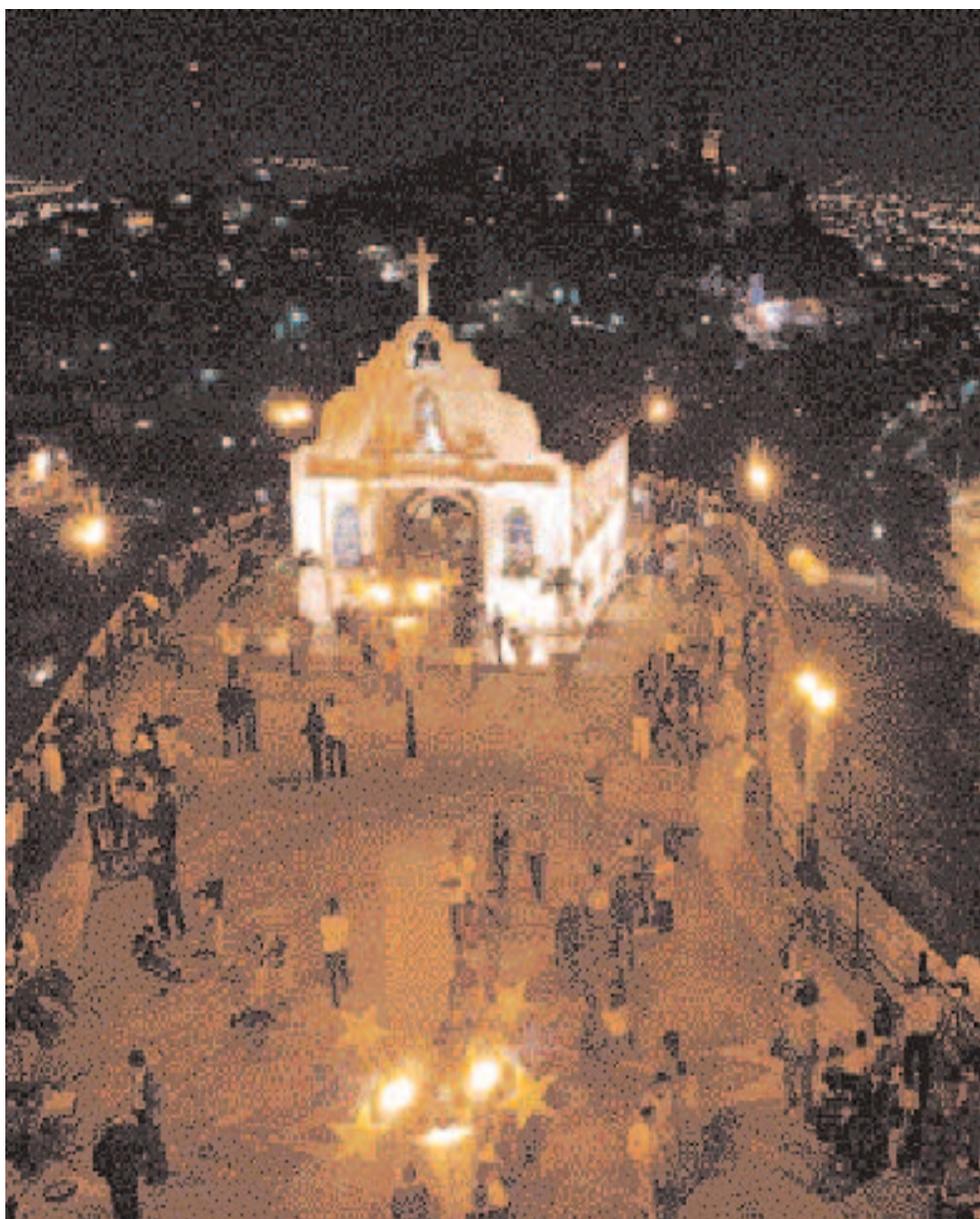


Una década de renovación e innovación en el poder seccional

< POR LEISA SÁNCHEZ >

Consejos provinciales, municipios y parroquias han ganado creciente protagonismo en la última década, en la búsqueda de soluciones para mejorar la calidad de vida de sus colectividades. El fortalecimiento de los gobiernos seccionales, las iniciativas de la sociedad civil, la influencia de las agencias de cooperación internacional y la descentralización estatal conforman los cuatro grupos de experiencias vinculadas al desarrollo local en el país.



Recuperación del Cerro Santa Ana, Capilla, Guayaquil.

El presidente de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME), **Leonardo Viteri**, puntualiza que fue la Constitución de 1998 (en vigencia) y su correspondiente reforma política y social la promotora de un nuevo modelo de gestión descentralizada del Estado que garantizó la participación de las minorías y grupos vulnerables.

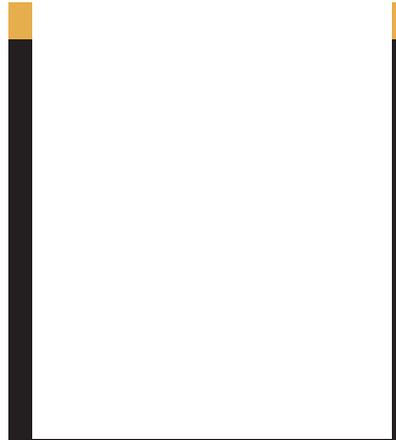
La AME resalta aspectos positivos como la ley de distribución del 15% de los recursos del Estado, la consolidación de los municipios como gobiernos



Elder Bravo

Leonardo Viteri

"Se deben promover formas asociativas entre las municipalidades, que permitan potenciar los recursos para reducir la pobreza, generar equidad y participación, promover el desarrollo social y consolidar la democracia".



Elder Bravo

Víctor Hugo Torres

"Necesitamos crear una nueva institucionalidad público-privada a nivel local, y se requieren canales adecuados y formas organizativas para que funcionen los mecanismos y no se quede en buenas intenciones".

seccionales autónomos, una mayor atención a la planificación y la adopción de modelos de gestión administrativa caracterizados por la eficiencia, la innovación y la autogestión.

"En los cantones de mayor pobreza es donde surge una gran parte de los proyectos de desarrollo, en el contexto de un proceso histórico de construcción de las relaciones entre la sociedad, el mercado y el gobierno local", precisa, por su parte, **Víctor Hugo Torres**, experto de Comunidec, una ONG cuyas siglas significan "Comunidades y Desarrollo en el Ecuador".

Comunidec contabiliza al menos 157 casos de desarrollo local, de los cuales siete corresponden al nivel provincial, 52 al municipal, 61 a iniciativas sociales y 37 a sedes regionales de programas estatales de descentralización.

"Creo que el gran desafío es pasar a políticas públicas territoriales y acciones a largo plazo que no se reviertan con los cambios de autoridades. No es solo un problema de los gobernantes, sino de que la sociedad civil madure y defina su rol de coejecutor, de responsable y de estar vigilando que el proyecto se cumpla", dice Torres.

Las limitaciones presupuestarias, voluntades políticas contrapuestas y el hecho de que diferentes instancias del gobierno central se rehúsan a dar paso



Hernán Reyes

"La sociedad civil desea participar en las tareas de desarrollo y aumentar su nivel de intervención política, pero choca con un sistema electoral aún dominado por el clientelismo, el populismo y el caudillismo".

a un Estado descentralizado y participativo, forman parte también de la problemática.

Viteri considera que los problemas que afectan al desarrollo local son los mismos del país en general: pobreza, distribución inequitativa de los recursos y la centralización de los recursos económicos, humanos y técnicos.

Por otra parte, el sociólogo y director académico de la Universidad Andina "Simón Bolívar", **Hernán Reyes**, hace notar que en este proceso se origina un nuevo concepto de gobernabi-



Francisco Iponaque

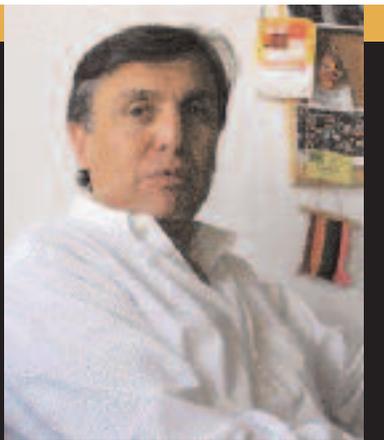
lidad, que extiende su acogida por su concepción que va desde el ámbito de la nacional hacia el espacio local.

“No solo se ha cuestionado la idea de una gobernabilidad como la posibilidad de que quienes detentan el poder minimicen el riesgo de conflictos sociales, sino que hay una adjetivación del concepto y se habla de la gobernabilidad participativa y de la gobernabilidad democrática como formas particulares y efectivamente democráticas de ejercicio del poder político, susceptibles de originarse en espacios locales y no en espacios nacionales”, señala.

El quehacer municipal

El diseño de planes de desarrollo estratégico para las áreas económica, social y ambiental, la autogestión, la elaboración de presupuestos participativos y la búsqueda de la eficiencia, sea por vía privada o pública, son algunos rasgos del quehacer municipal, en el que se advierten también marcadas diferencias.

Rodrigo Baeza



Juan Muñoz
“No hay una discusión profunda sobre las implicaciones de una descentralización territorial frente al modelo de desarrollo, al sistema político y a la gestión pública”.

Quito, Cuenca o Loja, por ejemplo, aunque con matices importantes entre ellas, representan modelos tendientes a valorar la participación ciudadana, hacer más eficientes los servicios públicos y generar mejores condiciones para las actividades empresariales,

comenta Juan Pablo Muñoz, director de la fundación especializada en desarrollo local Terranueva.

También destaca el caso de Cuenca, “que ha asumido sus responsabilidades haciendo más competitivas a sus empresas públicas, pero a la vez promoviendo la participación social, sobre todo en las parroquias rurales, y buscando la concertación con las empresas privadas”.

En tanto, en Guayaquil el modelo se centra en la generación de mayor competitividad, mientras la regeneración urbana es pensada sobre todo como un atractivo turístico y para fortalecer la conectividad de la ciudad.

“Se mantiene un estilo clientelar, pero modernizante y aperturista”, así como se pide el concurso de fundaciones y empresas privadas para hacer más eficientes los servicios públicos, señala Muñoz.

Por su parte, Torres puntualiza que el estilo guayaquileño obedece a “una tradición con profundos rasgos de autonomía respecto del Estado, del control de los fondos públicos y de la rendición de cuentas, que data de hace más de 100 años” y en el que se afirma una temprana privatización de la política social.

Mientras, Quito tiene múltiples responsabilidades en la gestión pública (transporte, agua, educación, salud, vialidad, turismo, medio ambiente, aeropuerto, etc), tanto que podría decirse, expresa el experto de Comundec, que “en la práctica ha asumido la descentralización sectorial”.

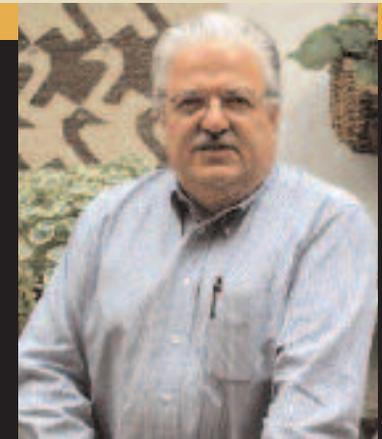
Torres menciona que en ciudades como Cuenca, Manta, Riobamba, Ambato e Ibarra predomina un modelo de gestión con fuerte injerencia estatal y un manejo eficiente de los recursos.

En el tercer grupo están los municipios más pequeños, abocados a una municipalidad participativa, en que se deciden prioridades de obras y de gasto con la consulta a la ciudadanía, y donde la autogestión responde a proyectos productivos generados por la sociedad civil.

Un vistazo a algunas experiencias

CUENCA

“Hoy es común escuchar a cuencanos y cuencanas, sobre todo a los más jóvenes, decir que no estamos dispuestos a renunciar a nuestros sueños, por ambiciosos que ellos sean. Queremos no sólo cambiar la ciudad, sino el país”, dice el alcalde de Cuenca, **Fernando Cordero**.



Fernando Cordero
“No estamos dispuestos a renunciar a nuestros sueños, por ambiciosos que ellos sean. Queremos no sólo cambiar la ciudad, sino el país”.

La construcción de una “Nueva Ciudad” se basa en un modelo de gestión moderno, comprometido y eficiente, que tiene como eje la participación social.

Se ejecutaron más de 950 proyectos de desarrollo local con el presupuesto participativo, destaca Cordero, al precisar que “no solo se transformó el paisaje rural sino que, sobre todo, se convocó la voluntad de trabajo y de organización por parte de 140.000 habitantes”.

Otras herramientas de trabajo importantes son el Plan Estratégico para los próximos 20 años, en el cual participan más de 500 entidades, y el Plan Integral de Tránsito y Transporte Urbano, un proyecto piloto a nivel nacional y considerado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) co-

mo el de mayor consistencia en América Latina.

Etapá, responsable de los servicios de agua potable, alcantarillado y telecomunicaciones, es la empresa cuencana de mayor prestigio. Fue autorizada a operar las telecomunicaciones a nivel nacional a través de su empresa Etapatelecom.

Para el alcalde cuencano los logros se centran en haber edificado una ciudad “de todos, para todos” y haber fortalecido la ciudadanía, que ha “elevado la autoestima colectiva y sentado las bases de un cantón cada vez más equitativo y solidario”.

Una prioridad inmediata es desarrollar el turismo como una fuente de productividad y competitividad, en tanto que el desafío de fondo es elevar el nivel de desarrollo humano y convertirse en la “Capital de la Equidad”.

Cuenca es Patrimonio Cultural de la Humanidad y tiene un relleno sanitario que figura entre los más eficientes y seguros a nivel mundial.

LOJA

El municipio lojano, dice el alcalde **José Bolívar Castillo**, es un auténtico “gobierno de cercanía”, que tiene como eje la participación de la comunidad en la planificación, ejecución, supervisión y evaluación de los proyectos.



Revista Diners

José Bolívar Castillo
“Hemos consolidado al municipio como una empresa eficiente de desarrollo urbano, procurando la sustentabilidad o autonomía económica de la municipalidad”.

“Constituye una estrategia fundamental y un ejercicio verdadero de la democracia”, en vez de la confrontación, “como equivocadamente lo cree la farándula politiquera de nuestro país”, subraya el burgomaestre.

La municipalidad destaca el Plan de Acción Loja Siglo XXI, orientado a la optimización de recursos e inversiones y a proyectos de descentralización administrativa. Consta de tres etapas: la primera, dedicada a la planificación del desarrollo urbano y el saneamiento en el Centro Histórico de la ciudad; la segunda, el financiamiento municipal para ejecutar obras urbanas; y la tercera, la sustentabilidad económica y la competitividad.

Loja está abocada a la inversión y las actividades productivas con énfasis en su potencial turístico. Los recursos propios representan más de 33% del conjunto de los ingresos municipales y el aporte privado es notable en proyectos de restauración arquitectónica.

Entre 1993 y 2004, los dineros públicos ascienden a \$ 26,5 millones y los del sector privado a \$ 392.116. El aporte financiero de organismos internacionales suma \$ 41,6 millones, de los cuales el mayor monto se destinó a proyectos para desechos sólidos, relleno sanitario y agua potable.

Se asumió la descentralización en la regulación del tránsito y transporte terrestre, turismo, defensa contra incendios, medio ambiente, salud y educación.

OTAVALO

Una nueva manera de hacer política motiva al cantón Otavalo, cuya potencialidad, dice el alcalde **Mario Conejo**, es ser un municipio solvente, eficiente y no endeudado.

“Ha sido fundamental trabajar desde la perspectiva de forjar un proceso de unidad considerando que estamos en una sociedad diversa, que ha venido acarreando conflictos interétnicos y heredando complejos y prejuicios



Elder Bravo

Mario Conejo
“Hay que reivindicar al ser humano y no a la fuerza política identificada con el alcalde, porque tampoco una administración de un indígena es buena sólo porque los indios estén en ella”.

desde la época colonial, lo cual no permitía que las poblaciones indígena y blanco-mestiza se encuentren para identificar preocupaciones, objetivos, aspiraciones y visiones comunes”, puntualiza.

Se ha trabajado por la calidad de la cobertura urbana y rural en el manejo de desechos sólidos, en el abastecimiento de equipo caminero, en la modernización tecnológica de la administración municipal, en el diálogo intercultural y en la participación ciudadana.

Conejo aclara que “nunca ofrecimos obras ni asumimos compromisos con ningún sector”, sino que se trata de una nueva práctica política de hablar con la verdad y de ser honesto con uno mismo y con la gente.

El desarrollo de la ciudad parte no solo desde la perspectiva local, pues Otavalo es un polo del turismo nacional. La contratación pública se materializa a través de un trabajo conjunto entre el municipio y los Colegios de Ingenieros y de Arquitectos.

La denominada “fórmula para el desarrollo” permite compartir responsabilidades en la ejecución de un proyecto barrial, pues la ciudadanía aporta el 60% del costo, pagadero a tres años plazo, mientras al municipio le

corresponde el 40% restante, precisa Conejo.

Otavaló cuenta con el “Plan de vida”, concebido para 15 años, que define ejes de desarrollo y obras sobre la base de un diseño que divide la ciudad en sectores.

Conejo destaca que el plan fue forjado “con nuestras propias herramientas, porque hemos partido de lo que somos, de lo que tenemos y de lo que queremos”.

MANTA

Jorge Zambrano, alcalde de Manta, considera que el ordenamiento administrativo es lo que ha generado mayor eficiencia y menor corrupción en el manejo de los recursos humanos, materiales y financieros.

Lo positivo, dice, es que un gran segmento de la población alcanzó una madurez política, que le hace enten-



Jorge Zambrano

“El principal reto futuro es consolidar el proceso descentralizador y lo más grave es la superposición de funciones entre gobierno central y municipios; por eso hay que determinar qué le corresponde hacer a quién y con qué recursos”.

der su entorno con fundamentos reales, y lo negativo es no contar con un buen sistema de alcantarillado sanitario, que, puntualiza, se debe a “una paupérrima administración de recursos” (la Empresa de Agua Potable está administrada por las Cámaras de la Producción, los Colegios Profesiona-

les y un representante del Concejo Cantonal), problema que en opinión del alcalde es el mayor reto a enfrentar en su municipalidad.

Pese a ello, Manta se siente optimista y exhibe como mayor potencial la participación ciudadana, entendiéndola, explica Zambrano, como “la inteligenciación por parte del pueblo respecto de sus obligaciones, frente a una tendencia mayoritaria en el país de limitarse a reclamar derechos”.

El crecimiento poblacional incidió en una elevada inversión en bienes raíces, que es la fuente de ingreso local más importante. Entre 1993 y 2003, Manta recibió recursos del Estado por alrededor de \$ 31 millones, mientras el sector privado aportó con \$ 4,3 millones y los ingresos propios suman \$ 21,3 millones.

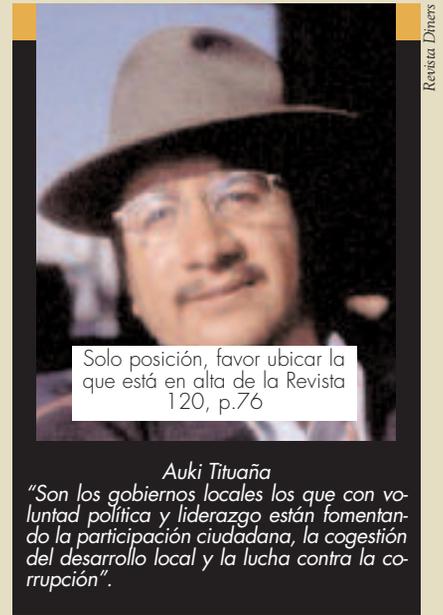
La municipalidad logró descentralizar la administración del turismo y en tal sentido las cifras exponen los resultados: el número de turistas que visitó la ciudad portuaria pasó de 123.365 en el año 2000 a 308.732 en 2003, así como el número de establecimientos para atender este pujante renglón creció de 150 a 250, en el mismo período.

COTACACHI

Auki Tituaña resalta una gestión municipal innovadora, caracterizada por la democracia participativa, la planificación del desarrollo local, la transparencia, la lucha contra la corrupción y la autogestión comunitaria e institucional.

Cotacachi, señala, es pionera en la construcción de la democracia participativa y en la descentralización, específicamente con la transferencia de competencias en el área de la salud.

Los hitos han sido la constitución de la Asamblea de Unidad Cantonal, como “espacio de expresión ciudadana para fraternizar, concertar y planificar participativamente el futuro”; así como el Plan de Desarrollo para el período 1997–2011, que apunta a “mejorar



Solo posición, favor ubicar la que está en alta de la Revista 120, p.76

Auki Tituaña

“Son los gobiernos locales los que con voluntad política y liderazgo están fomentando la participación ciudadana, la cogestión del desarrollo local y la lucha contra la corrupción”.

rar la calidad de vida de una manera equitativa, respetando la diversidad étnica y relación del hombre con la naturaleza para alcanzar un desarrollo armónico y sostenible”.

Otro logro es el presupuesto de inversiones bajo los principios de equidad, solidaridad y reciprocidad, instrumento que es fruto del trabajo conjunto entre la comunidad y el equipo técnico municipal.

Ese presupuesto “participativo”, aclara la autoridad municipal, tiene en cuenta, entre otros elementos, la organización social, étnica y territorial y un enfoque generacional y de género. En la definición de obras y proyectos participan barrios, comunidades, organizaciones, gremios, e instituciones públicas y privadas.

Tituaña menciona reconocimientos internacionales a su cantón: por el modelo de gestión participativa, Cotacachi recibió en el año 2000 el Premio Dubai 2000 “A las Mejores Prácticas”; en 2001, el Foro Interamericano por los Derechos de la Niñez y Juventud le otorgó el Premio “El Duende Soñador”; y en 2002 es distinguido con el Premio de la Unesco “Ciudades por la paz”, que reconoce a experiencias democráticas relevantes a nivel mundial.

Descentralización

La descentralización, aprobada por ley en 1997, se ha estancado como proceso nacional y son los propios gobiernos locales los que asumen iniciativas y competencias en áreas como turismo, salud, educación, medio ambiente, seguridad y tránsito.

La ausencia de un debate global sobre las implicaciones de una descentralización territorial es un obstáculo. Juan Pablo Muñoz, de Terranueva, puntualiza que de la propuesta inicial de impulsar un debate nacional sobre cómo reestructurar el conjunto del Estado, a lo que se ha llegado es a acuerdos funcionales concretos sobre traspaso de ciertas responsabilidades.

“Lo que se discute es si el municipio tal o cual puede asumir la salud o la educación. O sea que la descentralización se ha vuelto una negociación bilateral entre el gobierno central y los cantones, lo cual puede generar una desarticulación y una imposibilidad de planeación nacional descentralizada”, subraya Muñoz.

Opina que “hace falta retomar el debate, visto no solo como la transferencia de funciones, sino como un reordenamiento territorial del país en términos económicos, políticos y de administración pública, que es algo mucho más complejo que traspasar funciones”.

Leonardo Viteri, de la AME, reconoce que “falta mucho por hacer” al calificar de “prácticamente nula” la voluntad del gobierno central y recordar que no se cumple la ley, que establece acompañar la transferencia de competencias con recursos financieros, materiales y técnicos.

“Se deben definir los roles, funciones y responsabilidades que los diferentes niveles de gobierno deben asumir en este nuevo modelo, así como es necesario transparentar las finanzas públicas y la administración”, apunta Viteri.

El alcalde de Loja, a su vez, afirma que “en la estructura bipolar del Estado, Quito y Guayaquil se han convertido en el receptáculo del poder político y de la inversión pública y privada, en detrimento del resto de espacios del territorio nacional”.

Quito

UNA CIUDAD UNIVERSAL, PRÓSPERA E INCLUYENTE



Estación de Trolébus La Marín, Quito.



Iluminación del Centro Histórico, Iglesia San Francisco.

Vicente Robalino-DNYC

Quito, el centro político, financiero y cultural del país, es un referente de administración de recursos, participación ciudadana y generación de capacidades competitivas.

“El reto futuro es lograr una ciudad competitiva, acogedora, solidaria y turística”, afirma el alcalde del distrito metropolitano, **Paco Moncayo**, quien también destaca como el mayor logro de la última década la recuperación del Centro Histórico, al tiempo de reconocer que la congestión del tránsito vehicular es el principal problema que enfrentan los capitalinos.

La descentralización y la desconcentración administrativa (las administraciones zonales están dotadas de competencia) complementan un modelo de gestión en el que se privilegia la eficiencia. Moncayo también resalta la designación de veedores, la instauración de los cabildos zonales y temáticos, la rendición de cuentas y la creación de la Comisión Metropolitana de Lucha contra la Corrupción.

El desarrollo humano sustentable, la salud, la educación y el medio ambiente hacen parte de las prioridades de la gestión municipal, enfocada también a la promoción de la cooperación pública-privada y la coordinación institucional.

Una multiplicidad de proyectos dotó en la última década a la capital de una infraestructura moderna y acogedora: la remodelación del aeropuerto; la extensión de 1.200 km de redes de agua potable e igual cifra en alcantarillado; los sistemas de transporte público del trolébus, la Ecovía y el reciente corredor exclusivo de transporte masivo centro-norte; la instalación de intercambiadores; la construcción de túneles; los nuevos centros comerciales y mercados populares, especialmente para alojar a los vendedores informales que ocupaban las calles del Centro Histórico; el proyecto Laderas del Pichincha; los ciclopaseos y la recuperación de edificios patrimoniales y de parques, entre otros.

Quito celebró con satisfacción sus 25 años como Patrimonio de la Humanidad y es este año Capital Iberoamericana de la Cultura.

Guayaquil

IMPRESIONANTE

“Es impresionante lo que está ocurriendo con Guayaquil. De este laboratorio social de administración y buen gobierno debemos aprender los latinoamericanos si aspiramos a un futuro digno”, dijo el alcalde **Jaime Nebot** en la sesión solemne por la Independencia de la urbe en octubre pasado.

Las palabras del burgomaestre –con quien GESTIÓN intentó infructuosamente durante más de un mes obtener una entrevista– resumían en aquella ocasión once años de gestión encaminada al cambio, a la unión y la participación ciudadana en “un nuevo e indetenible Guayaquil”.

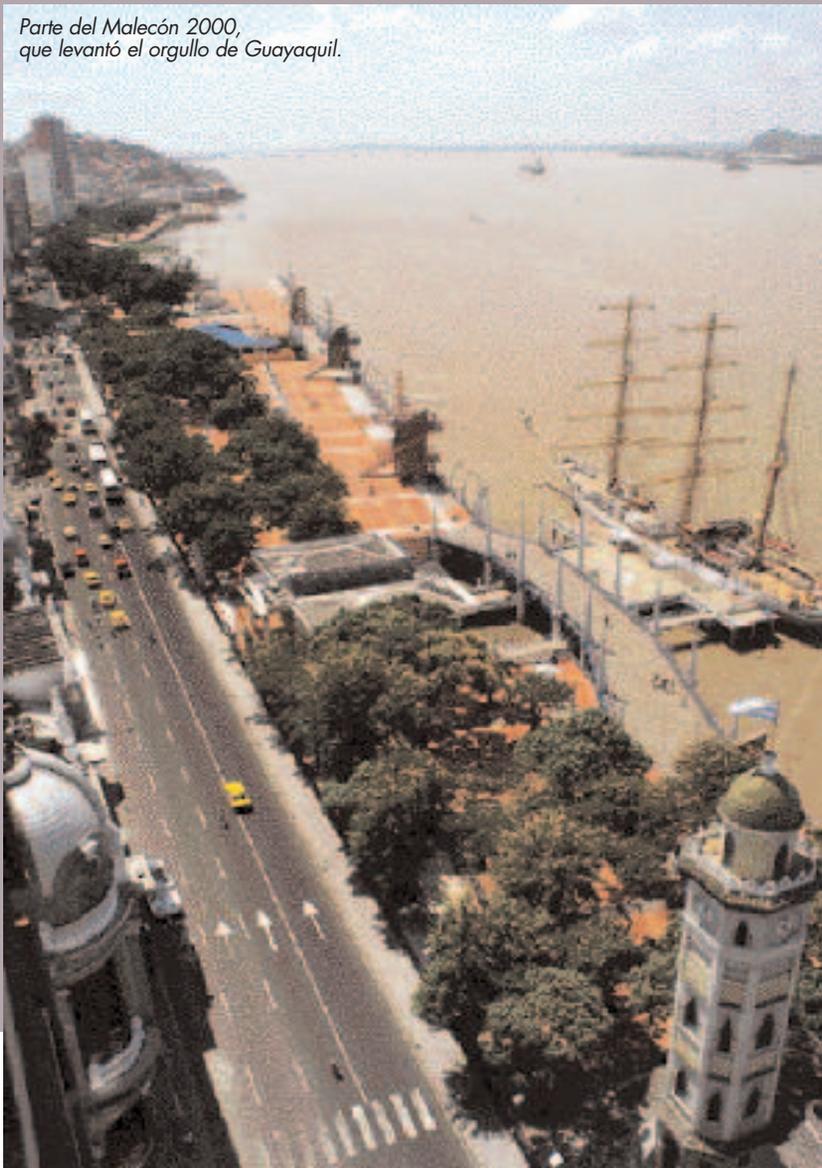
La regeneración urbana y la modernización son referentes en el puerto principal, donde destacan el Malecón 2000, la remodelación en el cerro Santa Ana y la recuperación ecológica del Estero Salado.

Amplias avenidas, como la Francisco de Orellana o la vía a Daule, túneles y pasos a desnivel se erigieron en la urbe portuaria, orgullosa también de la remodelación de la zona bancaria y comercial, la regeneración del sector turístico conocido como La Playita, y la reconstrucción y rehabilitación del aeropuerto y el terminal terrestre.

Entre aspectos relevantes de la gestión del cabildo figuran el Plan “Más Salud”, por el cual 150.000 personas reciben mensualmente atención gratuita; así como los programas “Mucho lote”, que otorgó títulos de propiedad a miles de familias de barrios marginales, y “Aprendamos” para la educación a distancia.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) escogió a la ciudad como ejemplo de gobernabilidad local, en el marco de la Feria Internacional de Conocimientos denominada “Experiencia Guayaquil Más Ciudad”.

Parte del Malecón 2000, que levantó el orgullo de Guayaquil.



Francisco Ipanagué

Como un freno al desarrollo armónico y equitativo del país califica el alcalde de Cuenca el centralismo y considera que “este tema no está ni ha estado en la agenda de los gobiernos, mientras la Ley de Descentralización que existe es incompleta y tibia”. En el caso de Cuenca, la descentralización es un componente relevante en la gestión municipal, tras haber asumido competencias en turismo, tránsito y transporte, medio ambiente, avalúos y catastros.



LA DESCENTRALIZACIÓN NO HA ESTADO NI ESTÁ EN LA AGENDA DE LOS GOBIERNOS Y LA LEY DE DESCENTRALIZACIÓN QUE EXISTE ES INCOMPLETA Y TIBIA.



En tal sentido, se destacan la Corporación Cuenca de Turismo (CCT), que se basa en la alianza pública-privada; el megaproyecto “El Barranco” (plan urbanístico en las márgenes del río Tomebamba y su área de influencia); y el Manejo del Parque Nacional Cajas, cuya candidatura fue presentada ante la Unesco para su declaración como Patrimonio Natural de la Humanidad y en el cual se invirtieron más de \$ 2 millones en obras de protección, en instalaciones para investigación y visitantes, y turismo selectivo.

Está en proceso concretar la descentralización en la atención primaria de salud, así como hay pedidos al gobierno central para asumir competencias en el cuidado y preservación de espacios patrimoniales y en la temática sobre los derechos de niños y jóvenes.

La municipalidad de Cuenca también aspira a la descentralización total del manejo del tránsito y el transporte, incluyendo el cobro de pasajes y fletes, la instalación y funcionamiento de taxímetros y el control de rutas y frecuencias, entre otros aspectos. 