayo del 2005 aprobó el Estatuto de la Fundación Municipal "Turismo para Cuenca", que debe ser ratificada con el correspondiente Acuerdo Ministerial, otorgándole personería jurídica. La Fundación reemplaza a la Corporación Cuencana de Turismo, que funcionó en los últimos tres años.

En cuanto a pasos concretos, se hizo en el mes de junio del presente año, la transferencia de la Oficina de Información y Atención al Turista, desde el Ministerio a la Municipalidad. Esta Oficina cumple además de las funciones de información y capacitación, con el de atención directa a los visitantes nacionales y extranjeros, es facilitadora en la solución de conflictos entre operadores turísticos y visitantes, y edita folletería de difusión de las atracciones de la ciudad y el cantón Cuenca.

Lo más significativo en resultados es la afluencia turística a Cuenca en los días festivos y feriados, en buena medida guiados por la difusión nacional e internacional de los valores patrimoniales de la ciudad y la belleza de su entorno natural. Además, durante estos últimos años, la Bolsa Internacional de Turismo, que tiene su sede permanente en Cuenca, exhibe anualmente stands nacionales y extranjeros, promocionando y propiciando negocios en el sector turístico.

¿Esas iniciativas de descentralización tuvieron impacto en el desarrollo local?

El turismo, que se ha incrementado significativamente desde la declaratoria de Cuenca como Patrimonio Cultural de la Humanidad, el 1 de diciembre de 1999, ha tenido un impacto importante en el desarrollo local como generador de inversión y empleo, sobre todo en el ramo de la construcción (incluyendo restauración y remodelación), ha diversificado el servicio de hoteles, bares, restaurantes, museos, etc.; se han multiplicado las actividades conexas.

Este sector de la economía ha venido a paliar la recesión económica local, que se expresa en desocupación, provocando un éxodo migratorio que caracteriza a Cuenca y su región en las últimas décadas.

¿Hubo algún tipo de cambio institucional que promoviese nuevos arreglos territoriales, como la creación de Regiones Metropolitanas o Consorcios Intermunicipales?

La Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME) cuenta con una estructura orgánica regional y provincial. El Municipio de Cuenca pertenece a la Asociación de Municipalidades de la Región Austral y a la Asociación de Municipalidades de la provincia del Azuay (AMA), como espacios de programación interinstitucional a nivel regional y provincial.

¿Considera Ud. que la propuesta de Desarrollo Local es complementaria o sustituye las propuestas nacionales de desarrollo? ¿Por qué?

Difícil es considerar que al momento en el Ecuador exista propuestas nacionales de desarrollo que emanen de políticas estatales o centrales de planificación. Lo que existe

es el fortalecimiento de una imagen positiva del municipalismo, preocupado de incidir en el desarrollo local a través de planes estratégicos cantonales. Cuenca cuenta con su Plan Estratégico, que en la actual administración está siendo ajustado al Plan de Gobierno de la Administración Municipal, como la mejor forma de contribuir y facilitar alianzas estratégicas para el desarrollo local.

¿Las iniciativas de desarrollo local que Ud. identifica tienen alguna relación con un Proyecto Nacional de Desarrollo?

A nivel sectorial, como turismo, vialidad, transporte y comunicaciones, bien se podría decir que son iniciativas interrelacionadas o interconectadas entre lo local y lo nacional, favoreciendo el desarrollo simultáneo en estas dos dimensiones territoriales.

En esas iniciativas de desarrollo local, ¿hay participación de la sociedad civil organizada? ¿El proceso es consultivo o deliberativo?

En turismo hay participación de la Federación Provincial de Turismo, como organismo consultivo, integrando la directiva de la Fundación Turismo para Cuenca. En vialidad y transportación urbana, la Municipalidad tiene su unidad de programación que permanentemente consulta a las Empresas de Transportación para adoptar sus decisiones. En las comunicaciones telefónicas, la Municipalidad cuenta con sus propias empresas, en cuyos directorios se encuentran representantes de la sociedad civil organizada.

En los campos del desarrollo social y cultural, las direcciones municipales están en permanente contacto participativo con los actores y organizaciones de la sociedad civil para la programación y ejecución de sus proyectos y acciones.

¿Identifica Ud. iniciativas locales que sugieran políticas nacionales? ¿Cuáles?

Desde la óptica de prestación de servicios públicos eficientes, equitativos y solidarios, la Municipalidad de Cuenca puede ser un referente para el desarrollo local a nivel nacional en lo que atañe a una dimensión específica: la optimización de los servicios públicos municipales. Nos referimos a su desarrollo empresarial, único en el país, existiendo en la actualidad siete empresas públicas municipales: de teléfonos, agua potable y saneamiento ambiental; de aseo de calles, parques y jardines; de terminales terrestres y parqueo ciudadano; de plazas de ganado y camales; de cementerios y exequias; de vivienda; de telefonía móvil.

b. El componente técnico de la institucionalidad política

<i>Washington Oswaldo Silva L., 40 años, Municipio de Palora, Pachakutik</i>
--

¿Conoce alguna iniciativa reciente de descentralización o de desarrollo local?

- Manejo de residuos sólidos (reciclaje de basura).
- Presupuestos participativos: [para propiciar la decisión ciudadana].
- Participación: hacer mío la solución a las necesidades propuestas.
Capacitación a barrios, parroquias y comunidades.
Concientización sobre los programa de desarrollo.
Interiorización de la problemática local y de la visión otros gobierno seccionales.
- Indicadores sociales

¿Esas iniciativas de descentralización tuvieron impacto sobre el desarrollo local?

En un 50%, ya que los que iniciaron el proceso inmigraron. Existe mucho celo político (por parte de los partidos) y quemeimportismo ciudadano.

En un 80% se inició con los niños y jóvenes en escuelas y colegios, y se lo refuerza cada 6 meses.

¿Considera que las propuestas de desarrollo local son complementarias a las propuestas nacionales de desarrollo, o que las sustituyen?

Deberán ser de acuerdo a las realidades de las regiones y de las necesidades más urgentes y viables: hay que enfrentar lo básico: agua potable, alcantarillado, vías de acceso, cuidado del ambiente; así como problemas de carácter social, sobre todo educación y salud.

En las iniciativas de desarrollo local ¿hay participación de la sociedad civil organizada?

Existe poder de convocatoria y de participación en un 70%, ya que falta en la mayoría de organizaciones civiles la situación legal.

¿Identifica Ud. iniciativas locales que sugieran políticas nacionales?

Hay iniciativas en diversos campos: educación, salud, manejo y cuidado del ambiente, promoción de la identidad cultural, turismo comunitario. De igual manera, en participación ciudadana, las Asambleas locales y el consenso que se logra sobre los POAs locales y regionales [programas operativos anuales].

¿Qué dificultades deben enfrentar las iniciativas de desarrollo local?

- Falta de presupuesto.
- Mala gestión de las autoridades.
- Egoísmo político y personalizado.
- Ineficiente marco legal.
- Cada cual quiere llevar agua su molino.
- Corrupción.

<i>Martha Paredes, Gobierno Municipal de Cascales</i>

¿Conoce alguna iniciativa reciente de descentralización o de desarrollo local?

Los Ministerios de Agricultura y Ganadería que se implementaron en las provincias, por ejemplo, en Sucumbíos.

¿Esas iniciativas de descentralización tuvieron impacto sobre el desarrollo local?

Los trámite que realizan las comunidades son más rápidos, pero el apoyo brindado no es suficiente por la limitación del recurso económico.

En las iniciativas de desarrollo local ¿hay participación de la sociedad civil organizada?

En Cascales se ha emprendido un proceso de participación ciudadana: la sociedad civil decide las obras que requiere la comunidad y priorizan; estamos ejecutando los presupuestos participativos.

¿Qué dificultades deben enfrentar las iniciativas de desarrollo local?

Al inicio no tengan a veces la aceptación de la sociedad civil.

Gladys Bajaan, 44 años, y Cruz Ronquillo, 40 años, I. Municipio de Salitre

¿Conocen alguna iniciativa reciente de descentralización o de desarrollo local?

La gobernabilidad, a través de la participación ciudadana. Los resultados se observan en la priorización de las obras según sus necesidades.

¿Esas iniciativas de descentralización tuvieron impacto sobre el desarrollo local?

Si.

¿Considera que las propuestas de desarrollo local son complementarias a las propuestas nacionales de desarrollo, o que las sustituyen?

A veces, porque no siempre son consideradas las ideas que la ciudadanía propone, más bien son imposiciones.

En las iniciativas de desarrollo local ¿hay participación de la sociedad civil organizada? ¿El proceso es consultivo o deliberativo?

Si; es consultivo.

¿Qué dificultades deben enfrentar las iniciativas de desarrollo local?

- El centralismo.
- La politización.
- La falta de asignaciones presupuestarias.

Jorge Pozo, 40 años, Municipio de Ibarra

¿Conoce alguna iniciativa reciente de descentralización o de desarrollo local?

El tema de salud en el Municipio de Ibarra. Al momento se está trabajando con un aporte importante de la cooperación belga, pero existen más dificultades, principalmente por parte del Estado en cuanto a transferencia de recursos. Todavía es prematuro hablar de resultados.

¿Esas iniciativas de descentralización tuvieron impacto sobre el desarrollo local?

Como decía, todavía no se puede hablar de impactos. Estos vendrán con el tiempo.

¿Considera que las propuestas de desarrollo local son complementarias a las propuestas nacionales de desarrollo, o que las sustituyen?

No, a nivel nacional se manejan propuestas muy diferentes a la problemática local. A nivel nacional no se sintoniza de forma clara y precisa las demandas locales.

En las iniciativas de desarrollo local ¿hay participación de la sociedad civil organizada?

Hay una participación más clara del sector rural y es el que mayormente se ha organizado. Tal vez por la implementación del presupuesto participativo y por su forma misma de acceder a instituciones como la minga. No así en el sector [urbano], que siempre han tenido todo sin mayor esfuerzo, y hoy le cuesta mucho organizarse.

¿Identifica Ud. iniciativas locales que sugieran políticas nacionales? ¿Cuáles?

La descentralización de la salud en Cotacachi.

¿Qué dificultades deben enfrentar las iniciativas de desarrollo local?

- El centralismo.
- Políticas nacionales que no concuerdan con las iniciativas locales.
- Poco interés de parte del estado por fortalecer las iniciativas locales.

Mirian Imbacuán, 40 años, Municipio de Ibarra, Unidad de Gestión y Participación Ciudadana

¿Conoce alguna iniciativa reciente de descentralización o de desarrollo local?

El municipio en sí se descentralizó como desarrollo local para ayudar a los comerciantes incrementando la oficina de ventanillas de recaudación (implemento oficina, secretaria, recaudadora, y atención eficiente), y sí dieron resultados positivos: más puntualidad en los pagos, buena participación.

¿Esas iniciativas de descentralización tuvieron impacto sobre el desarrollo local?

Claro que sí: estas oficinas ayudaron para un mejor manejo de fondos y para saber cuánto ingresa de parte de los comerciantes hacia el Municipio, y de ahí pedir más implementos que mejoren la imagen de los mercados.

¿Considera que las propuestas de desarrollo local son complementarias a las propuestas nacionales de desarrollo, o que las sustituyen?

Las propuestas locales sí pueden tomarse desde ese punto de vista como complemento, porque en realidad las necesidades vienen de las propuestas locales; pero en realidad son sustituidos, porque no existe ayuda de parte de los gobiernos [nacionales], y las ideas se quedan solo en eso.

En las iniciativas de desarrollo local ¿hay participación de la sociedad civil organizada?

Sí hay participación, porque ahora la sociedad civil se encuentra organizada, y existe un proceso de preguntar a la gente y trabajar con ellos. La decisión [la] tiene la sociedad, porque ese es el fondo de la participación.

¿Identifica Ud. iniciativas locales que sugieran políticas nacionales?

Que los fondos sean descentralizados para ayudar con eficiencia y pronta colaboración, en este caso de los gobiernos al municipio, para poder ayudar a las personas en el desarrollo local.

¿Qué dificultades deben enfrentar las iniciativas de desarrollo local?

- No existen presupuestos que cubran las expectativas.
- No existe credibilidad en los gobiernos de turno.
- La participación ciudadana tiene iniciativas pero no hay la ayuda para fortalecer todos los proyectos que nos proponemos.

Kleber Estrella, 33 años, Unidad de Participación Ciudadana del Municipio de Ibarra

¿Conoce alguna iniciativa reciente de descentralización o de desarrollo local?

El proyecto de descentralización en Gestión Participativa en Salud, Turismo y Medio Ambiente, financiado por CTB está en proceso inicial en la ciudad.

¿Esas iniciativas de descentralización tuvieron impacto sobre el desarrollo local?

Tiene que ver mucho, ya que la propuesta del proyecto salió de los planes de desarrollo local, barrial y comunitario, que fueron formulados por las juntas parroquiales.

¿Considera que las propuestas de desarrollo local son complementarias a las propuestas nacionales de desarrollo, o que las sustituyen?

No, no llegan a ser complementarias por la estructura de pensamiento de los ciudadanos, que no logra rebasar las propuestas locales para trascender en lo regional y nacional.

En las iniciativas de desarrollo local ¿hay participación de la sociedad civil organizada?

Sí hay la participación a nivel generacional, de género, étnico, territorial en el proceso participativo. Es deliberativo, todo vía asamblea.

¿Identifica Ud. iniciativas locales que sugieran políticas nacionales?

No.

¿Qué dificultades deben enfrentar las iniciativas de desarrollo local?

El oportunismo partidario electoral, dirigencial, clientelar, los caciques políticos, locales, la mente atrasada de la gente.

IV. El lugar tecno-político-institucional

<i>Lautaro Ojeda, asesor de proyectos sociales, Quito [5]</i>

¿Cuáles son las competencias de los gobiernos locales?

La Ley de Descentralización no fue lo suficientemente explícita en precisar las competencias, que sí estaban bastante más claras en la ley de régimen municipal. Principalmente porque la descentralización es básicamente una transferencia de competencias; pero también por las duplicaciones existentes con el gobierno central y con el gobierno provincial. La Ley de Descentralización es bastante tibia en ámbitos de competencias “duras”: educación y salud no avanza mayormente en asignar un rol en estos dos ámbitos tan complicados e importantes, simplemente construcción y equipamiento. Habla del tránsito, tema que ya había avanzado la ley del Distrito Metropolitano, que es anterior y donde hubo ya un avance en tres competencias: tránsito, ambiente y manejo de suelo. En fin, hay transferencias desde el punto de vista legal; que estas se hayan dado o no, es otro tema.

En términos de financiamiento, como bien decía un legislador, sin la ley del 15% no se podría hablar de un proceso de descentralización, pero tuvo que ser aplicada gradualmente y llevó como cinco años. Además ese 15% a la postre fue bastante discrecional y no necesariamente está relacionado con la transferencias de competencias que es lo que en cambio ha sucedido en Colombia y otros países. Pero además está el FODESEC, está en FODEPRO, el uno de los consejos provinciales y el otro de concejos municipales, y están las nuevas leyes relacionadas con la donación que

las personas pueden hacer del 25% del impuesto a la renta para sus municipios, y están alrededor de 17 leyes especiales que tienen que ven con determinadas áreas territoriales, municipales o provinciales, por ejemplo, la ley de ECORAE. Solamente por este concepto, algunas provincias amazónicas reciben más de lo que reciben por el 15%. Y agréguese a esto (a pesar que está prohibido por la constitución) todas las partidas extrapresupuestarias. Yo me atrevería a decir que por lo tanto debe estar alrededor de un 18% las transferencias sumadas para los consejos provinciales y municipales lo que no es nada despreciable.

La “ley trole dos” establece algunas condiciones para el endeudamiento de los municipios, y la nueva ley de contraloría establece límites y controles, porque antes era realmente un control ex post; ahora pueden hacerse sobre la marcha; por supuesto, son controles por parte del estado; ahora, el control por parte de la ciudadanía es muy incipiente, ¿cuántos municipios han logrado avanzar respecto del presupuesto participativo y veedurías? Algo se ha avanzado en la rendición de cuentas, pero son muy pocos casos.

¿Ha habido alguna iniciativa de descentralización recientemente?

Yo diría que en general no. La que se supone que es nueva es la que se da en Guayaquil, la que va a concluir en la marcha blanca. Está planteada en términos de la autonomía, pero es descentralización porque al final lo que el Alcalde Nebot pide es algo muy propio de la descentralización: bomberos, alcantarillado –que es propio de casi todos los municipios–; la novedad ahí es el tratamiento de la seguridad, pero con una concepción no ciudadana ni participativa, sino un apoyo del gobierno central al cofinanciamiento con la empresa privada, en suma para mí no hay novedades sobre este campo. Quizás que en la reforma de la Ley de Régimen Municipal del año pasado se introduce un capítulo relacionado con seguridad ciudadana.

¿Cuáles son las entonces las últimas iniciativas importante en torno a la descentralización?

Tal vez sería mejor hablar de algunos procesos incipientes que a lo mejor no tienen la denominación de descentralización sino de modernización. Lo que veo es que hay alternativas muy modestas y debates quizá no muy generalizados en los que se está viendo el tema de las capacidades para asumir competencias. Eso puede producir una visión más realista. En todo caso, no son demandas que provengan de la ciudadanía.

¿Se ha avanzado en algo en el campo de crear mancomunidades o consorcios?

No, aunque ese es un tema muy atractivo. Uno de los proyectos en el que más esperanza se tenía es el de Flavio Alfaro y tres cantones vecinos, pero fue frustrado; otro que parecía tener posibilidades fue en el Carchi, a propósito de la reserva de El Ángel, también fracasado. No veo un avance legal, y tampoco en la práctica.

Las propuestas de desarrollo local, ¿te parece que son complementarias u opuestas a las propuestas de desarrollo nacional?

¿Complementarias o sustitutivas a qué, si no tenemos una propuesta nacional? No hay un plan de desarrollo, no hay una concepción nacional. Esto no significa que no se den y no se hayan desarrollado propuestas locales aisladas, quizá algunas significativas, que están muy vinculadas con el tema de la planificación local. Galo Ramón y Víctor Hugo Torres, de COMUNIDEC encuentran más de 1.000 planes locales, actuales o potenciales, desde el nivel cantonal hasta el nivel sectorial, parroquial, etc. No están articulados, no hay entidad que los articule, por lo tanto cada cual está bailando con su pañuelo, con metodologías muy distintas y con tímidos o pobres avances teóricos.

La planificación en el fondo es una racionalidad, y sí se ha introducido una mentalidad racionalizadora, pero también los organismos de crédito y de cooperación, incluso la misma ley, la reforma a la ley, la ley de juntas parroquiales, establecen la obligatoriedad de elaborar planes parroquiales articulados al plan cantonal y los planes cantonales a la vez al plan provincial. En ese sentido hay una legislación básica. La planificación es de alguna manera aceptada a nivel local, ya que no a nivel nacional.

Esto me lleva a lo siguiente. ¿Se pueden identificar iniciativas nacionales de apoyo al desarrollo local, aparte de lo que ya mencionabas respecto de la legislación?

Aparte de eso no. En cambio, en organismos internacionales, de cooperación, ahí sí encuentras una visión. Hay cosas si ricas e interesantes, pero totalmente desordenadas.

Las iniciativas de desarrollo local ¿contemplan la participación de la sociedad civil?

Todas contemplan, porque ese es el discurso; todo el mundo habla de participación, es un pecado no hablar de participación. Ahora, de eso a la práctica hay una gran distancia. Pero hay también varias iniciativas y propuestas que se han dado más en el mundo indígena: el mundo indígena se ha convertido en un ejemplo de participación de diferentes tipos. Es una participación a partir de la necesidad, de problemas muy concretos, no inducida. Por ejemplo, en los servicios básicos: qué es lo que ustedes van a poner, cómo van a contribuir, económicamente, con mano de obra, como es el caso en Cotacachi, Guamote, Saquisilí. En cambio, en ciudades grandes como Guayaquil no se habla de eso, en Cuenca sólo de manera relativa; y en Quito se diseñó todo un programa, que no ha sido muy exitoso. Pero todos hablan de participación.

Pero ¿se pueden ver por lo menos atisbos de políticas nacionales?

No, yo creo que ese es uno de los grandes problemas. Si tú haces una lectura transversal, la conclusión a la que llegas es que no hay país, no se está pensando en el país, cada uno está pensando en su necesidad, la junta parroquial, los municipios... Yo no conozco un plan que tenga como referente el nivel nacional; y puesto que por otro lado no hay una propuesta nacional, la conclusión lógica es no existe país.

¿Cuáles son los obstáculos a los que ese enfrentan estas iniciativas locales?

Yo creo que hemos ido precisando. Primero, que no hay una visión nacional, el estado nacional no tiene una visión nacional. Un segundo obstáculo es que, al no existir una planificación nacional, un referente nacional racionalizador, lo que se sigue es un desarrollo local totalmente desarticulado, una minifundización que impide pensar en procesos que requieren dimensiones territoriales mucho más amplias. Por lo tanto, es muy difícil que estos proyectos sean sostenibles y tengan viabilidad.

Un tercer tema: en los ecuatorianos todavía hay una mentalidad muy paternalista; el desarrollo local y la descentralización requieren esfuerzos locales no solamente de mingas, sino tributarios; pero si tú lo planteas, es un tema políticamente peligroso, pero es serio, pues unos 170 municipios pequeños dependen en 96% de las transferencias del estado. Sin que exista un esfuerzo tributario, yo veo muy difícil que puedas emprender procesos de desarrollo local. Pero también hay obstáculos que podríamos decir de la tecnocracia media, probablemente los que más se resisten a estos procesos, porque es quitarle poder. Y diría que también un problema serio está en que a las universidades les ha importado un pepino, no hay un aporte del pensamiento académico, de ninguna universidad pública o privada, entonces también hay una ausencia de desarrollo del pensamiento. Junto con esto, hay una arremetida contra todo lo que es estudios, lo que es debate. Por ahí un alcalde muy conocido dijo: "Ya hemos discutido suficiente sobre esto, no más estudios: hay que hacer"; pero eso es

falso. Aunque hay algunos avances de dos o tres ONGs, no veo que este tema sea parte de la agenda académica; ni este ni la pobreza.

¿Y en cuanto a desarrollo institucional, tecnologías, sistemas de información?

Ahí ha habido algo, pero yo diría que no se desprende precisamente del desarrollo local, sino más bien de procesos de modernización, y quizá de exigencias del Ministerio de Economía y Finanzas; la AME o el CONCOPE colaboraron con sistemas de manejo contable. Pero yo no lo veo a este proceso de unificación como parte de un concepto de desarrollo local, sino que ya no puedes estar sin la computadora: es parte de la modernidad, me parece.

Jaime Vásquez, CIGU, Quito [6]

¿Cuáles son las competencias de los niveles locales?

Menos de lo que eran originalmente: a lo largo de la historia ha habido una merma de las competencias que los gobiernos locales tenían al menos en lo que al período colonial y de la república se refieren. Hoy por hoy soplan vientos en el sentido de que las competencias tienen que ampliarse y ensancharse; justamente el problema está en cómo hacerlo, sobre qué base y con qué recursos. Lo que aparentemente es obvio es que los gobiernos locales podrían tener más competencias y es conveniente que las tengan, pero ese deber ser no necesariamente es compatible con la realidad.

Actualmente, los municipios se preocupan, en principio, de la provisión de los servicios básicos; son más bien excepcionales los municipios que han incrementado cosas adicionales. En cuanto al control público, diría que los municipios tienen potencialidades más que reales competencias que estén ejercitando, aunque hay una capacidad de articulación de lo social en el ámbito local...

La situación financiera es dramática: si la autonomía general deriva de autonomía financiera, los municipios carecen de autonomía; sus ingresos propios son limitadísimos y no hay una perspectiva de que puedan ser ampliados en el corto plazo. El problema es serio porque supone la necesidad de la intermediación del estado nacional.

¿Cuáles han sido las iniciativas recientes de descentralización en el país?

Agitando banderitas de descentralización desde hace 20 años, cada vez estamos construyendo una sociedad más centralizada. La lógica en los años 70 y 80 era la del fortalecimiento municipal: el desarrollo, los planes de desarrollo urbano, etc., en la lógica del modelo cepalino. Cuando a inicios de los 90 empezó a incrementarse este programa de desarrollo municipal, el PDM, uno de los argumentos era la posibilidad de que los municipios asumieran mucho más eficiente y eficazmente la provisión de determinados servicios o el financiamiento. Lo que ocurre es que a la larga devino un reforzamiento del aparato de la burocracia nacional, se generó un pequeño monstruo y poco se logró en términos de descentralización. Los debates que se vienen manejando desde hace 4 o 6 años atrás, tampoco han llegado a cuajar en nada, y estas iniciativas que han dado paso a la capacidad medio involuntaria de los municipios para asumir competencias también están experimentando tremendas dificultades; creo que hay más literatura que realidades en ese sentido. Sigue existiendo la presión permanente de los gobiernos locales y la perversión de la práctica esa espantosa de los presidentes de la república: repartir cheques como con la misma lógica que se reparten caramelos a los niños pobres en las navidades.

El caso de Quito es un caso muy especial porque marca hitos y va abriendo fronteras, me parece que aquí de algún modo se está construyendo una escuela de gestión local que de modo directo o indirecto incide en la marcha de los otros municipios del país. Hay un rol pedagógico que el Municipio de Quito tiene.

Las propuestas en desarrollo local ¿son complementarias o sustitutivas de las propuestas de desarrollo nacional?

No, la suma de las partes no hace el todo. De ahí que la propuesta de autonomía de Guayaquil y de las otras ciudades de la costa que le secundaron no han ido a ninguna parte, porque se topó con la novedad de que se iba a estrellar con un colapso económico a la vuelta de los años, pues entonces también los municipios amazónicos podían tener a los demás de rodillas a cuenta de que en su territorio se genera la mayor riqueza nacional. Debería retomarse la planificación nacional. Ahora, como hace 20 años, los organismos prestatarios exigen la presencia de un equipo consultor extranjero para un proyecto de mejoramiento integral de barrios en Quito. Y es que 1984 y 2005 se desmanteló literalmente toda la capacidad instalada de planificación urbana en el Ecuador, se eliminaron el FONAPRE, el CONADE⁸ y todos los organismos vinculados a esos procesos. Y fueron sustituidos por una lógica que inicialmente daba atención a las urgencias inmediatas y dejaba de lado la misión a largo plazo. La consultoría de planificación urbana en 1995 prácticamente murió, se dejó de hacer planificación urbana en el Ecuador; las consecuencias se viven en de las ciudades del Ecuador. Y ahora cuando se retoma esto, resulta que estamos en la globalización y como somos un país exportador de banano tenemos que recurrir a consultores internacionales.

¿Qué iniciativas de desarrollo local podrían identificarse?

Hay varios ejemplos interesantes, y no necesariamente circunscritos a las ciudades mayores, Quito, Guayaquil, Cuenca. Algunas ciudades intermedias o pequeñas han logrado plantearse propuestas con sustento. Esos procesos están marchando y son innovadores, aunque tienen las dificultades de ser experiencias aisladas. Ahora lo que ocurre también es que topan con las propias deficiencias y debilidades del aparato municipal y de las autoridades locales en si mismo, y eso es culpa de la perversidad del sistema político-institucional ecuatoriano. Entre ellas, la experiencia de Cotacachi ha logrado sostenerse en un período de tiempo lo suficientemente largo como para que empiece a tener un resultado palpable.

También hay iniciativas aisladas en varias ciudades de la sierra, en Ibarra, en Loja, en Cuenca, en Azogues, así como en los municipios llamados alternativos. Pero es sintomático que en un concurso de mejores prácticas, que se hizo el año pasado, la gran mayoría de municipios eran de la sierra, y la mayoría eran prácticas vinculadas a la prestación de servicios básicos, al manejo de equipamientos, a la gestión institucional y algo sobre transparencia, es decir, prácticas que serían las convencionales.

¿Existe participación de la sociedad civil?

Claro, lo que pasa es por participación. El potencial que existe, pero los procesos son limitados y restringidos. Fíjate, por ejemplo, lo que pasó con el sistema de gestión participativa del Distrito Metropolitano de Quito: el partido que estaba debió haber asumido, valorado y reconocido fue el principal obstáculo.

¿Te parece que algunas de estas experiencias pueden sugerir políticas nacionales?

Yo creo que no todavía.

⁸ FONAPRE: Fondo nacional de Preinversión; CONADE: Consejo Nacional de Desarrollo.

¿Cuáles son las dificultades que enfrentan las iniciativas de desarrollo local?

Todas las dificultades que te puedas imaginar, desde la carencia crónica de recursos financieros, humanos, capacidades institucionales, un marco legal obsoleto y restrictivo, la heterogeneidad del contexto social y las lógicas perversas con que a veces se maneja el modelo de desarrollo local y en general en el país, un país de especuladores, no siquiera de sectores productivos.

Si no me equivoco, plantearías que entre los obstáculos fundamentales, lo que en términos financieros, humanos, de capacidades técnicas, etc. Y otro en torno a las políticas nacionales.

Así es, creo que nadie en este rato está pensando en el sistema de asentamientos humanos del Ecuador. Como a los municipios se les está vendiendo lo que serían los huesos de la administración pública nacional: el sistema educativo, al sistema de salud, el bienestar social. Recuerdo que en el año 85, cuando se hizo el plan de desarrollo de Ambato, un economista español hizo un análisis de las principales ciudades ecuatorianas y llegó a la conclusión de que salvo tres en la sierra ecuatoriana, ninguna tenía una economía autosustentable

Encontramos el empeño que se hizo en un momento con los planes de desarrollo urbano, y eso se quedó trunco y fue enterrado sin pena ni gloria. En el país se hacen unas planificaciones que son inmediateistas de corto plazo, para resolver los problemas inmediatos. Incluso empeños para incorporar la lógica de la competitividad, no veo que hayan devenido en nada; tal vez algo en el Municipio de Quito: si es que Quito para ser competitiva necesita de un aeropuerto internacional, habrá que hacer un aeropuerto internacional pese a quien le pese; si uno de los ejes estratégicos de desarrollo va a ser el turismo, entonces hay que recuperar el Centro Histórico, hay que hacer el Teleférico hay que hacer cualquier cosa, inventarse formulas para promover el turismo. ¿Pero qué van a plantear en ese sentido municipios más pequeños? El estado como tal no tiene mucha tela que cortar, ya no es capaz de resolver sus propios ineficiencias, sus propias debilidades, y los organismos de cooperación no son el sustituto que se requiere; no veo qué otro actor podría entrar a quebrar esta.

<i>Benito Suárez, 35 años, CGLA (Coordinadora de Gobiernos Locales Alternativos)</i>
--

¿Conoce alguna iniciativa reciente de descentralización o de desarrollo local? ¿Cuáles? ¿Cómo fueron implementadas? ¿Es posible verificar resultados?

En algunos gobiernos como Salitre, Cotacachi, Suscal (entre otros) de una manera demostrativa tenemos presupuesto participativo; aunque los actores que participan sean representativos, aún se deja a un lado formas más profundas de descentralización. Los presupuestos se implementan a través de asambleas. Es necesario que haya una evaluación y que participen las comunidades, que son ellos los mejores indicados.

¿Esas iniciativas de descentralización tuvieron impacto sobre el desarrollo local?

Se venía administrando de manera clientelar; pasar a un proceso participativo modifica sustancialmente la forma de tomar en cuenta a la población y las organizaciones. Hacer una priorización de las necesidades impacta de manera positiva en lo local.

¿Considera que las propuestas de desarrollo local son complementarias a las propuestas nacionales de desarrollo, o que las sustituyen?

Este tema no ha sido profundizado porque tenemos que entender que las necesidades son insatisfechas en casi todo. No podemos hacer una diferenciación del desarrollo local a lo nacional; sin embargo, en mucho de los dos tipos de desarrollo en algunos casos chocan significativamente.

En las iniciativas de desarrollo local ¿hay participación de la sociedad civil organizada? ¿El proceso es consultivo o deliberativo?

De las experiencias que comento se trata que sea deliberativo; que sea sólo consultivo no responde a lo que se busca. Pero es un proceso que se está construyendo, es necesario que se lo profundice.

¿Identifica Ud. iniciativas locales que sugieran políticas nacionales?

Estamos desde Cotacachi con el programa de alfabetización “Yo sí puedo”, en el que colabora la república de Cuba. Esa, por ejemplo, es una propuesta que debe influir en la política nacional y el objetivo avanza. Se podría procurar eso desde la propuesta de ley de mancomunidad.

¿Qué dificultades deben enfrentar las iniciativas de desarrollo local?

- Voluntad política.
- Conciencia en la organización y ciudadanía para involucrarse.
- Proceso evaluativo autocrítico en que se saque todos los problemas.
- Formas de compromiso desde la institución y la sociedad para que se participe.
- Financiamiento en los prosupuestos.
- No dejar burocratizar los procesos.

V. El lugar técnico-institucional

<i>Francisco Rohm, CAAP (Centro Andino de Acción Popular), Quito [7]</i>
--

¿Cuáles son en el Ecuador las competencias de lo local?

Todas, excepto aquellas que atañen a las relaciones internacionales, la defensa nacional, las relativas a convenios nacionales que deben ser tramitadas por el gobierno central (y posteriormente podrían ser ejecutadas por los gobiernos locales), de ahí no veo ninguna otra que no pueda ser descentralizada.

¿Y cuáles son los ámbitos en los que ha habido descentralización?

Como sabemos, han sido mínimos. La descentralización en este país ha sido una especie de descentralización pactada: el estado va pactando con los municipios algunas competencias que se supone que los municipios quieren aceptar. Si bien la Ley de Descentralización existe desde el 94, la realidad de los hechos ha sido que no se avanza mucho (y no solo por el gobierno central, sino por los propios municipios).

¿Qué áreas han funcionado? En algunos casos en obras públicas, en otros casos, muy parcialmente, en salud; en educación no ha funcionado en absoluto; y en ciertas competencias relativas a sanidad y estructura de salud...

En cuanto al financiamiento, hay la famosa ley del 15% que les otorgaría recursos para ejercer algunas actividades; es quizá lo más descentralizado desde esa perspectiva. Pero desde otra es bastante centralizado, porque los gobiernos locales no pueden contratar crédito externo, no perciben la matriculación de vehículos, no tienen

capacidades de crear o promover impuestos, y esto es una limitación muy seria para los municipios.

¿Y en cuanto al control público y al control social?

De hecho lo que tenemos es un permanente reclamo de los gobiernos locales para pedir recursos permanentemente; desde aquí se puede hablar que los gobiernos locales han tenido cierta participación en las políticas públicas. Pero, al revés, los municipios han sido poco dúctiles a aceptar responsabilidades sobre políticas pública: salud, educación y medio ambiente (por más que la ley les permite a los consejos provinciales señalar zonas de protección ecológica, no lo han hecho: ni en Galápagos ni en las provinciales orientales ni los que están involucrados en cultivos de fuerte uso de insumos como las flores. La legislación de los municipios para control ecológico es débil, casi inexistente.

¿En el período reciente ha habido alguna iniciativa de descentralización en el país?

Está la ley del 15% que sale de la constitución del 98; sin embargo, cuestiones como la seguridad ciudadana con respecto a policía, control del tránsito, ha tenido dificultades. Hay uno o dos municipios o consejos provinciales que han intentado asumir la cuestión caso de Tungurahua, Cotacachi y algunos otros respecto a participación. Creo que un caso interesante podría ser el de Cuenca, pero eso a generalizar la cuestión hay mucha distancia. Los municipios se han convertido en instrumentos de la urbanización y los consejos provinciales en constructores de carreteras.

¿Esas iniciativas de descentralización han tenido algún impacto sobre el desarrollo local?

No, no creo. No está previsto la inversión no tienen control sobre aquellos activos que permiten inversión. Si por desarrollo local entendiésemos cierto mejoramiento de los índices de carencias, sí hay algún impacto a resolver problemas de aguas negras, provisión de agua potable; pero no han tenido ningún efecto en inversión para el desarrollo, crecimiento de empleo, mejoramiento de las condiciones de ingresos de la población.

¿Han habido cambios institucionales que fortalezcan la descentralización?

No ha habido; el intento mayor es Cuenca, pero no ha logrado todavía consolidarse. Otro intento es Guayaquil donde la obra desde el Municipio, sin asumir propiamente la responsabilidad, sin embargo ha extendido programas de salud, educación. En ese sentido se podría hablar de avances en Guayaquil, en Quito en Cuenca; pero en el resto del país, no. Y no creo que hay una actitud de los municipios para asumir estas responsabilidades.

No debe olvidarse que son municipios territorialmente grandes, que no tienen recursos internos propios sólidos y que se mueven mucho sobre lógicas populistas en las que resulta muy espinoso enfrentar cosas como catastros, impuestos, costos reales de servicios, etc.

¿Las propuestas de desarrollo local son complementarias a las propuestas nacionales de desarrollo o vienen a sustituirlas?

Hace rato no hay propuestas nacionales de desarrollo desde que se eliminó la Junta Nacional de Planificación. Desde las reformas de ajuste estructural esto quedó ligado a lo que puedan hacer los municipios o la iniciativa privada. En ausencia de planificación nacional es posible pensar que una propuesta de desarrollo local sea estratégicamente correcta, lo que pasa es que los gobiernos locales no tienen capacidades reales para hacerlo, sigue siendo el Estado muy centralizado.

¿A pesar de que los 10, 11 años de la ley de la descentralización?

Existe una ley marco pero no existen leyes específicas y reglamentos específicos. La propia competencia de la jurisdicción local debería ser traspasada a la misma localidad. pervive aquí la figura del gobernador: el regidor colonial, que se supone coordina a nivel provincial obras públicas, salud, etc., y por otro lado queremos que los gobiernos locales municipales asuman competencias.

¿Han habido iniciativas nacionales de apoyo al desarrollo local?

Yo creo que son de la sociedad más que una política nacional. Nosotros no tenemos un fondo nacional de desarrollo que permita equilibrar desigualdades territoriales o impulsar desarrollo local.

¿Tenemos una política nacional de promoción del desarrollo local?

No, no.

Las iniciativas de desarrollo local ¿tienen relación con procesos nacionales de desarrollo?

Creo que si se le diera contenido a lo que se llama ahora autonomías, y si estas consideraran regiones y no ciudades, y si entendieras lo local como regional, entonces tendrían viabilidad. Hay una sensibilidad que se demuestra el 20 de abril pasado; si bien Quito se mueve por cuestiones más por la democracia, hay movimientos que desde las autonomías cuestionan también al Estado y a la democracia. Creo hay el escenario adecuado para plantear constitucionalmente la cuestión, cambiando el sistema político y evitando que este sea tan centralista y presidencialista como es hoy.

¿Y la participación de la sociedad civil en todo esto?

Es muy heterogénea, tanto desde los sectores que lo hacen, como desde las perspectivas que tienen y desde los momentos en que lo hacen. Está muy ligado a la acción municipal, sobre todo los barrios populares, sin una mayor comprensión de lo local y de lo nacional. Podría moverse más por la calle para mi barrio. Muchos temen que pasando la educación a los municipios sea peor de lo que es ahora; eso mueve una perspectiva. Uno puede ver en las clases medias otra tendencia hacia la descentralización entendida como reparto de poder. Y curiosamente uno mira en las clases altas un desentendimiento del problema: los sectores de inversión no están mirando cuál región es más competitiva, menos competitiva y permitiendo cierto libre juego, como dicen los teóricos del mercado. También depende mucho de la apertura del municipio, y eso depende mucho del tamaño de la ciudad: en ciudades pequeñas es más fácil esta especie de asambleísmo, en ciudades grandes esta dificultad de comunicación y de participación por distancias o por tamaño hace que no haya los canales procedimentales para recoger estas formas de participación, y no solo como un problema mecánico, sino ubicar en donde estas formas de participación se encuentran y hacen acuerdos, en donde se hacen política para todos; no se puede hacer política local desde los requerimientos del barrio más pobre de una localidad.

En síntesis: ¿cuáles son las dificultades para el desarrollo local?

Creo que hay desequilibrios territoriales muy profundos, tienes provincias donde los recursos naturales son escasísimos, con inversiones casi nulas, como Cañar, Bolívar, Carchi mismo; otras más cercanas a ciudades eje se mueven más como satélites de esas ciudades (puede ser el caso de Cotopaxi respecto a Quito). Creo que hay otro segundo

problema que es la deficiencia de expertices, no hay recursos humanos instalados más o menos homogéneos y técnicamente adecuados en las localidades. Creo que hay otro problema que tiene que ver con la propia centralidad, la centralidad ligada no solo al estado, sino a ciudades que han logrado buenos negocios con el mercado, como Guayaquil o Manta, que van acaparando recursos de la inversión privada, y de la inversión pública, lo que profundiza los desequilibrios regionales, y por ende los desequilibrios sociales. Tiene que ver con un problema mucho más gordo, que es la concentración tan alta de la riqueza que tiene el Ecuador. Tal vez otro problema es que, en ausencia de recursos productivos, no ha habido una política nacional de desarrollo que se dirija a localidades específicas, con una mejor dedicación hacia las regiones, sobre todo aquellas con menor ventaja, y a aquellas localidades con menor ventaja dentro de estas regiones. Ahí, además de las que ya se ha dicho, estarían las limitaciones mas serias.

De alguna manera es la pérdida de la visión de desarrollo mismo, y de la planificación nacional lo que obstaculiza también el desarrollo local.

En el marco de los programas de ajuste estructural era inviable plantearse el desarrollo local, porque no había planificación nacional; sin embargo se siguió insistiendo, al menos desde ciertas organizaciones de la sociedad. Y sobre todo plantearse el problema desde el lado de cómo romper el poder patrimonial, clientelar, mafioso que se reproduce igual en el nivel nacional que en las provincias y en las localidades; sin esta condición es difícil que el desarrollo tenga reglas del juego al menos empresariales, no rentistas, y luego que tenga la posibilidad de que las propuestas nacidas desde las poblaciones tengan sentido y capacidad de volverse políticas.

<i>José Amable Caiza, 33 años, Fundación Runakunapak Yanchana, Simiátug</i>

¿Conoce alguna iniciativa reciente de descentralización o de desarrollo local?

Sólo se ha puesto énfasis al desarrollo local, que ha permitido desarrollar la participación de manera democrática.

¿Esas iniciativas de descentralización tuvieron impacto sobre el desarrollo local?

Las iniciativas se brindaron al pueblo en algunos proyectos, por ejemplo, capacitación sobre el tema de la identidad.

¿Considera que las propuestas de desarrollo local son complementarias a las propuestas nacionales de desarrollo, o que las sustituyen?

Esas propuestas sí pueden ser complementarias, porque son criterios consensuados de los pueblos.

En las iniciativas de desarrollo local ¿hay participación de la sociedad civil organizada? ¿El proceso es consultivo o deliberativo?

Aquí especialmente en nuestra organización tiene una participación consolidada.

¿Identifica Ud. iniciativas locales que sugieran políticas nacionales? ¿Cuáles?

En las políticas deben ser respetados los criterios planteados por las organizaciones desde la base, a lo zonal, lo provincial, y lo nacional.

Pero es necesario que las autoridades electas no cambien, que mantengan la representatividad del pueblo.

¿Qué dificultades deben enfrentar las iniciativas de desarrollo local?

Las dificultades son:

- Falta de información
- No hay personas que apoyen con estos temas.

Nelly Maura Cevallos Lloré, 33 años, Fundación Pueblo Indio del Ecuador, Cotacachi

¿Conoce alguna iniciativa reciente de descentralización o de desarrollo local?

La descentralización de la educación con maestros parvularios entre dirección y programa. Se implementó por separar de los jardines

¿Esas iniciativas de descentralización tuvieron impacto sobre el desarrollo local?

Sí, porque había el personal estable para el desarrollo local.

¿Considera que las propuestas de desarrollo local son complementarias a las propuestas nacionales de desarrollo, o que las sustituyen?

Sí, porque sí está de acuerdo la ministra.

En las iniciativas de desarrollo local ¿hay participación de la sociedad civil organizada?

Sí hay participación de la sociedad, porque el proceso es deliberativo.

¿Identifica Ud. iniciativas locales que sugieran políticas nacionales?

En el plano local [las propuestas participativas]. Igualmente hay iniciativas en el cuidado del ambiente, y en educación.

¿Qué dificultades deben enfrentar las iniciativas de desarrollo local?

- La falta de recursos económicos
- Falta la participación ciudadana

Adriana Barrera, 36 años, AESCO – Fundación María Luisa Gómez de la Torre.

¿Conoce alguna iniciativa reciente de descentralización o de desarrollo local?

- A nivel de gobiernos locales: Cotacachi.
- A nivel nacional: sistema descentralizado de salud (Proyecto MODERSA).
- De desarrollo local: los planes de desarrollo local de las organizaciones afines de la Fundación María Luisa Gómez de la Torre.

¿Esas iniciativas de descentralización tuvieron impacto sobre el desarrollo local?

Sí, pero no en la magnitud que deben; los impactos positivos son muy pocos

¿Considera que las propuestas de desarrollo local son complementarias a las propuestas nacionales de desarrollo, o que las sustituyen?

No, porque precisamente se trata de reestructurar un sistema de gestión diferente al modelo que el gobierno ha venido llevando, la idea es partir de las realidades

(potencialidades, debilidades, recursos) de las localidades. El gobierno va de tumbo en tumbo y no construye nada (porque está manejado por intereses oligárquicos).

En las iniciativas de desarrollo local ¿hay participación de la sociedad civil organizada? ¿El proceso es consultivo o deliberativo?

En algunos casos si. El modelo de desarrollo local implica niveles de participación y empoderamiento de la sociedad civil organizada, y hasta ahora los lugares en los que se han implementado iniciativas solo se mantienen y avanzan por las organizaciones consolidadas y legítimas.

¿Identifica Ud. iniciativas locales que sugieran políticas nacionales? ¿Cuáles?

- En el caso de los migrantes, la Asociación Rumiñahui, alrededor del Proyecto de Ley de Migración (que se encuentra en segundo debate en el Congreso). Los aportes del sector se han presentado ante el Presidente y el Ministro de Relaciones Exteriores.
- En el caso de las mujeres, las mujeres organizadas han insistido por la aprobación y ahora la aplicación de la “Ley de cuotas” (participación de por lo menos un 30% en cargos públicos y en listas de elección popular).
- En el caso de Comités de Gestión de gobiernos locales, la Ley de Maternidad gratuita, etc.

¿Qué dificultades deben enfrentar las iniciativas de desarrollo local?

- Poblaciones desorganizadas y empobrecidas a mayor escala.
- Intereses políticos de dirigentes. Falta de involucramiento y toma de decisiones de los dirigentes. Poca transparencia.
- Falta de capacitación en temas de gestión, políticas públicas, desarrollo local, liderazgo.
- Y, por ello, falta de un verdadero diagnóstico y planificación para la ejecución de planes, programas y proyectos.

<i>Tatiana Unda P., 32 años, CEPAM, Centro Ecuatoriano para la promoción y Acción de la Mujer</i>

¿Conoce alguna iniciativa reciente de descentralización o de desarrollo local?

En el caso del Municipio de Cotacachi, está en proceso de descentralización en el tema salud.

¿Considera que las propuestas de desarrollo local son complementarias a las propuestas nacionales de desarrollo, o que las sustituyen?

Ciertas propuestas de desarrollo local sustituyen a las propuestas nacionales; en el caso de la salud y la educación deben ser prioridades del estado. Me parece que existe la tendencia por parte del Estado a recargar en los hombros de las mujeres ciertas actividades como, por ejemplo, el tema del cuidado.

En las iniciativas de desarrollo local ¿hay participación de la sociedad civil organizada?

Por lo regular existe participación de ciertos grupos de la sociedad civil, pero no de todos. Por lo regular la gente de base no participa.

¿Qué dificultades deben enfrentar las iniciativas de desarrollo local?

Las posiciones, las tendencias a veces impiden el llegar a acuerdos; o a veces los acuerdos están pero no se los cumplen.

José Xavier Ayala Guañuna, 41 años, FADAE, Fundación para la ayuda y el desarrollo del artesano del Ecuador

¿Conoce alguna iniciativa reciente de descentralización o de desarrollo local?

La privatización de las empresas de energía, telefonía, EMASEO; pero los resultados se ven en el aumento de las planillas de pago. La privatización y los intereses [de grupo] no dan paso a muchos proyectos.

¿Esas iniciativas de descentralización tuvieron impacto sobre el desarrollo local?

Si. Subieron los costos de la energía y se produjo el encarecimiento de los productos de consumo.

¿Considera que las propuestas de desarrollo local son complementarias a las propuestas nacionales de desarrollo, o que las sustituyen?

No son complementarias por el regionalismo que existe en nuestro país, por que cada provincia quiere más dinero que otra. Los polos económicos se han centralizado en Quito, Guayaquil y Cuenca.

En las iniciativas de desarrollo local ¿hay participación de la sociedad civil organizada?

Sí, hay participación de la sociedad civil, pero los organismos de gobierno no dan paso.

¿Identifica Ud. iniciativas locales que sugieran políticas nacionales? ¿Cuáles?

Sí, que en nuestro país cambien los políticos de partidos políticos, o sea que solo existan dos: uno de izquierda y otro de derecha para que se manejen mejor nuestro país.

¿Qué dificultades deben enfrentar las iniciativas de desarrollo local?

La dificultad más grande es llegar al Congreso Nacional, donde las iniciativas van a quedar estancadas u olvidadas.

Mery Martínez, 42 años, CAAP (Centro Andino de Acción Popular) - SEEIC

¿Conoce alguna iniciativa reciente de descentralización o de desarrollo local?

Si, la conformación de gobiernos educativos comunitarios para la gestión, control y política educativa en Educación Intercultural Bilingüe. Por ejemplo, en Cotopaxi, el SEEIC. En 5 años sería interesante evaluar...

¿Esas iniciativas de descentralización tuvieron impacto sobre el desarrollo local?

Si, en cuanto democratización de la educación, capacitación y mejoramiento significativo en la participación y rendición de cuentas.

¿Considera que las propuestas de desarrollo local son complementarias a las propuestas nacionales de desarrollo, o que las sustituyen?

No. Son lógicas diferentes.

En las iniciativas de desarrollo local ¿hay participación de la sociedad civil organizada?

No. La extrema pobreza es el limitante y el proceso se reduce a una “élite dirigencial”. La participación está condicionada por futuras candidaturas

¿Identifica Ud. iniciativas locales que sugieran políticas nacionales?

Por supuesto, en temas de democracia mismo, medio ambiente, interculturalidad.

¿Qué dificultades deben enfrentar las iniciativas de desarrollo local?

Son procesos lentos frente al acelerado desarrollo que se genera alrededor del “mercado” y que nos deja todavía a “la cola”.

<i>Roberto Gortaire, 30 años, Fundación UTOPIA, Riobamba</i>
--

¿Considera que las propuestas de desarrollo local son complementarias a las propuestas nacionales de desarrollo, o que las sustituyen?

En mi criterio, hay un divorcio profundo entre el centralismo político que construye propuestas nacionales y cualquier nivel de gobiernos locales; en tal caso, las propuestas locales serían sustitutivas.

En las iniciativas de desarrollo local ¿hay participación de la sociedad civil organizada?

En algunos casos he visto que sí hay presencia y participación civil, pero más en niveles elitarios, no populares, no sectores organizados.

¿Identifica Ud. iniciativas locales que sugieran políticas nacionales?

No realmente.

¿Qué dificultades deben enfrentar las iniciativas de desarrollo local?

Creo que lo más importante es tener claro “qué es desarrollo”, qué es ser desarrollado. Toda iniciativa se vuelve relativa sin un marco claro, un panorama claro de cómo están el mundo y el país hoy, cómo es y cuál es la historia de la sociedad y la cultura hoy, para saber hacia dónde apuntamos, hacia dónde nos “desarrollamos”.

Otros lugares institucionales

<i>Segundo Rafael Almachi Gutiérrez, 39 años, Diócesis de Riobamba</i>
--

¿Conoce alguna iniciativa reciente de descentralización o de desarrollo local?

Sí, estoy participando en el campo de desarrollo local y provincial de Chimborazo. Allí fueron implementados con la participación ciudadana, de campesinos, artesanos, comerciantes y mini empresas, se ha trabajado en grupos y se propuso algunos puntos importantes para el desarrollo de la ciudad. Han sido elegidos por la municipalidad.

¿Esas iniciativas de descentralización tuvieron impacto sobre el desarrollo local?

Las iniciativas de la provincia y del pueblo sí han sido aceptadas, y sobre todo se ha visto la necesidad de consumir lo propio del país para poder dar vida a los nuestros y a los de fuera.

¿Considera que las propuestas de desarrollo local son complementarias a las propuestas nacionales de desarrollo, o que las sustituyen?

Sí se complementan con las propuestas nacionales, y se busca también cómo ir mejorando en la producción provincial para ir mejorando la economía de los más pobres y tomar conciencia de que sí es posible desarrollar como provincia y país.

En las iniciativas de desarrollo local ¿hay participación de la sociedad civil organizada?

Para el desarrollo provincial de Chimborazo se ha invitado a que todos puedan participar, se está comenzando a organizar y luchar por un precio justo y por el consumo de lo nuestro, por ejemplo, con las legumbres, que además son productos orgánicos, lo que es más saludable.

¿Identifica Ud. iniciativas locales que sugieran políticas nacionales?

Sí: que los que están al frente de las provincias y del país tienen que ser abiertos a escuchar de nuestro pueblo, y así facilitar una política que no sea tan complicada, pero una política que nace desde las bases; por ende, no acoger las políticas que nos quieren imponer de fuera, y rechazar el TLC; ya que mata a los pequeños empresarios.

¿Qué dificultades deben enfrentar las iniciativas de desarrollo local?

La dificultad que se ve es que nos piden ideas en el municipio y por resumir no salen a flote todas las ideas de todas las organizaciones.

Se debe tener mayor información sobre el tema de libre comercio, porque lo único que quieren hacer es una isla de Estados Unidos, y ellos son los que nos están matando a los pequeños productores, artesanos, comerciantes.

<i>Ángel Polibio Morocho Caqui, 29, Dirección de Educación Bilingüe de Zamora Chinchipe</i>

¿Conoce alguna iniciativa reciente de descentralización o de desarrollo local?

Sí: el presupuesto participativo en el municipio del cantón Yacuambi también la Asamblea del pueblo en el municipio del cantón Yacuambi.

¿Esas iniciativas de descentralización tuvieron impacto sobre el desarrollo local?

Sí, la gente está muy integrada en el proceso de autodiagnósticos comunitarios y participativos. Ha habido también la participación de los actores organizados.

¿Considera que las propuestas de desarrollo local son complementarias a las propuestas nacionales de desarrollo, o que las sustituyen?

Permite desarrollar nuevos sistemas, mecanismos, procesos y metodologías de participación de los diferentes actores sociales.

En las iniciativas de desarrollo local ¿hay participación de la sociedad civil organizada?

Sí hay participación en todos los procesos; y la participación es deliberativa, consensuando.

¿Identifica Ud. iniciativas locales que sugieran políticas nacionales?

Las políticas sociales: fortalecimiento del turismo comunitario, programa de vivienda, salud comunitaria, educación bilingüe, fortalecimiento cultural, administración de justicia comunitaria.

¿Qué dificultades deben enfrentar las iniciativas de desarrollo local?

- Falta de presupuesto local, provincial y nacional.
- Falta de difusión y concientización en los actores sociales.
- Resistencia en algunos (pocos) sectores organizados.

Rocío Sarango, 19 años, Mercedes Orellana, 35 años, Marlene Gualán, 21 años, UINPI (Universidad Intercultural de los Pueblos Indígenas)

¿Conocen alguna iniciativa reciente de descentralización o de desarrollo local?

En el desarrollo local que en la comunidad de Saraguro se implemente: la crianza de los conejos de raza para luego poder ver los resultados, como la fabricación de bufandas pero con la propia lana de conejo.

¿Esas iniciativas de descentralización tuvieron impacto sobre el desarrollo local?

Sí, porque en la comunidad no tenía nadie, es como un medio de subsistir porque con las cosas que hagan se podría enviar a otros países y sabrán que en una comunidad de Ecuador se realiza dicho trabajo.

¿Consideran que las propuestas de desarrollo local son complementarias a las propuestas nacionales de desarrollo, o que las sustituyen?

Sí, para así poder trabajar conjuntamente con todo.

En las iniciativas de desarrollo local ¿hay participación de la sociedad civil organizada?

Existe participación de la sociedad porque son las personas que intervienen en el desarrollo local para la toma de decisiones.

¿Identifican Uds. iniciativas locales que sugieran políticas nacionales?

Los indígenas tienen un poco de problemas al momento de las elecciones. Solo las mismas personas quieren ocupar, ciertos puestos, y no toman en cuenta a los demás, especialmente a los jóvenes.

¿Qué dificultades deben enfrentar las iniciativas de desarrollo local?

- En caso de que la comunidad y la organización no estén de acuerdo.
- Hay personas que quisieran el beneficio para sí mismo.
- No se coordinada de un modo grupal.
- Las instituciones no toman en cuenta a las ideas de las personas del grupo beneficiario.

Dolores Díaz, 54 años, C. Ec. "Fernando Daquilema"

¿Conoce alguna iniciativa reciente de descentralización o de desarrollo local?

Reciente, no. La educación intercultural bilingüe ha sido una especie de descentralización. Fue implementada a partir de los procesos de educación y

alfabetización de los años 60. Hubo participación intercultural. [Creo que] un resultado de este proceso es la participación indígena, notoria en el país.

¿Esas iniciativas de descentralización tuvieron impacto sobre el desarrollo local?

Sí: hay un pueblo indígena incorporado, activo asumiendo funciones de gobierno. Una gran mayoría accediendo a espacios antes negados, asumiendo sus propias organizaciones

¿Considera que las propuestas de desarrollo local son complementarias a las propuestas nacionales de desarrollo, o que las sustituyen?

Penso que es necesaria la complementación de las propuestas locales, si las propuestas nacionales son coherentes.

En las iniciativas de desarrollo local ¿hay participación de la sociedad civil organizada?

Tiene que haber participación civil, caso contrario se repetiría el modelo elitista, vertical, selectivo.

¿Identifica Ud. iniciativas locales que sugieran políticas nacionales?

Si los cogobiernos, los cabildos participativos, [la presencia de] las organizaciones de mujeres y de las organizaciones barriales

¿Qué dificultades deben enfrentar las iniciativas de desarrollo local?

- La falta de preparación ciudadana.
- La ruptura de modelos políticos tradicionales muy enraizados.

Nota adicional sobre los entrevistados

Francisco Rohn es director del CAAP, Centro Andino de Acción Popular, organismo vinculado desde hace 30 años a procesos de desarrollo local.

Lautaro Ojeda es asesor de proyectos sociales, catedrático universitario, ha sido consultor de la Asociación de Municipalidades y actualmente trabaja con la Corporación de Seguridad y Convivencia Ciudadana, vinculada al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

Guillermo Churuchumbi es dirigente del pueblo kayambi y del movimiento indígena; ha estado vinculado a organismos públicos encargados del desarrollo de las nacionalidades y pueblos indígenas.

Jaime Vásconez es coordinador del CIGU, Centro Internacional de Gestión Urbana; recientemente fue Asesor Regional del PGU, Programa de gestión Urbana, de Habitat-UN, y responsable de Coordinación Territorial del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

Margarita Carranco ha sido activa partícipe del movimiento de mujeres y de la Coordinadora Política de Mujeres. Actualmente es concejal de Quito.

sueños y angustias

la descentralización y el desarrollo local
en las voces y en las miradas de hoy

2. la mirada sobre las voces

ciudad

centro de investigaciones

Sobre las discusiones en torno a la descentralización y el desarrollo local en el Ecuador

Las propuestas y las políticas de descentralización y desarrollo local se construyen en una intersección bastante compleja de acciones e intereses. En el caso ecuatoriano, si hacemos un poco de memoria, habremos de reconocer que la descentralización comenzó como una iniciativa “desde arriba”: tan arriba como el Estado nacional; o, mejor, más arriba aún. Más propiamente, se trató de una iniciativa de agencias internacionales como el Banco Mundial y el BID actuando a través del estado nacional; la descentralización era parte de las reformas (neoliberales) del Estado.

¿Estamos en torno a la mitad de la década de 1980? Las instituciones municipales (los municipios, la Asociación de Municipalidades del Ecuador) fueron en este primer momento uno de los mayores propagadores de la propuesta descentralizadora. Una propuesta que, en su visión, tenía por eje y beneficiaria a la propia municipalidad, a más de un carácter marcadamente administrativo y financiero (fortalecimiento institucional, fortalecimiento financiero); un presunto carácter “técnico”, diríamos.

En esos momentos la propuesta “municipalista” se (¿con?)fundió con la que venía desde “organismos no gubernamentales”: también el financiamiento para las ONGs orientó un interés hacia el tema. Desde este ángulo, el sesgo variaba entre la participación y los arreglos institucionales. Interesantes debates y realizaciones se dieron, sin embargo: alrededor de las leyes de modernización, de distrito metropolitano para Quito y, por fin, de descentralización y participación, todo esto ya en la primera parte de los 90.

En un segundo momento, la demanda de descentralización se revistió con la ¿exigencia? de “autonomía”, levantada por grupos de poder económico y político, especialmente en Guayaquil. En este caso convivían (y conviven) elementos del discurso descentralizador junto con fuertes componentes regionalistas, y un proyecto de concentración de riqueza en desmedro de las zonas más pobres del país. Sintomático es el hecho de que el relanzamiento de las “autonomías provinciales” haya coincidido con la crisis bancaria de 1999, en medio de una abierta disputa entre la banca de Guayaquil y la de Quito por los dineros del estado central⁹.

⁹ ¿Recuerdan la marcha de los crespones blancos, encabezada por el alcalde de Guayaquil, los máximos dirigentes de las cámaras empresariales de Guayaquil... y el dueño del Banco del Progreso? ¿recuerdan el discurso de Febres Cordero *denunciando* que el gobierno central estaba depositando *los dineros del estado* más en la banca quiteña que en la guayaquileña; es decir (para poner nombres) más en el Banco del Pichincha que en el Banco de Guayaquil y en el Banco del Progreso? ¡Esta preferencia habría sido la causa de la quiebra bancaria!

Un tercer momento, cronológicamente una secuencia casi indiferenciada (tal vez, diríamos, aprovechando el reclamo de los grupos dominantes de Guayaquil) fue el despertar de las reivindicaciones de las provincias de peso económico mediano y pequeño, sobre todo en la costa y en la Amazonía. En este caso, se trataba, también de una demanda por la redistribución de los recursos nacionales, pero ahora desde provincias que originan buena parte de la riqueza y que se ven preteridas en la acción estatal (como las provincias amazónicas, desde donde se extrae el petróleo). El movimiento, en general, y aunque concitaba amplio respaldo ciudadano, estaba encabezado por élites locales que promovieron una serie de plebiscitos autonómicos que lograron concitar, mayoritariamente, la adhesión de la población. Ciertamente: la coincidencia temporal podría crear la falsa imagen de que en ambos casos se trataba de un mismo movimiento orientado en una misma dirección.

Un cuarto momento, con su propia temporalidad, estaba expresado por el movimiento indígena. Desde su (re)aparición como actor político-social de carácter nacional en los albores de la década de 1990¹⁰, planteaba como demanda mayor el reconocimiento del Ecuador como *Estado plurinacional*. Este planteamiento fue recibido con rechazo agresivo por parte de los grupos de poder económico y por parte de la institucionalidad estatal (las fuerzas armadas, por ejemplo). Dos fetiches simbólicos del imaginario social ecuatoriano eran puestos en cuestión por la demanda indígena: la unidad nacional y el mestizaje. “Es inadmisibles la existencia de otro Estado dentro del Estado”, era argumento compartido por editorialistas de periódicos “serios” y sectores políticos y militares.

No obstante, el crecimiento del movimiento indígena le permitió convertirse en el principal actor social popular de la década. Ese protagonismo se expresó en la convocatoria a asamblea constituyente tras la caída de Bucaram en 1997, un planteamiento que inicialmente había sido rechazado desde diversos ángulos del espectro social y político. La nueva constitución resultante recogió muchas de las demandas indígenas en el apartado sobre los *derechos colectivos*. Y una parte de ellos tiene que ver, también, con la descentralización y con el desarrollo local; pero una descentralización y un desarrollo local que son al mismo tiempo democratizadores y participantes.

Entre estos derechos se reconocen los de mantener, desarrollar y fortalecer su identidad; conservar la propiedad de las tierras comunitarias (exentas del pago de impuestos prediales); “participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras”; “ser consultados sobre planes y programas de prospección y explotación de

¹⁰ “(Re)aparición”, porque surge de la reconstitución de las movilizaciones indígenas y campesinas que en los años de 1960 y 1970 presionaron por la reforma agraria –y la consiguieron, aunque los años venideros hayan retrotraído la propiedad en el campo a una situación comparable a la de entonces.

recursos no renovables que se hallen en sus tierras y que puedan afectarlos ambiental o culturalmente;... participar en los beneficios que esos proyectos reporten...”; ... “formular prioridades en planes y proyectos para el desarrollo y mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales; y... recibir del estado un adecuado financiamiento”; “participar, mediante representantes, en los organismos oficiales que determine la ley”¹¹.

La constitución de 1998 llegó incluso a reconocer las circunscripciones territoriales indígenas, y a reconocerles su calidad de gobiernos locales. Bueno: “del dicho al hecho...”. En cualquier caso, hay una serie de iniciativas que continúan desarrollando los pueblos indígenas, junto, al lado, al costado u ocultas a la presencia del Estado. Como dice Guillermo Churuchumbi: “Tenemos que ver qué implicaciones jurídicas, políticas, económicas va a tener este tema que asusta a gran sector de la derecha, de los partidos políticos y algunos caciques locales. Eso significa que a los centros comunitarios de las nacionalidades y pueblos les compete ir generando un proceso de desarrollo propio, con identidad, más allá de que se viabilicen o no las circunscripciones territoriales. Tiene que desarrollarse un proceso participativo muy amplio para decir desde las nacionalidades qué modelo de desarrollo queremos, qué tipo de educación, de salud, qué tipo de relaciones interculturales vamos a desarrollar con el resto de la sociedad”¹².

Pues eso: en nuestra historia inmediata, descentralización y desarrollo local (así como también participación y democracia) se nos vienen con distintos sentidos, impulsados por actores con intereses diferentes (opuestos a veces). Intersecciones, superposiciones, traslapes y conflictos son parte necesaria de este proceso. Y sin embargo, los análisis y los discursos nos ofrecen una realidad plana donde (a lo más) el conflicto se reduce a descentralizadores y centralistas, lo que empobrece una realidad mucho más compleja.

Pero hay más aún: en rigor, la mayoría de las propuestas difícilmente pueda considerarse como locales, pues se vinculan con actores “nacionales” o “globalizados”, con procesos políticos que no pueden contenerse en el marco local, con procesos económicos que desbordan ampliamente lo local. Abogamos, entonces, en este punto por una posición que explicita estos vínculos y estos intereses para enfrentarlos desde una lógica distinta que tampoco puede ser solamente “local”.

Ahora bien: la mayoría de propuestas sobre descentralización y desarrollo local acaban simplemente reconociendo el marco general *ya dado*, sin permitirse nunca ir más allá de sus fundamentos económicos y políticos. Y eso nos muestra un reconocimiento no siempre explícito de que la dinámica principal – y los sentidos organizadores– no está precisamente en “lo local”, sino en los

¹¹ Ver: Augusto Barrera y Mario Unda: “Participación y sociedad en el Ecuador”; en Augusto Barrera y otros: **Participación, descentralización y gestión municipal**, Ciudad, Quito, 1998.

¹² Entrevista realizada en mayo de 2005.

lugares desde donde se expanden las tendencias hegemónicas. Dicho de otro modo, el desarrollo del sistema mundo involucra *estos* desarrollos y *estos* subdesarrollos de los espacios locales; involucra *estas* reformas del Estado y *estos* reacomodos institucionales. Por eso es verdaderamente difícil encontrarse con algo realmente alternativo en este campo. Lo que tal vez será diferente únicamente en la hipótesis de los vacíos dejados por la dominación del capital.

Entiéndase, sin embargo, que el vacío de dominación estará en la integración a los flujos del capital, mas no se referirá normalmente al orden político. Ni al orden ideológico, aunque a veces este reproduzca las oposiciones dentro – fuera.

Con todo esto se profundiza el carácter desigual y combinado igual del desarrollo que de los procesos políticos de descentralización; se profundizan y se combinan las borrosidades y los antagonismos, que no pueden ser suprimidos por los proyectos de desarrollo local y de descentralización – aunque generalmente las propuestas y las prédicas parezcan ignorarlo–; borrosidades y antagonismos que ya no pueden tener sus determinaciones objetivas en la distinción “interno” – “entorno”, sino que se despliegan y engloban al conjunto de las relaciones sociales, indistintamente de su originaria base territorial.

Así, sigue asaltándonos la misma duda: ¿qué tan alternativos estamos siendo cuando nos abocamos a estos temas y a estas tareas? ¿es que acaso hemos ubicado algún punto, algún resquicio que nos permita ir más allá de las lógicas dominantes? ¿no estamos descuidando las líneas de antagonismo que contienen necesariamente estos procesos por dar demasiada importancia a las innovaciones institucionales y a la racionalidad técnica y administrativa?

Dos palabras en torno al escenario

¿Qué escenario es el actual, en el que se piensa y (tal vez) se discute la problemática de la descentralización y del desarrollo local? ¿Qué escenario es éste en el que se adelantan (o no) acciones y omisiones al respecto? Por supuesto, los escenarios se construyen a ejes vertebradores: en nuestro caso, las políticas neoliberales, en tanto constituyen el hilo rojo de las propuestas hegemónicas de reforma del Estado y descentralización.

Pero estas propuestas se encuentran, se combinan, se contradicen con aquellas que devienen de la práctica social, especialmente de los movimientos sociales (o, por mejor decir: del movimiento indígena, que es el único movimiento social propiamente tal en la escena actual). Las búsquedas que se quieren al mismo tiempo integradoras y alternativas configuran una conducta evidentemente “borrosa”, ambigua.

El accionar de actores y sujetos debe comprenderse en medio de las dinámicas que modifican la economía y las estructuras sociales. Es usual mirarlo a través de la pobreza, tomándola como rasero de las modificaciones operadas (o como sucedáneo de un análisis más profundo, que sigue quedando pendiente).

Dicho esto, lo que viene pretende ser apenas un bosquejo, la ubicación de algunos indicios.

Las relaciones entre Estado y sociedad civil

Hay en el Ecuador, muy marcados, dos procesos que se superponen, se trenzan, se contradicen: *por una parte*, cooptación y desestructuración de las posibilidades de desarrollo independiente de la sociedad civil; *por otra parte*, la contestación social al Estado. Pero uno y otro son procesos complejos, nada unívocos.

La cooptación por la institucionalidad, más allá de los gobiernos de turno, es un movimiento, si se quiere, estructural, objetivo, que convierte los límites estatales en los únicos límites viables de la expresión social: de este modo, la conciencia social es llevada a autolimitar su acción a la esfera institucional. De este modo, la sociedad civil tiende a reflejarse en el estado (y viceversa) en su búsqueda de ampliación de la democracia y de la participación. Expresa la *apertura* del estado a las dinámicas sociales, en tanto éstas pueden ser contenidas en la misma institucionalidad (reformada).

La contestación social al estado se expresa en dos movimientos, tendencialmente opuestos:

a) El reclamo social de reconocimiento por el Estado; es llevado adelante por grupos preteridos, y se traduce, grosso modo, en su democratización y

ampliación. Fruto de estos movimientos han sido la creación de una dirección de educación bilingüe, o la creación del Codenpe, de las direcciones nacionales de la mujer y de la juventud, etc. Pero en este período reciente, el impulso social parece estar agotándose, y ha dado lugar, más bien, a una serie de disputas internas de los sectores sociales por ocupar esos espacios institucionales, debilitándose, en consecuencia, los movimientos y las organizaciones. Sin embargo, en momentos localizados (la coyuntura preelectoral, la crisis política abierta a fin de año), organizaciones relativamente pequeñas, entre las que han destacado los jóvenes y las Ongs, se postulan como una voluntaria “conciencia crítica de la sociedad” que apuesta por una ampliación de la “esfera pública”, más allá que solamente la institucionalidad estatal.

b) El cuestionamiento (más o menos) radical, la búsqueda de construir autonomías sociales frente a la institucionalidad, búsquedas que pueden o no significar cuestionamientos de fondo. Quizás la más interesante en este período de 25 años haya sido la del movimiento indígena, con su planteamiento de *plurinacionalidad*. Aunque durante el 2004 es poco, casi nada, es lo que los movimientos han avanzado en este sentido, el 2005 mostró la irrupción sorpresiva de una movilización social amplia en Quito que, centrándose en la revocatoria del mandato de Gutiérrez avanzó, sin embargo, en esas búsquedas: cómo construir “liderazgos” colectivos que superen la subordinación a caudillos, partidos o instituciones, generar instancias de socialización distintas, como las asambleas populares, etc.

La caída de Gutiérrez el 20 de abril del 2005 abrió un escenario distinto –no se sabe por cuánto tiempo– en el que las propuestas de desarrollo pueden ser relanzadas. Una parte, es la reactivación de las propuestas de autonomía (en el sentido que dejábamos expuesto más arriba). Otra parte es el intento de recuperar una visión más “soberana”, que no esté centrada en la subordinación total de la economía y de las finanzas públicas al pago de la deuda externa. En ese sentido, destaca la propuesta de revisar las asignaciones del FEIREP (Fondo de estabilización, inversión social y productiva). La reasignación se orienta un 35% para reactivación productiva y recompra de deuda, 30% para proyectos de salud, saneamiento ambiental y educación, 20% para estabilización de precios del petróleo, 5% para investigación y tecnología, 5% para mantenimiento vial, 5% para recuperación ambiental de la Amazonía. La anterior distribución era 70% para recompra de deuda, 20% a estabilización y 10% a proyectos de salud y educación (la recompra anunciada habría determinado una revalorización de los bonos de la deuda por sobre el 100%).

Pobreza y exclusión

La problemática del desarrollo (y, dentro de ella, del desarrollo local) se enfrenta con una realidad de inequidades que básicamente se constituye a partir de cortes sociales y regionales. En cuanto a lo territorial, el desarrollo “moderno”, lo fundamental de la acumulación de capital y las mejores posibilidades de integración global se concentran sobre todo en Quito y

Guayaquil (y sus áreas de influencia), mientras que otras zonas quedan completamente al margen de posibilidades reales de desarrollo sostenible. En la mitad se sitúan zonas que, por sus condiciones específicas, han logrado engancharse en los flujos de la exportación. Esto, sobre un trasfondo del abandono de la perspectiva de un desarrollo nacional.

En cuanto a lo social, algunos indicadores advierten sobre la seriedad del problema. Por ejemplo, “uno de cada tres niños en el Ecuador no completa la educación básica” (*Hoy*, 12 de agosto de 2004; en www.hoy.com.ec). La tasa nacional de pobreza basada en el consumo era del 45% en el 2001, mientras en 1990 era del 40%. Durante este periodo el número de personas que viven en la pobreza aumentó de 3.5 a 5.2 millones (Banco Mundial, Ecuador: *Evaluación de la Pobreza. 2004*. Las comparaciones entre 1990 y 2001 no incluyen a la región de Oriente debido a la carencia de datos sobre esa área en 2001).

Para 1995 el nivel de concentración del ingreso se situaba en 53.9; mientras que el coeficiente de distribución del consumo se situaba en 40.3. La percepción es que los indicadores de distribución no manifiestan indicios redistributivos, talvez un ensanchamiento de la clase media, pero una persistencia fuerte de bajos captación del ingreso total por parte del quintil de menores ingresos. En 1995, este grupo poblacional apenas lograba absorber el 2.2% del ingreso total, mientras el quintil de ingresos más altos captaba el 63.4% del ingreso, esto equivalía a ingresos 30 veces inferiores.

El desempleo y el subempleo son otra de las preocupaciones y angustias que afectan a la población. Los últimos datos del Banco Central y del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) revelan, por ejemplo, que el desempleo ha crecido si comparamos las cifras del 2004 con las de 1979: del 3,6% pasó al 10,5%; el subempleo subió del 31,5% al 42,4%; el salario nominal básico se incrementó de \$105,5 a \$143,6 y la tasa de crecimiento anual bajó de 5,0% a 3,5%. Desde el 97 el desempleo no ha bajado de 9.7% y el pico más alto estuvo en el 99 con 14.4% y en abril del 2004 se situó en 12.1% (*Hoy*, 17 de mayo de 2004; en www.hoy.com.ec). En abril del 2005 el desempleo se sitúa en 10.6% y el subempleo en 47.3%. Mientras que la canasta básica pasó de 388 dólares mensuales a 425 entre mayo del 2004 y mayo de 2005. (*Gestión*, mayo 2005).

Las lecturas sobre descentralización y desarrollo local

Presentación

Este trabajo es una reflexión motivada y ayudada por las entrevistas realizadas. Estas entrevistas se realizaron a un conjunto de personas que, desde diferentes ángulos, han trabajado la temática de la descentralización y el desarrollo local: desde las prácticas de los movimientos sociales, desde la institucionalidad de los gobiernos locales y desde las aproximaciones más “técnicas” o académicas. Una parte de las entrevistas fue realizada en el marco de una iniciativa de ALOP, la Asociación Latinoamericana de Organismos de Promoción, interesada en analizar las visiones que sobre esta materia se han ido consolidando en la región; nuestro trabajo fue ampliado después en el marco de un convenio con la Comisión Ecueménica de Proyectos.

Para una mejor comprensión de lo que viene a continuación, transcribamos aquí la *Guía de entrevista* elaborada por el Grupo de Trabajo en Desarrollo Local de ALOP:

GUIA DE ENTREVISTA

Grupos de actores que participan como interlocutores

- Agencias de fomento
- Asociaciones de municipios
- Instituciones promotoras de iniciativas de desarrollo local
- Organizaciones no gubernamentales (ONG)
- Especialistas académicos

Guía de entrevistas

Se sugiere que la entrevista tenga un enfoque deliberado en favor de una visión de desarrollo que privilegia más que nada la reducción de las desigualdades, la apropiación de la renta por parte de los actores involucrados y de sus comunidades, y la pequeña y mediana empresa, así como los procesos participativos, dado que la perspectiva económica es apenas una de las dinámicas de los procesos de desarrollo que ocurre paralela e intrínsecamente articulada con las dinámicas ambientales, culturales, políticas y sociales.

Parte 1: Identificación de Iniciativas para la Promoción del Desarrollo Local

1. ¿Cuáles son las competencias de lo “local” en el pacto nacional y /o federativo, con relación a otras instancias de gobierno?

En términos de:

- financiamiento;
- atribuciones y competencias constitucionales;
- control público estatal;
- control social

2. ¿Hubo alguna iniciativa de descentralización recientemente? ¿Cuál/es? ¿Cómo fue implementada? ¿Es posible verificar resultados?
3. ¿Esas iniciativas de descentralización tuvieron impacto sobre el desarrollo local?
4. ¿Hubo algún tipo de cambio institucional que promoviese nuevos arreglos territoriales, como la creación de Regiones Metropolitanas o Consorcios intermunicipales?
5. ¿Considera Ud. que la propuesta de Desarrollo Local es complementaria o sustituye las propuestas nacionales de desarrollo? ¿Por qué?
6. ¿Identifica Ud. iniciativas nacionales de apoyo al Desarrollo Local? ¿Cuáles? ¿Cómo fueron construidas? ¿Esas iniciativas constituyen una política nacional para la promoción del Desarrollo Local?
7. ¿Las iniciativas de desarrollo local que Ud. identifica tienen alguna relación con un Proyecto Nacional de Desarrollo?
8. En esas iniciativas de desarrollo local, ¿hay participación de la sociedad civil organizada? ¿El proceso es consultivo o deliberativo? Describa.
9. ¿Identifica Ud. iniciativas locales que sugieran políticas nacionales? ¿Cuáles? Describa.

Parte 2: Obstáculos al Desarrollo Local

1. ¿Cuáles de las dificultades que Ud. identifica son enfrentadas por las iniciativas de desarrollo local?
2. Vamos a identificar estas dificultades en los distintos ángulos:
 - Marco jurídico;
 - Financiamiento;
 - Apoyo tecnológico;
 - Desarrollo institucional;
 - Sistemas de información;
 - Políticas de comunicación;
 - Políticas de capacitación;
 - Compras públicas.

Como puede apreciarse, las preguntas (y su orientación) contienen un supuesto: hay un vínculo entre descentralización y desarrollo local. Puede ser real, de cualquier signo, o puede ser faltante o deseable; pero un vínculo al fin.

Hay que decir que tal suposición está (más o menos) presente en los discursos varios sobre la descentralización; también, aunque no así –es decir, sin esa fuerza de necesidad– se la encuentra también en los discursos sobre el desarrollo. De esta manera, la impresión que queda es que se trata de dos discursos que vienen de lugares distintos y que quieren empalmar, antes que un discurso que se engarce armónicamente y cuya unidad se desprenda lógicamente.

Ahora bien, al ubicar estos debates y discusiones en el contexto se nota un claro debilitamiento de los discursos sobre el desarrollo, al tiempo que se fortalecían los discursos sobre la descentralización. Es decir, sobre la reforma del Estado. Tratábase del cambio de modelo expresado en el pensamiento: el modelo llamado “cepalino” tenía por eje la búsqueda del desarrollo nacional y la superación de las inequidades nacionales mediante el impulso de polos de desarrollo (salir, por tanto de aquel *colonialismo interno*); esta búsqueda requería

también instituciones nacionales; o, por lo menos, instituciones de desarrollo regional integradas nacionalmente.

Por el contrario, el retorno al liberalismo salvaje vino con la demanda de “reforma” del estado: “achique del Estado” y ciertos “arreglos institucionales” que se darían al interior del aparato estatal.

Así, la reforma del Estado y la descentralización fueron suplantando al desarrollo en el discurso oficial –más aún: el desarrollo se suponía casi resultado necesario y “evidente” de la reforma del Estado. Esta reforma (vale la pena recordar) incluía modernización administrativa, descentralización y privatizaciones, tal y como lo hizo la ley de modernización del estado, de 1993; y era el intento de “ordenar” los procesos de avance neoliberal sobre el estado, sobre la economía y sobre la sociedad.

Pero antes hubo de venir el cambio de modelo económico: el desarrollismo, la “sustitución de importaciones” (o lo que fuera que bajo su nombre se dio entre nosotros) fue abandonada en pro de una “reprimarización” de la economía y del paulatino reino de la economía especulativa y financiera. En sus años juveniles, el neoliberalismo venía a suponer que el desarrollo sería una decurrencia automática de sus propias reformas.

También pregonaba que la mitigación de la pobreza devendría naturalmente de la libertad de los mercados. Que el mercado era el más eficiente distribuidor de los recursos. Que la empresa privada era mejor administradora y más eficiente que la empresa pública. La eficiencia de la empresa privada dio lugar a la crisis bancaria de 1999; la desigualdad social se incrementó; la pobreza no se redujo. Y el desarrollo no se produjo.

Se comprende por qué el desarrollo sigue siendo, igual que la democracia, una promesa incumplida.

Mientras tanto, la descentralización ha ido avanzando, aunque quizás no tanto como se suponía y se deseaba: jurídicamente, después de la ley de modernización vino la ley de descentralización y participación ciudadana; y más tarde algunas leyes menores, pero de cierta importancia, sobre todo en el ámbito financiero (como aquella que establece que el 15% del presupuesto del estado deberá ser transferido a los gobiernos locales). Finalmente, la constitución de 1998 dio el paso que faltaba, al establecer que el Ecuador es un estado de administración descentralizada. Ahora bien: el reconocimiento legal no supone la realización práctica, como cualquiera puede darse cuenta.

Entretanto, los términos –es decir, los discursos– del debate sufrieron también modificaciones, básicamente por el apareamiento de la demanda de autonomías, redescubierta forma de descentralización que atrajo la atención de

círculos dominantes de Guayaquil, y que casi enseguida se extendió al resto de la costa y a la Amazonía.

Como autonomías, aún más que como descentralización, la demanda se mostraba como una búsqueda de redistribución de recursos; forma quizás distorsionada que asumía (y continúa haciéndolo) la exasperante inequidad regional que nos atraviesa.

La reforma del Estado tampoco significó una eliminación del centralismo, como muchos suponían o querían decir, sino, tal vez, la evidencia de que no había un único centralismo. La descentralización quedaba “incompleta”, también una promesa o un horizonte siempre lejano. Como la democracia. Como el desarrollo.

Y después de todo esto, ¿cómo miran distintos actores el proceso, la situación, las perspectivas?

Desde dónde

Habíamos dicho un rato antes que entrevistamos a personas que ocupan y han ocupado diferentes posiciones en procesos que de alguna manera han tenido que ver con la descentralización ¿y? el desarrollo local. Pasemos revista por las personas y sus posiciones.

Entre nuestros entrevistados hay alcaldes, concejales, “técnicos” (o académicos), dirigentes sociales. Eso establece, en general, tres *lugares epistemológicos*, es decir, tres ámbitos desde los que se reflexiona la problemática que nos interesa: el “lugar social”; el lugar “político-institucional”; y el lugar “técnico-institucional”.

Ahora bien: las historias personales de las personas entrevistadas nos muestran que estos lugares no son “compartimientos estancos”; obviamente, se producen vínculos entre ellas. Vínculos, decimos, no en los aspectos funcionales o estructurales, si se quiere, del asunto, que son evidentes: sino en esos espacios en tanto “lugares-de-sujeto”.

Para decirlo de forma más sencilla: los actores no se están “quietos” en un solo lugar, sino que transitan entre ellos, generando ciertas “borrosidades” de su posición. Por ejemplo, hay personas que realizan una trayectoria de lo social a lo político-institucional, pero regresan a lo social y, en general, se encuentran ancladas en lo social. Otras hay que transitan de lo social a lo político-institucional y, ahora, nos hablan desde allí.

Lo mismo podemos observar si echamos una mirada al lugar “técnico-institucional”. Es frecuente que personajes que se construyen en los espacios técnico-institucionales (en cierto sentido: académicos) pasen a ocupar espacios

político-institucionales, normalmente en áreas más técnicas que políticas. De este modo, los actores (individuales, en este caso) pasan a hablar desde lugares más o menos delimitados, al mismo tiempo más o menos difusos, en la medida en que su propia situación se convierte en un vaivén.

Podemos presentarlo así:

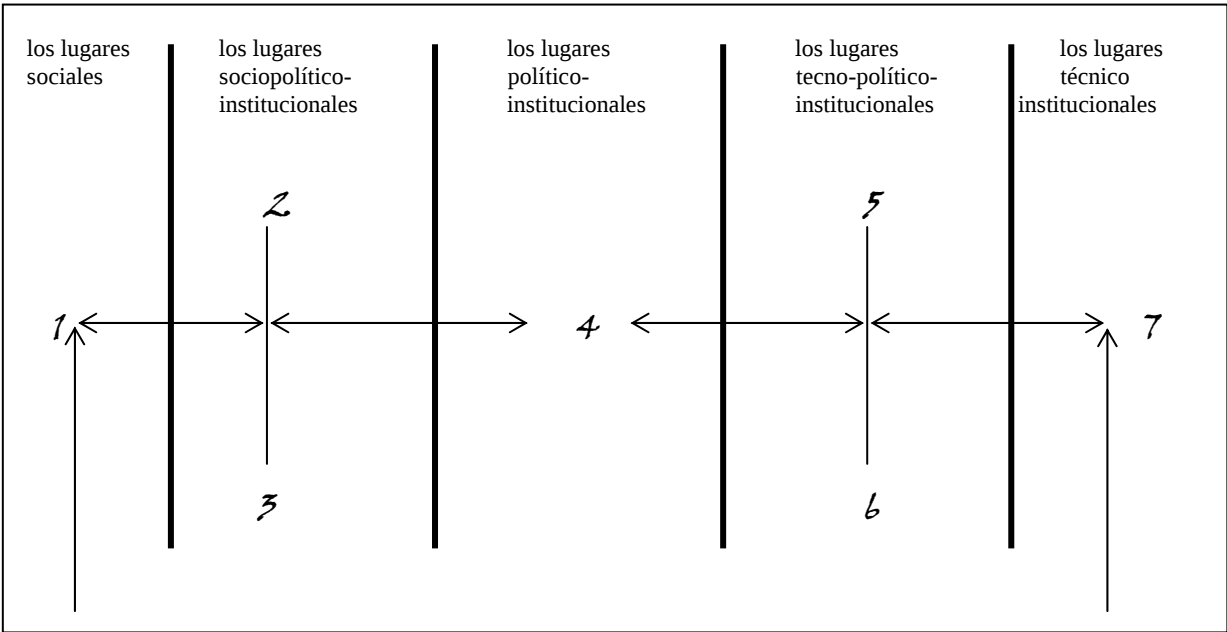
- I. El “*lugar social*”: Guillermo Churuchumbi (1).
 II. El “*lugar socio-político-institucional*”: Auki Tituaña (2); Margarita Carranco (3).
 III. El “*lugar político-institucional*”: Marcelo Cabrera (4).
 IV. El “*lugar tecno-político-institucional*”: Lautaro Ojeda (5); Jaime Vásconez (6).
 V. El “*lugar técnico-institucional*”: Francisco Rohn (7).
 [Los números entre paréntesis identifican a cada una de las entrevistas]

En un segundo momento, realizamos un conjunto adicional de preguntas con el objetivo de aclarar o reforzar ciertas cuestiones planteadas por los entrevistados, de donde resultó un cuestionario reducido, que se aplicó a otra veintena de personas:

1. ¿Conoce alguna iniciativa reciente de descentralización o desarrollo local?
 2. ¿Estas iniciativas tuvieron impacto en el desarrollo local?
 3. ¿Considera que las propuestas de desarrollo local son complementarias a las propuestas nacionales de desarrollo, o que las sustituyen? ¿Por qué?
 4. En las iniciativas de desarrollo local ¿hay participación de la sociedad civil organizada? ¿El proceso es consultivo o deliberativo?
 5. ¿Identifica Ud. iniciativas locales que sugieran políticas nacionales? ¿Cuáles?
 6. ¿Qué dificultades deben enfrentar las iniciativas de desarrollo local?

Estas “ubicaciones” intentan reflejar la trayectoria personal de cada entrevistado. La distribución refleja las diferentes posiciones desde las cuales se producen actualmente acercamientos a la temática del desarrollo local y de la descentralización (o viceversa, que no es lo mismo ni suena igual).

Gráfico 1
Lugares “epistemológicos”



Donde se muestran los nexos (o, mejor: las trayectorias) que se establecen entre los “lugares epistemológicos” considerados. Básicamente, se trata de que, *por el modo en que se presenta la cuestión*, los lugares político-institucionales aparecen en el centro, siendo que los restantes lugares “se mueven” hacia él.

Quizás no esté de más remarcarlo: por el modo en que se presenta la cuestión. Esto significa que la matriz de pensamiento en que se construye el discurso hegemónico sitúa la institucionalidad estatal de los gobiernos locales en el lugar central de la problemática. En más de un sentido, esta petición de principio es compartida por diversos actores, aun los que se consideran alternativos.

En efecto: es la *consecuencia* de las propuestas del Banco Mundial, que postulan una transferencia de funciones desde el gobierno central a los “gobiernos subnacionales”; lo que, para nuestro caso, encarna en municipios y consejos provinciales. Si bien se mira, la centralidad no está en dichos gobiernos locales, en la medida en que ellos son solamente receptores del proceso, pero quedan situados en lugar central *frente a* la sociedad local, en la medida en que se refuerza su papel de centro proveedor o articulador de los recursos que la población demanda.

Evidentemente, los discursos municipalistas, sitúan los municipios en el centro del escenario. Pero ¿es una centralidad respecto al gobierno central o respecto a la población y a la sociedad local?

También los discursos alternativos se centran en la actividad de los gobiernos locales, por lo tanto, en las instituciones –incluso: en los “reacomodos institucionales” que resultan, ya no del traspaso de funciones, sino de los llamados a la participación ciudadana institucionalizada.

Tendremos ocasión de profundizar un poco en ello. Por ahora retengamos una idea: existe una manera en que se presenta el tema, una manera que condiciona los nexos discursivos y, por tanto, las diversas aproximaciones. Así, predomina actualmente el discurso *desde* las instituciones, *de* las instituciones, *para* las instituciones. El discurso y los saberes hegemónicos, legitimados oficialmente, son discursos institucionales, y son éstos los que tienden a colonizar la conciencia social...

En este campo hay que distinguir dos situaciones distintas: *por un lado*, la institucionalidad político-administrativa (es decir, por ejemplo, consejos provinciales y municipios... o el propio gobierno central); *por otro lado*, las instituciones que, respecto a las anteriores, aparecen como de apoyo y

consultoría (en general “organismos de cooperación”, básicamente lo que se conocen como “organizaciones no gubernamentales”).

Hay una tercera posición (¿una tercera situación?): los movimientos y organizaciones sociales (en rigor, deberíamos establecer un ámbito del mismo tipo pero esencialmente distinto: el empresariado privado. Y hablar, entonces, del campo social. Este campo de lo social es el soporte sobre el que se construyen los juegos institucionales y los discursos que se producen y se echan a circular sobre ellos. No obstante, para en este trabajo nos referiremos a lo social *popular*).

Por supuesto, estos ámbitos o situaciones, siendo, desde el punto de vista de la acción social, “posiciones del sujeto”, implican aquellas conexiones o “borrosidades” a que aludíamos más arriba. En los ejemplos de nuestros entrevistados: a la posición político-institucional puede llegarse desde el propio ámbito político institucional (es decir, por ejemplo, los partidos, que son la intermediación “normal” en la carrera hacia la institucionalidad); pero también desde el ámbito social (es decir, desde las organizaciones y movimientos sociales que, sobre todo en la última década han logrado permear la institucionalidad y acceder a ella utilizando mecanismos políticos (más o menos) propios, contruidos, en un inicio, como representación política de la acción social¹³. Y, eventualmente, desde las instituciones de apoyo y consultoría.

Del mismo modo, la posición técnica, de apoyo y consultoría, supone mayores o menores acercamientos a la experiencia institucional (más ahora, cuando los proyectos que pueden conseguir unos y otros vienen muchas veces *condicionados* al establecimiento y –o– continuidad de tales vínculos). Puede decirse que semejante acercamiento ha venido a reemplazar como nexo privilegiado, en la conciencia de las instituciones de “apoyo”, a los vínculos anteriores con las organizaciones sociales (que, con todo, no han desaparecido).

Por fin, la posición desde lo social se conecta regularmente con las posiciones institucionales, en la medida que ellas poseen los recursos que requieren (o las conexiones para acercarse a ellos). Los nexos entre miembros o dirigentes de organizaciones con miembros o funcionarios de instituciones es algo cotidiano. Como también puede serlo que una persona combine, en su vida personal, una función organizativa social con una función laboral institucional.

De este modo, las borrosidades están dadas en las condiciones de existencia de los actores, aún antes de que se ponga en marcha el mecanismo –cualquiera que este sea– que sirve de vehículo para vincularse con la institucionalidad (por ejemplo: una persona puede ser miembro de una organización política y de un movimiento social al mismo tiempo, como puede serlo de un partido político y

¹³ Nos referimos, por supuesto, al movimiento Pachakutik. No es éste el momento ni la ocasión de profundizar las limitaciones que ha encontrado y desarrollado para cumplir adecuadamente este papel.

de una Ong, etc.). Muchas veces, estas posiciones son utilizadas en función de la legitimidad que pueden otorgar al hablante, según sea que se pronuncie *desde* una o *desde* otra.

Los énfasis, según los lugares

¿Qué énfasis podemos advertir en las aproximaciones que, desde estas distintas posiciones, se realizan hacia la descentralización y el desarrollo local?

Aparentemente, la institucionalidad (más propiamente, el ámbito político-institucional) juega en los discursos el rol de referencia central. Esto es coherente con la construcción social de los discursos hegemónicos, como hemos visto antes; puede ser una perogrullada: finalmente, la descentralización está engarzada a la *reforma del Estado*, y el desarrollo (local o no) es pensado básicamente en sus nexos con *políticas públicas* (reales o propuestas; o supuestas).

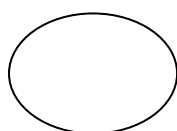
Hay otros dos ámbitos: las prácticas sociales de organizaciones y movimientos sociales, y la práctica de los agentes económicos –que no siempre son distintos.

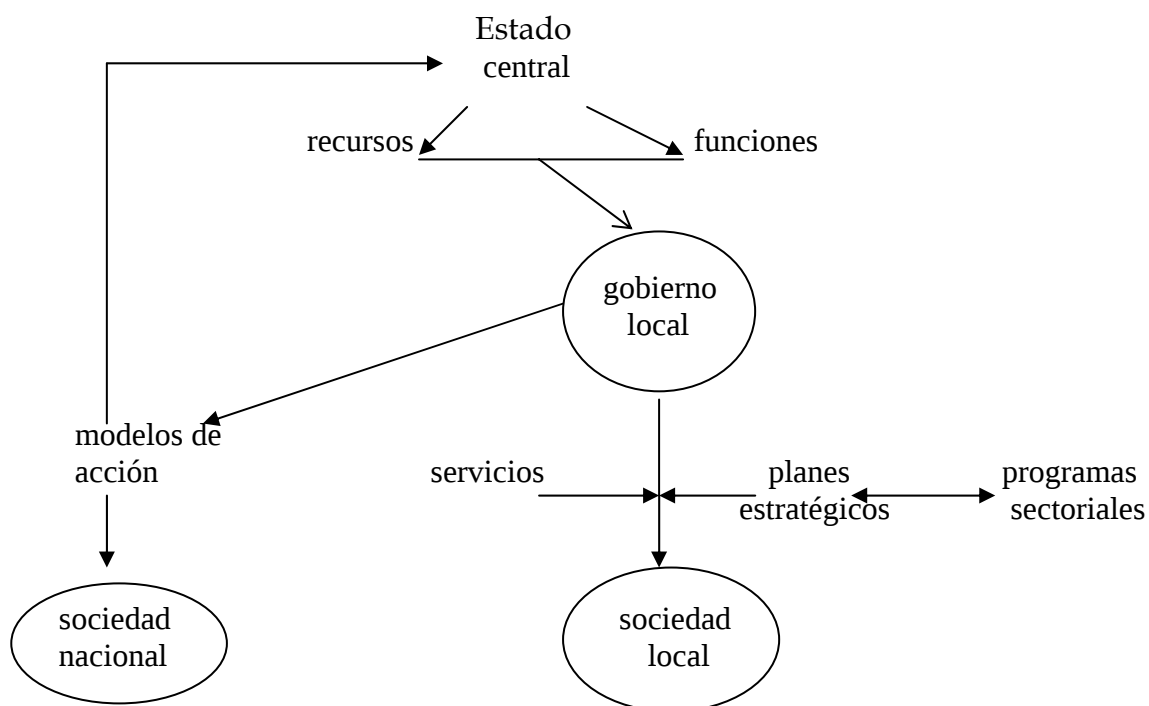
Veamos, pues, cómo se perciben estas conexiones desde cada situación.

Desde la posición político-institucional

Es comprensible que el discurso institucional ubique a la propia institución como el centro. Esto es así, independientemente del lugar desde el cual los actores hayan comenzado su tránsito hacia las instituciones. Primera conclusión: la institucionalidad posee un poder de atracción ideológica que tiende a colonizar a sus ocupantes. Utilizamos intencionalmente el término *colonizar*, porque debe relacionarse con la imagen que de las instituciones en general tiene la sociedad.

Gráfico 2
Descentralización y desarrollo local desde los lugares político-institucionales
[variante 1 -entrevista 4]



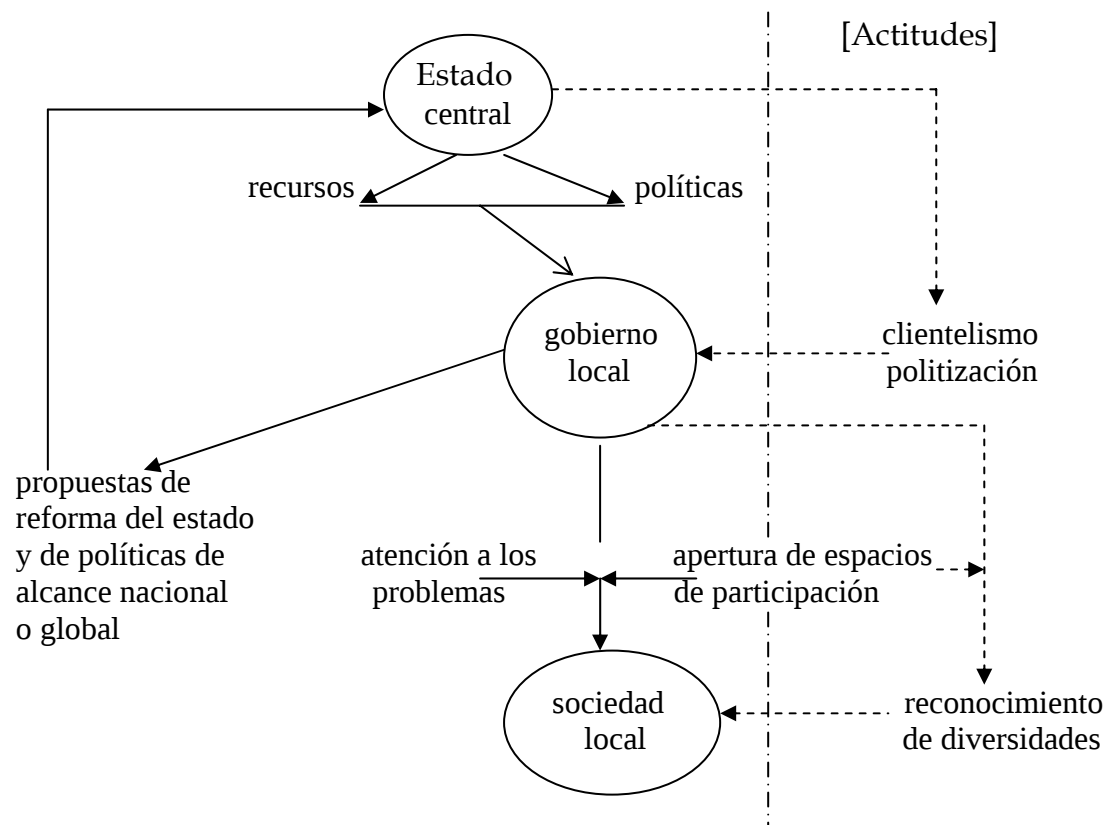


Así, todos los nexos confluyen en la institucionalidad, *es decir*, en la institucionalidad de los gobiernos locales (es obvio: hablamos de descentralización). La descentralización, vista al modo usual como transferencia de funciones y (se espera) recursos desde el gobierno central hacia los gobiernos seccionales. Funciones y recursos; pero pudiera tratarse también de políticas; y, en esa medida, se establece una relación de complementariedad entre el estado central y los niveles seccionales del estado.

En el accionar de esas nuevas funciones, los gobiernos locales proveen servicios para la sociedad local y, junto con ella, desarrollan planes estratégicos (concretados en programas sectoriales que atienden requerimientos puntuales de la población). Atienden los problemas de la gente, y le abren espacios de participación. Como los gobiernos locales están más cerca de las cuestiones locales que el Estado central, su legitimidad va siendo cada vez mayor a los ojos de la sociedad local. De este modo, se reduce el nexo entre la población local y el gobierno nacional (lo que es más evidente, se dice, en provincias, pues Quito, al ser capital del país, tiene más cerca las preocupaciones nacionales –o, por lo menos, aquellas referentes al gobierno central).

Gráfico 3
Descentralización y desarrollo local desde los lugares político-institucionales

[variante 2 -entrevista 3]



En la medida en que este accionar se piensa *diferente* al accionar *tradicional* (es decir, el del Estado central), produce también *modelos de acción* novedosos, o más eficientes, o quizás alternativos, que pudieran ser retomados justamente por el gobierno central en su relación con la sociedad nacional. Modelos de acción, pero también propuestas de reforma del estado y otras políticas de alcance nacional e incluso global –si bien esto último es señalado más como posibilidad que como realización.

Al modo usual, también, se marca una distinción de conductas: el estado central establece relaciones de clientela con los gobiernos locales, relaciones que se encuentran, además, atravesadas por la politización (por ejemplo, en el manejo de los organismos de control del estado, que vigilan la acción de los gobiernos locales; pongamos por caso, a título de ejemplo, la Contraloría General del Estado).

Por el contrario, las relaciones entre el gobierno local y la sociedad son vistas con otro lente: allí se resalta, por el contrario, la apertura y el reconocimiento de la diversidad. Es, finalmente, la participación... O, cuando menos, la propuesta participativa, la invitación a participar; invitación que frecuentemente no es atendida por la población que, en consecuencia, desaprovecha los espacios abiertos por el gobierno local.

Parecería, entonces, que los municipios (o los consejos provinciales) se encuentren frente a dos conductas limitantes: por un parte, la que le viene desde los gobiernos centrales, que presionan con su comportamiento todavía discrecional en la asignación de recursos, etc.; es decir, mediante chantajes clientelistas que desdican los avances legislativos en cuanto a la automática transferencia de recursos, por ejemplo. Por otra parte, la pasividad de la población, que dificulta su conversión en ciudadanía.

Por lo demás, resalta la ausencia de vínculos entrevistados entre la sociedad local y la sociedad nacional. ¿Está desapareciendo la sociedad nacional de nuestras vidas, o solamente de nuestras visiones? ¿se está convirtiendo nuestra imagen de la sociedad nacional en una sumatoria más o menos dada de “sociedades locales”?

Así, el desarrollo mismo aparece, necesariamente (por defecto, pudiéramos decir) como desarrollo local. Esto, *en parte* por las potencialidades que se le otorgan a lo local; *en parte*, por las nuevas condiciones mundiales, que le dan a las localidades la posibilidad de vincularse con lo “global” “saltándose” la intermediación de Estado nacional (y, más en general, de lo nacional).

Pero *también* porque el desarrollo nacional se constata más bien como ausencia. Una ausencia larga, quizás definitiva. Si fuese pensable, habría que pensarlo en otros términos, viniendo desde lo local, desde las señales que los desarrollos locales permiten avizorar, ¿acaso para tiempos indeterminados? En cualquier caso, lo nacional ya no alcanza a verse como ámbito del desarrollo... ni del desarrollo económico, ni del desarrollo político; ya no es un continente suficiente para los afanes de mejoramiento y de superación. ¿Es un reflejo del retroceso real del papel del estado central en estos asuntos? ¿es un indicio de que las mentalidades se han transformado?

Sea como sea, lo que resulta es que, de esta manera, el desarrollo aparece como elemento subordinado del discurso, cediendo paso y primacía a la descentralización. Tal vez pudiésemos expresarlo así: en estas condiciones, el desarrollo parece ser más bien una derivación de la descentralización. En una mejor hipótesis podría decirse que la descentralización se ve como una vía (quizás la única que se alcanza a entrever) y, al mismo tiempo, como los primeros pasos de una propuesta posible de desarrollo.

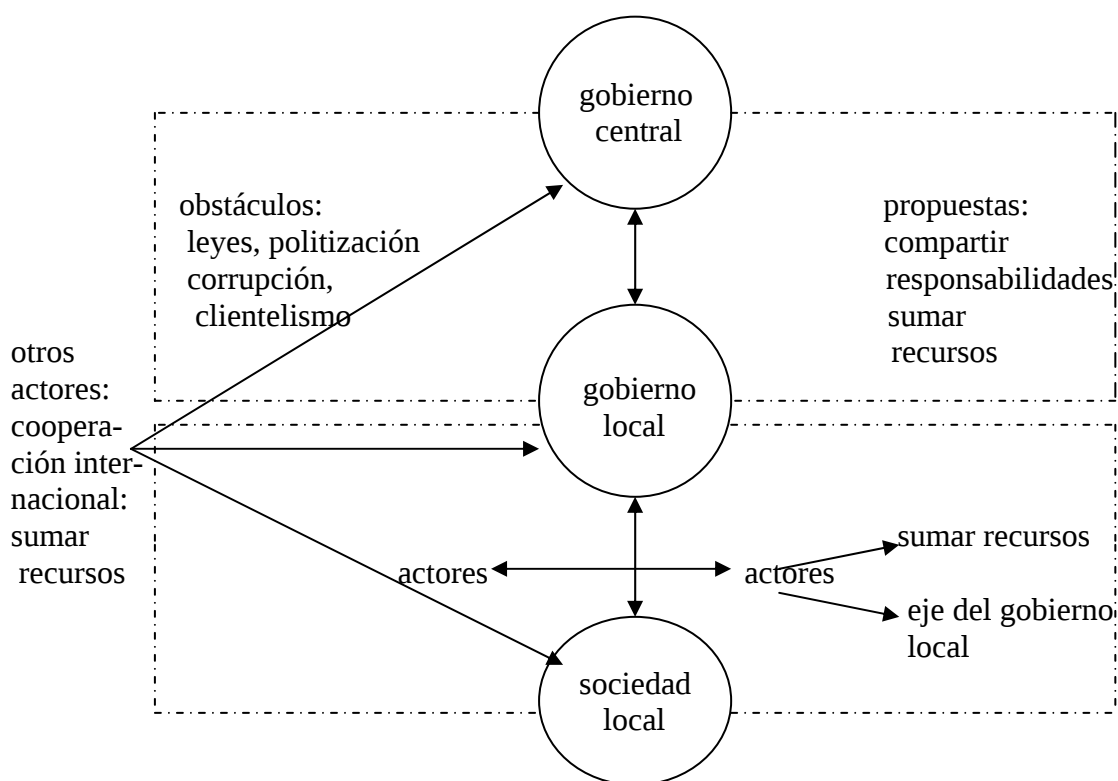
Pero ello requiere una serie de condiciones: es necesario modificar el tipo de relación que une a los gobiernos locales con el gobierno central: más autonomía, menos presiones, más recursos, mayor “racionalidad” en el manejo de esos recursos, despolitización.

Vistas así las cosas, el discurso toma por eje una oposición básica: el centralismo como obstáculo al desarrollo; ya se ha dicho: al desarrollo de los gobiernos

locales, que aparecen como base o guía o articulador del desarrollo local. El centralismo y sus agentes: los políticos, el clientelismo estatal.

Hay una variante a esta manera más usual de presentar las cosas.

Gráfico 4
Descentralización y desarrollo local desde los lugares político-institucionales
[variante 3 -entrevista 2]



La diferencia más marcada se refiere a la relación entre sociedad y gobierno. Manteniéndose la centralidad del gobierno local, se acentúa su vínculo –a través de la participación– con la población. La población participante deviene ciudadanía y, desde ese punto de vista, puede considerarse como “el eje del gobierno” local. De este modo, ese nexo, la participación, pasa a considerarse como la base fundamental del accionar del gobierno local.

En consecuencia, el propio desarrollo (aún manteniéndose en un segundo plano) también se redefine. Si la descentralización asume el rol de portadora del desarrollo, ahora también lo hace la participación. El desarrollo es el desarrollo de una institucionalidad capaz de articular la participación de la población. En

consecuencia, también es el desarrollo de las capacidades participativas de esa población.

Los juegos de oposiciones y de cercanías nos permiten pensar en un doble circuito de relaciones en que se construyen la comprensión y el discurso de la realidad. Un circuito contempla la relación entre el estado central y los gobiernos locales, que es al mismo tiempo el punto de origen (la transferencia de funciones y recursos, por ejemplo), el obstáculo (el clientelismo, la politización, la corrupción), y, eventualmente, un espacio por reformar de acuerdo a las experiencias que devienen de lo local.

El otro, en cambio, muestra la relación entre el gobierno local y la población (o la ciudadanía, que no es lo mismo, pues la ciudadanía resulta de la metamorfosis de la población al pasar por el tamiz político-institucional). Este circuito es (o podría ser, o debería ser) el “círculo virtuoso” de los procesos de desarrollo local y de descentralización.

Desde la posición técnico-institucional

Si en la visión desarrollada desde las instituciones de gobierno local éstas son el eje articulador, si no de la realidad, por lo menos de los discursos, desde la posición técnico-institucional, en cambio, esta visión se mantienen y varía al mismo tiempo. Se mantienen, porque el gobierno local (señaladamente, el municipio) continúa siendo una suerte de eje articulador; un eje articulador buscado, podría decirse mejor. Varían, pues un cierto ambiente escéptico ronda las aproximaciones de técnicos y académicos.

De modo que este punto –la centralidad de los gobiernos locales– era más notorio antes, hace un cuarto de siglo, cuando el retorno de la democracia; hace una década y media, cuando comenzaban a describirse las bondades esperadas de la descentralización y de lo local. El período reciente hace mirar las cosas con más prudencia, con menos entusiasmo; con afán de contrastar esos discursos (de antaño, de ahora) con estas realizaciones. El punto, finalmente, son las realizaciones; y estas son menos que modestas.

Yendo por partes: propuestas de desarrollo nacional ya no hay a la vista –se desarticulan instituciones, se disuelven competencias, se pierden experiencias, retroceden pensamientos. Desde ese punto de vista, el desarrollo local aparece como una salida, incluso “estratégicamente correcta”. Pero ocurre que los gobiernos locales, que debieran ser impulsores de esos procesos, “no tienen capacidades reales” para serlo efectivamente.

¿Por qué? *Por una parte*, por la misma propuesta, que, desde la perspectiva hegemónica no pasa, en el fondo de aquellos “arreglos institucionales” que, en el fondo no pasan de una “división del trabajo” dentro del propio aparato estatal; una división funcional quizás más racional –o más conveniente para los

intereses de quienes se benefician con las nuevas políticas y los nuevos modelos. Porque, además, eso se encuentra y se refuerza con el modelo estatal vigente (a pesar de la descentralización, el Estado continúa siendo centralizado) y con las prácticas de los gobernantes: clientelismo, “prácticas mafiosas”.

Por otra parte, por las realidades de los municipios y consejos provinciales: sus propias deficiencias políticas, institucionales, financieras...; la conciencia de estas carencias (y cierto rutinarismo: el ambiente “municipal y espeso”) se traduce, para la gran mayoría de ellos, en una conducta “tímida” frente a los desafíos de la descentralización.

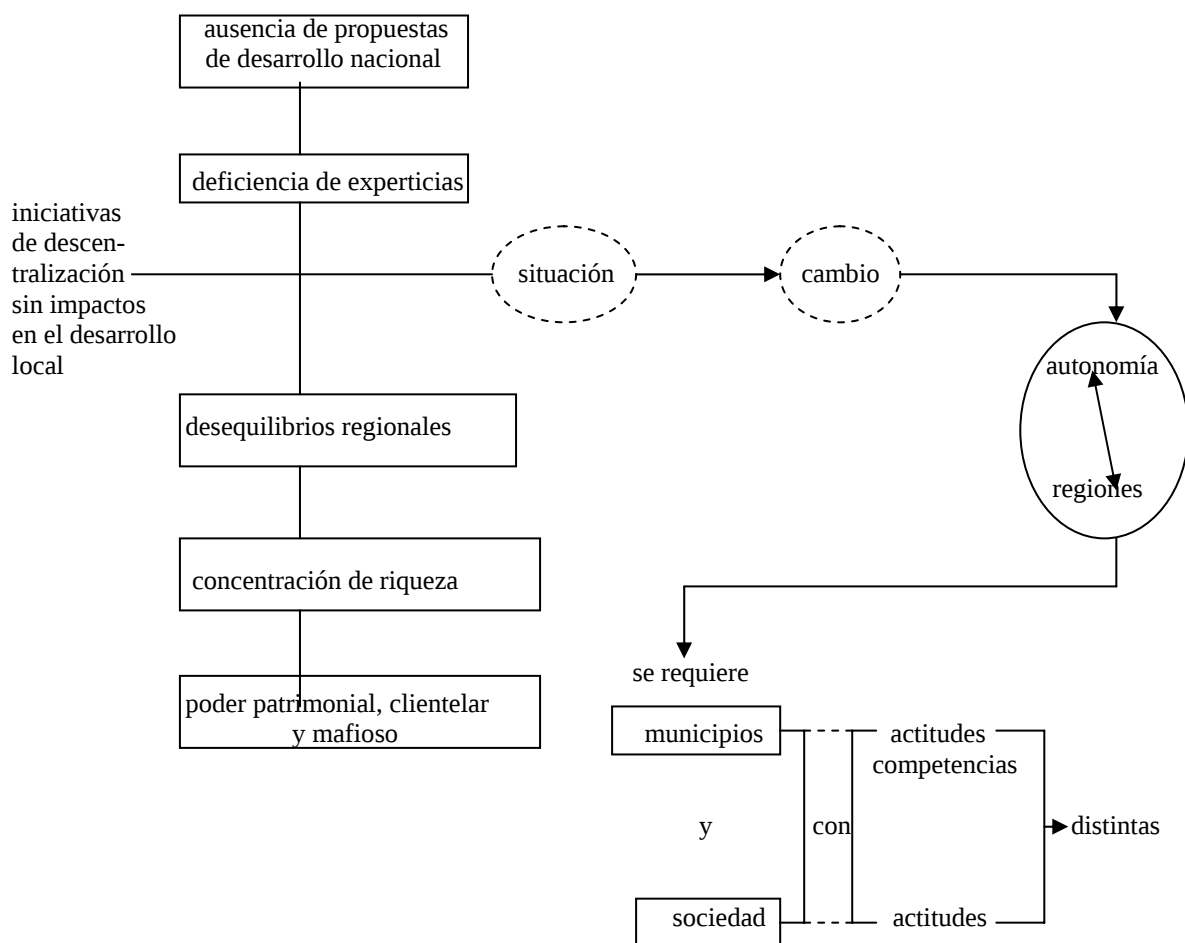
Pero *también* por la sociedad: su estructura, que es marcadamente desigual. Desigual, por la profundización de las brechas sociales que, junto a la pobreza y sus manifestaciones nos revela una profunda reestructuración operándose en la sociedad. Desigual por las disparidades territoriales, que no cesan de reproducirse. Sus comportamientos, que muchas veces aparecen, valga la aparente contradicción, ausentes. Su economía, que se ha desarrollado, en el marco del modelo neoliberal vigente, como principalmente especulativa, rentista...

Si se mira bien: limitaciones compartidas tanto por la descentralización en marcha o propuesta, como por las autonomías, que quisieran postularse como el camino de la renovación y del desarrollo. Más aún: porque es posible que, bien mirados, los procesos que llamamos de descentralización no sean tales, sino apenas modernizadores. Y que los reclamos de autonomía tampoco sean tales, sino apenas una nueva repartición de los mismos recursos estatales; de manera que incluso las propuestas de nuevas competencias, etc., quedarían limitadas desde un inicio por la dependencia económica.

En esas condiciones, el desarrollo –y la descentralización– quedan en el campo de lo que está por hacerse, de las promesas no cumplidas –que son tantas. Pero eso es decir: hacerlo posible, requiere ir más allá: más allá de la descentralización, tal y como se ha procesado hasta ahora; más allá de las autonomías, tal y como se proponen ahora. Más allá de las ciudades (que copan, tapan y ocultan en entero panorama cantonal), pero también más allá de los territorios que delimitan municipios: hacia regiones; se avanzaría mucho si lo local pudiera comprenderse como regiones. Etc.

Pero, como se ve, este panorama está cuajado de condicionales. Todo el discurso propositivo puede construirse únicamente con auxilio del condicional *si*. “*Si se le diera contenido..., si consideraran regiones..., si entendieran lo local..., si hubiera un empresariado productivo; si se desarrollara tal o cual otro comportamiento social..., etc., entonces...*”.

Gráfico 5
Descentralización y desarrollo local desde los lugares técnico-institucionales
[entrevista 7]



El mapa sería, pues, un mapa de los obstáculos y de los impedimentos... y de la ausencia (¿ausencia?) de sujetos que podrían, en estas condiciones, modificar la situación. La centralidad municipal (o, más en general, de los gobiernos locales) es una centralidad tal vez buscada, tal vez deseada, pero no es (¿todavía?) una realidad, y quizás no se vea con claridad cómo pueda llegar a serlo. En todo caso, lo que puede afirmarse con certeza es solamente que hay pocas realizaciones, que en el campo del desarrollo local y de la (efectiva) descentralización o autonomía “hay más literatura” que realidades que podamos tomar como referente. Así queda establecida una dicotomía entre el discurso y la realidad: por lo tanto, entre la realidad “tal como ella es” y la realidad buscada.

La centralidad (deseada) de los gobiernos locales se complementa, diríamos, con la centralidad analítica: quiere decir que el centro de preocupación que genera el escepticismo (o el poco entusiasmo) es el reconocimiento de la

situación dada. Descentralización, sí, claro; pero ¿sobre qué bases, con qué recursos?

Esta inquietud se dirige por igual al estado central cuanto a los gobiernos locales, y a los actores de la sociedad. Por allá, por el Estado central, no sólo que no existen “propuestas de desarrollo nacional” ni “visión de país”, sino que la capacidad planificadora fue “desmantelada” ya “hace rato”. Pero esas defecciones estatales no fueron compensadas por procesos a través de los cuales esas renuncias pudieran ser asumidas por otras entidades. De manera que por acá, por los gobiernos locales, no se tienen más que “iniciativas aisladas”, pocas, además, que entonces no alcanzar a construir, ni siquiera a acercarse a, una propuesta nacional.

Pero son iniciativas que, por otra parte, tampoco han tenido impacto sobre el desarrollo local.

Más aún: ocurre que la descentralización misma, o lo que recibe ese nombre, a lo mejor no es tal, sino una modernización técnica, administrativa, una puesta al día. Damos, entonces, con un aspecto que debería profundizarse más: la descentralización, por sí misma, no genera desarrollo. Esto puede devolvernos una visión más amplia del desarrollo. Es posible que los avances institucionales sean considerados un componente del desarrollo, pero tiene que ir más allá: la economía debe ser considerada, y no solamente con pequeños proyectos, que tampoco son suficientes para mejorar sosteniblemente las condiciones de vida de los “beneficiarios”: es decir, hay que re-plantearse el tema del desarrollo económico, de las actividades productivas, la comercialización, el mejoramiento de la calidad de vida de la población (no solamente de los beneficiarios de tales o cuales microproyectos).

Con estas preocupaciones, el desarrollo puede –tal vez– escapar al autismo institucional. La economía, los desequilibrios territoriales, las inequidades sociales vuelven a hacer su aparición.

En cualquier caso, las puertas de salida, los horizontes de llegada, siguen cubiertos de niebla: entre profundizar-realizar una propuesta de descentralizadora y recuperar una visión de conjunto del país... lo cual, por cierto y dicho sea de paso, también es visto con escepticismo.

Por último, la visión crítica enfoca los discursos y las prácticas participacionistas. Sí: han habido experiencias más o menos conocidas y divulgadas que buscaban ampliar la participación en los gobiernos locales; ampliarlas o inaugurarlas, según haya sido el caso. Pero ¿cuál ha sido la realidad de esas experiencias? ¿Es suficiente mantener su análisis reducido a las formas (más o menos) políticas de expresión?

Por así decir: ¿Se ha *democratizado* realmente la relación entre los gobiernos locales y la ciudadanía? Esto tiene que ver con las relaciones de poder, que no es solamente la presencia en instituciones estatales (municipales, provinciales), ni –obviamente– la mayor o menor participación de la población en la “priorización” de necesidades, etc., o en el costeo de las obras. Por lo tanto: ¿qué modificaciones y en qué sentido se han operado respecto a las relaciones de poder a nivel local? ¿O habremos de contentarnos con reales o supuestas “transferencias de poder” desde “élites” nacionales a viejas o nuevas “élites” locales?

Pero, aun cuando se haya democratizado *realmente* la política local, ¿es eso suficiente? ¿Qué ha pasado con el desarrollo en estos momentos de democratización? ¿acaso la participación se ha traducido en mejoras sensibles y duraderas de la calidad de vida de la gente?

Desde la posición social

Desde la práctica social, el panorama se vislumbra distinto, de diferente manera. Mejor: de diferentes maneras. Acá vamos a tomar una de esas maneras, la que se despliega desde el movimiento indígena; con más precisión: una de las maneras que se despliega desde ese movimiento. ¿Por qué interesa ahora y aquí la mirada indígena?

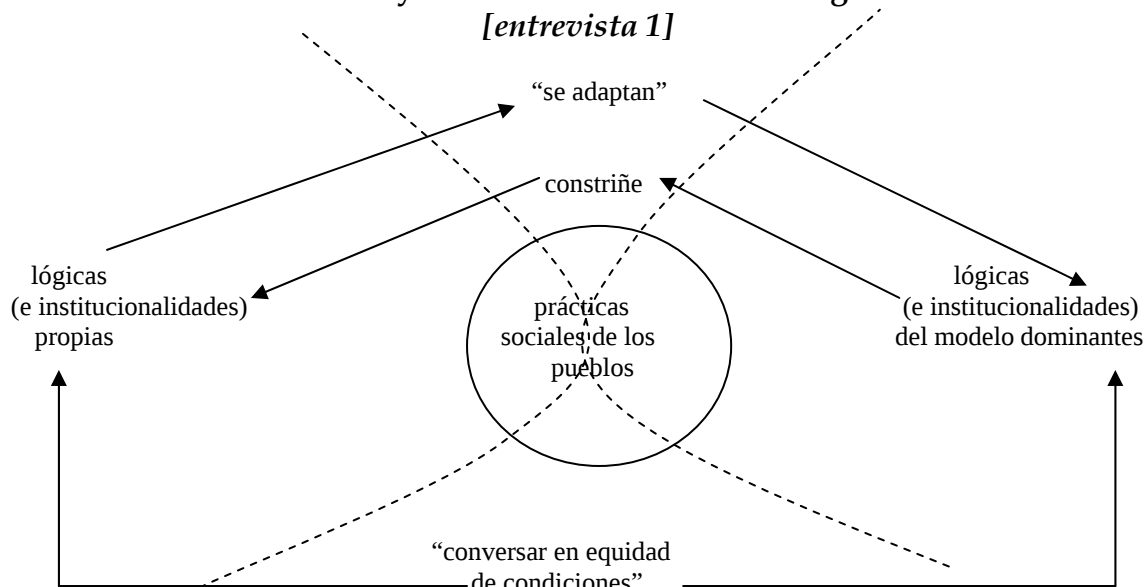
No es solamente la búsqueda de construir discursos interculturales, es decir, discursos en que dialoguen las culturas –que ya sería bueno–, sino la constatación, *por un lado*, de que, pese a la situación crítica que atraviesa en las actuales condiciones, se trata del único movimiento social que tenemos por ahora en el país, y que, *por otro lado*, es el único actor social que ha desarrollado una posición activa en la temática que nos ocupa, como ya vimos antes (v., más arriba, “Sobre las discusiones...”, etc.).

La centralidad, en este planteamiento, no es la institucionalidad (dominante, blanco-mestiza), sino la práctica de creación social que despliegan los sujetos – en este caso, los pueblos y nacionalidades. Esta centralidad de la práctica social implica un desplazamiento del “lugar epistemológico”, porque se piensa desde (y para) la acción social. A su vez, tal desplazamiento permite avizorar algo que desde las otras posiciones resulta más o menos invisible: la realidad no es monolítica, en la realidad no existe una única lógica imperante, aunque ella sea la dominante. Dicho de otro modo: las lógicas hegemónicas encuentran contestación en otras lógicas que se despliegan en la realidad.

Dos lógicas: no se trata apenas de lógicas discursivas, es decir, de discursos (más o menos) alternativos que pugnen por hegemonizar la conciencia social – que también de ello hay–; de lo que se trata, más que eso, es que se reconoce el establecimiento de una dicotomía *de la* propia realidad, una dicotomía, si así puede decirse, entre dos realidades.

Ahora bien: ¿cuál es el carácter de esta dicotomía? ¿Expresa solamente una coexistencia de diferentes? Nos parece que expresa eso, pero mucho más: expresa, fundamentalmente *incompatibilidad*. Eso significa que el despliegue de ambas lógicas es antagónico: el desarrollo de una sólo puede hacerse en desmedro de la otra.

Gráfico 6
Descentralización y desarrollo local desde los lugares sociales
[entrevista 1]



¿De dónde nace esta incompatibilidad? Se trata de dos maneras diferentes de ver, de pensar y de vivir los procesos sociales; por ejemplo: el desarrollo; por ejemplo, la política. Pero, ¿por qué no podrían ser lógicas complementarias? ¿acaso no hay tantas diferencias en la sociedad que coexisten más o menos pacíficamente? ¿Significa esto que el corte étnico es insalvable, que tenían razón las voces anti-indígenas, en el fondo racistas, así se hayan presentado más o menos enmascaradas con discursos de unidad nacional o incluso "progresistas" o de izquierda, voces que pregonaban que lo indígena deriva necesariamente a un separatismo etnicista?

Evidentemente, no. Voces como esas desenfocan el problema. Por una parte, por su absoluta falta de correspondencia con la realidad del movimiento indígena. Por otra parte, porque el tema central es, en realidad, qué planteamientos o prácticas y experiencias del movimiento indígena son útiles para el conjunto de movimientos sociales, para el conjunto del movimiento emancipatorio. Y es esta última aproximación la que nos interesa acá.

Así, la incompatibilidad no es étnica: es de proyectos políticos o, aún, de proyectos de vida. La visión institucional (casi estamos tentados de llamarla "tradicional") ubica a la propia institucionalidad en el centro. Eso significa que toda otra expresión de práctica social le queda subordinada: el resultado es, al mismo tiempo, un secuestro y una mistificación de la energía social.

Secuestro, pues la energía social es sustraída de su determinación propia y puesta a funcionar según los intereses y los dictados del poder instituido (o de sus representantes institucionalizados). Las prácticas sociales, entonces, sólo tendrán sentido *si es que* se insertan en la lógica institucional y le sirven (y, por

lo tanto, se convierten ellas mismas en apéndice de la institución que las crea –o cobija o las estimula).

Mistificación, porque lo propio de la práctica social (su *pulsión* autonómica) es diluido en su conversión en factor subalterno a la institución que expresa el orden y el ordenamiento del poder establecido.

Desde este nivel, podríamos hablar de complementariedad siempre y cuando la práctica social reproduzca, desde sí misma, la lógica dominante. Ahora bien: lo cierto es que las prácticas sociales despliegan, efectivamente y en realidad, una dinámica de autointegración en los cuadros de la institucionalidad vigente. Es una aceptación del señuelo envolvente del poder; pero una aceptación vivida como una reivindicación, dada la exclusión (social, étnica, de género, generacional) que caracteriza también la práctica del poder y el funcionamiento de sus instituciones. Se trata, en consecuencia, de un movimiento contradictorio: expansión y contención de la democracia en el mismo momento. Finalmente, este es el máximo de integración que puede permitirse el poder instituido.

Pero, dado que la lógica que viene desde la pulsión de la práctica social (por ejemplo, del movimiento indígena) incluye otros códigos, otras maneras, otros valores y otros contenidos, la integración nunca puede ser plena.

Un episodio es revelador: cuando, tras la malhadada experiencia de cogobierno con Gutiérrez, el movimiento Pachakutik resuelve que todos sus miembros deben salir de los puestos públicos, sectores del movimiento indígena se resistieron a la consigna. Sectores mestizos, particularmente, acusaron a los indígenas de oportunismo. Es probable que algo de eso haya habido; pero no se agota allí la lectura de los acontecimientos: para los indígenas esos cargos no habían sido “una dádiva del gobierno” (por lo tanto, tampoco habían sido solamente fruto del cogobierno), sino que resultaban de “nuestra lucha”, que iba más allá de la alianza electoral. La integración no podía ser totalmente integrada.

Detrás de ello, podemos observar que la misma práctica del movimiento indígena es ambigua; dicho: ambivalente. Tiene de integración, pero tiene más que eso. ¿Cuál es el excedente de integración? ¿qué es lo que va más allá del secuestro y la mistificación de la participación? (digamos, entre paréntesis, que en estas redes de secuestro y mistificación no caen solamente los indígenas: hasta ahora no ha habido movimiento social que haya sido inmune a estas lógicas; y, más allá, o más acá, de los movimientos sociales, también han sido presas, quizás más fáciles, los actores políticos, sobre todo sus dirigentes y representantes públicos, al parecer más vulnerables al *discreto encanto de la burguesía*).

Lo que va más allá, el excedente, son las *otras* lógicas, las que van, pues, más allá de las lógicas institucionales dominantes. Tiene que ver, esencialmente, con los impulsos de autonomía de lo social respecto a lo institucional –forma, que, al modo de un rodeo, nos muestra quizás los impulsos de autonomía de los sectores dominados de la sociedad respecto a los que se benefician de la reproducción del orden.

Y no se trata sólo de autonomía. Sino de que esa independencia es condición necesaria para que la práctica y la experiencia social pueda *constituir* formas y relaciones sociales (incluso, diríamos, otras instituciones). En el caso del movimiento indígena, esas prácticas y experiencias son, por así decir, instituciones *existentes*, que habían venido siendo desconocidas, acalladas, *ilegalizadas*. Por lo tanto, se trata de visibilizarlas, de legitimarlas, de abrirles un espacio en este espacio legal, normativo e ideológico monopolizado por las formas blanco-mestizas.

Dos consideraciones, sin embargo. *Una*, que las lógicas de esas prácticas van *en sentido contrario* a las lógicas hegemónicas. Un solo ejemplo puede mostrarlo: la relación comunitaria es incompatible con el individualismo reconcentrado del “presidencialismo” que gobierna las instituciones ecuatorianas. La *imposibilidad* encontrada por los intentos de aplicar la lógica comunal a los gobiernos municipales muestra también su otro lado: que, para sostenerse en esos espacios, los actores deben adoptar la lógica municipal, desechando aquella otra con la cual llegaron al ansiado “resorte de poder”¹⁴.

Dos, que, si lo miramos en una perspectiva más amplia, esto se aplica para las prácticas sociales *en general*. Es decir, estas prácticas y experiencias tienen la *potencialidad* de generar formas sociales nuevas que, para desplegarse, necesitarán ir siempre *más allá* de las limitaciones normativas y legales... Justamente porque esas normas y esas leyes fueron construidas para tratar de asegurar la pervivencia del monopolio de una forma particular de ordenamiento social.

De donde se sigue que la incorporación de las nuevas formas en la normativa vigente solamente puede hacerse a costa de su integración *subordinada*; subordinada como jerárquicamente incluida (luego: inferior), o subordinada como *excepción particular*, por lo tanto, no aplicable para el entero convivir social¹⁵.

Entonces: el movimiento de la práctica social es dual, exterior e interiormente contradictorio; y no implica, por supuesto, que la institucionalidad (oficial) no

¹⁴ Como bien decía Mafalda: si uno no cambia al mundo, es el mundo quien lo cambia a uno.

¹⁵ La tolerancia como base del convivir democrático (o intercultural) se muestra aquí como respuesta falsa: en efecto: se tolera la existencia de otras formas sociales, incluso si asumen la forma de instituciones legalmente reconocidas; pero se las tolera solamente en tanto son arrinconadas como excepción minoritaria que, finalmente no es válida para todos. De este modo, lo que se afirma es que “nuestras” normas, leyes e instituciones siguen siendo las únicas válidas universalmente.

sea vista incluso como una meta, según se ha dicho. De hecho, en la mayoría de casos se pudiera pensar que es así. Y actores individuales o grupales pugnan por ocupar un lugar en una institucionalidad estatal que, por lo demás, se cuestiona profundamente. Y a veces estos empeños son coronados por el éxito. La lógica propia de los pueblos es una construcción permanente, y se encuentra ella misma en conflicto.

Así, pues, es precisamente en el momento del encuentro, del diálogo y de la aceptación formal, cuando, paradójicamente la incompatibilidad resuena de modo patente. *Por un lado*, porque la integración no es sólo pasiva, es decir, no sólo recepta las partes sociales antes no incluidas, sino que –sobre todo– es activa; y actúa modificando la visión anterior de los sujetos; la visión y las aspiraciones que se tenían *antes*, cuando no se ocupaba aún un puesto en el Estado. Es decir, propendiendo a la *domesticación* de los actores que despliegan (efectiva o virtualmente) lógicas alternativas. *Por otro lado*, revelando que las diferencias de lógicas existen únicamente como antagonismo, en la medida en que no es posible realizar una síntesis entre ellas.

Desde esta perspectiva, el conflicto es doble: por una parte, entre las dos lógicas mencionadas, una suerte de adentro-afuera. Por otra parte, al interior de la propia lógica de los pueblos, tensionada, a su vez, por la presión de la atracción cooptadora de la institucionalidad y por la presión, en cierto modo democratizadora, de buscar un modo de ingreso en esa misma institucionalidad.

Lo que se busca, sin embargo, no es un retorno a un pasado mítico (ni –deberíamos decir– la institucionalización inmediata de alguna utopía perfecta), sino la construcción libre del ahora: “ir generando un desarrollo propio”.