

UNIVERSIDAD – VERDAD



REVISTA DE LA UNIVERSIDAD DEL AZUAY

N° 37

Octubre 2005

UNIVERSIDAD DEL AZUAY

Dr. Mario Jaramillo Paredes
RECTOR

Ing. Francisco Salgado Arteaga
VICERRECTOR

Ing. Jacinto Guillén García
DECANO GENERAL DE INVESTIGACIONES

Econ. Carlos Cordero Díaz
DECANO GENERAL ADMINISTRATIVO FINANCIERO

UNIVERSIDAD - VERDAD

Revista de la Universidad del Azuay

Director

Dr. Claudio Malo González
Consejo Editorial

Dr. Oswaldo Encalada Vásquez

Arq. Diego Jaramillo Paredes

Dr. Juan Morales Ordóñez

Diseño y diagramación

Econ. Mario Merchán Barros

La responsabilidad por las ideas expuestas en esta revista corresponde
exclusivamente a sus autores

Se autoriza la reproducción del material de esta revista siempre que se cite la
fuente

Canjes y donaciones: Biblioteca <<Hernán Malo González>> de la Universidad
del Azuay

Avda. 24 de mayo N° 7-77 y Hernán Malo

www.uazuay.edu.ec

Apartado Postal 981
Teléfono: 2881-333
Cuenca- Ecuador

ADMINISTRACIÓN DE CERCANÍA

CONTENIDO

NOTA DE LOS EDITORES	7
EL LIDERAZGO DE TRANSFORMACIÓN Debashis Chatterjee	9
OBSTÁCULOS Y VICIOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN Claudio Malo González	21
DESARROLLO CANTONAL Y PROVINCIAL: ANÁLISIS DE SUS FORMAS DE PLANIFICACIÓN Humberto Balarezo Pinos	41
LA PLANIFICACIÓN PARROQUIAL: ESTUDIO DE CASO PARROQUIA LAASUNCIÓN Boris Vélez Tamariz	67
SOBRE CARTÓGRAFOS Y PARADIGMAS EL IERSE Y SU GRUPO DE GEOMÁTICA Francisco Salgado Arteaga	101
LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICA EN EL ESTUDIO DE LOS PROBLEMAS SOCIALES Y TERRITORIALES Joaquín Bosque Sendra	111
EL DESARROLLO TERRITORIAL Paúl Ochoa Arias	135

GESTIÓN DE LOS RECURSOS HÍDRICOS EN EL ECUADOR Pablo LLoret Zamora	159
ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA MUNICIPAL Mario Merchán Barros	191
PRESUPUESTOS MUNICIPALES Martha Castro Espinoza	217
INFORMÁTICA Y CATASTRO URBANO MUNICIPAL Patricia Quezada Jara	245
CATASTRO MULTIPROPÓSITO EN MUNICIPIOS PEQUEÑOS: ESTUDIO DE CASO MUNICIPALIDAD DE SANTIAGO Omar Delgado Inga	267
GLOBALIZACIÓN, REFORMA DEL ESTADO Y DESARROLLO LOCAL Paúl Granda López	291
EN CAMINO HACIA EL LIDERAZGO HUMANO Rosana Alvarado Carrión	331

NOTA DE LOS EDITORES:

Uno de los aspectos polémicos que surgieron luego de la independencia de los países latinoamericanos fue su forma de organización; un sistema federal, a la manera de las excolonias inglesas de las que nacieron los Estados Unidos de Norteamérica o un sistema unitario con poderes concentrados en la capital, a la manera de algunos países europeos como Francia. La pugna no ha desaparecido y en nuestros días en nuestro país se polemiza en torno a la descentralización y el centralismo.

La creencia en las bondades de la administración de cercanía llevó a la Universidad del Azuay, hace veinte años, a crear una organización destinada a alentar la descentralización mediante el robustecimiento de los gobiernos municipales, sobre todo de los pequeños, ya que, el éxito de los avances en este sentido, dependía, en buena medida, de la capacidad con que estos organismos administraran sus recursos y pusieran en práctica las competencias trasladadas. Al existir, con vieja tradición histórica, los cabildos como espacios de toma de decisiones locales, no cabía crear otro tipo de organización sino partir de lo existente. Esta institución nació con el nombre de Instituto de Estudios de Régimen Seccional del Ecuador (IERSE).

En los veinte años de existencia se han realizado múltiples actividades en este sentido, como capacitación, asesoría, asistencia técnica, estudios de situaciones etc. adecuándose a las tecnologías avanzadas incorporadas a

los procesos administrativos. Los cambios en distintas esferas son cada vez más acelerados, de manera que, en veinte años de existencia, ha sido esta institución testigo de estas innovaciones y planteamientos buscando asumir las soluciones requeridas de acuerdo con las condiciones de los tiempos.

Esta entrega de UNIVERSIDAD VERDAD, más que un informe de actividades, pretende dar a conocer mediante artículos -la mayoría de ellos escritos por personas cercanamente vinculadas a esta institución- la problemática de la descentralización y los programas puestos en práctica para avanzar por esta ruta. Se abordan temas como las debilidades de la descentralización, organización de las unidades menores de cercanía que son las parroquias. Habiéndose incorporado al IERSE nuevas tecnologías que parten de la informática como cartografía y geomática, algunos artículos abordan estos temas. Fundamental para el adecuado funcionamiento de las instituciones es contar con líderes adecuados y uno de los últimos programas en que ha emprendido el IERSE es en este campo.

Esperamos que esta revista proporcione una visión amplia de la diversidad de tareas que ha emprendido esta institución dentro del ámbito de la descentralización.

El liderazgo de transformación

Debashis Chatterjee¹

Becario Fulbright en la Universidad de Harvard
Medalla de oro en el Instituto Tecnológico de
Massachussets
Director de Programación en el Centro de Liderazgo y
Valores Humanos del Instituto Indio de Administración,
Lucknow

Reconocido por la Escuela de Negocios de Harvard como uno de los líderes pensadores del mundo, Debashis Chatterjee ha conducido seminarios sobre liderazgo transformacional para jefes de gobierno y directivos de grandes corporaciones alrededor del mundo. Radicado en la India su tierra natal, trabaja en el Instituto Indio de Negocios, en Lucknow. Hace poco presentó su nuevo libro, "Enciende el Fuego en tu corazón, atrévete a dirigir!", traducido al español y publicado por la Universidad del Azuay y la Fundación Waaponi. Para el presente artículo hemos tomado algunos de sus escritos y entrevistas que diferentes medios de comunicación han publicado sobre su obra.

La transformación es la danza del cambio

Cuando las moléculas de carbón se reacomodan dan lugar al diamante. Físicamente el carbón y el diamante parecen muy diferentes, sin embargo son meras expresiones del mismo potencial. Esta es la historia de las personas, quienes aparentamos ser algo diferente de lo que podemos ser. Con una pequeña reorganización de los valores, actitudes y creencias, la gente puede realmente transformarse.

Un cambio en la percepción puede producir cambios en la realidad, entonces la transformación no es más que esta danza del cambio. Cuando los líderes emprenden su viaje de transformación ellos y ellas re-definen su visión de la realidad. Cuando Lee Quan Yew transformó Singapur, de un sucio puerto a un brillante país del primer mundo, el primero re-definió la realidad para su país. ¿Qué es lo que hizo?

Simplemente creó un nuevo contexto para una ciudad que tenía muy pocos recursos naturales. Definió a Singapur como la Suiza del Este, con una infraestructura de primera clase y calidad de servicio internacional. Un barco puede ser descargado en el Puerto de Singapur en tres minutos, debido a la rapidez y calidad del servicio del cual el resto del mundo se maravilla. El Singapur de Lee dejó atrás a la China y a la India en el liderazgo de negocios.

El viaje de transformación de Lee fue posible debido a que la gente que lo seguía se volvió creyente. Su liderazgo cambió el sistema de creencias de toda una sociedad. Esto hizo de Singapur lo que es ahora. La transformación realmente sucede cuando un grupo de personas empieza a bailar juntos. En esta danza la gente no se sujeta más a sus cargos y roles. Ellos crean una sinergia al mover sus pies y manos en un ritmo que define el tema de la danza. En una danza perfectamente orquestada, una persona no compete o choca con otra. De hecho ellos y ellas crean un espacio de armonía para cada una. Aun cuando la gente comete errores, la danza continúa.

Una danza transforma movimientos fortuitos en magia creada en un espacio y tiempo reales. Los líderes transforman nuestra experiencia de espacio-tiempo. La transformación es un proceso de conversión de la mente y el corazón de las personas.

La conversión comienza con la conversación

En los tiempos antiguos los reyes acostumbraban a disfrazarse y mezclarse entre la gente, para escuchar las conversaciones y saber lo que la gente común pensaba de su gobierno. Si la conversación era buena, el rey podía asumir que habría paz en su reino. Si no, el rey podía estar seguro de que había problemas cocinándose.

Un cambio en el corazón de un ser humano solamente es posible cuando hay un cambio en su diálogo interior. Los líderes no obligan a las personas a cambiar; solamente pueden inducir el cambio al facilitar el cambio de su diálogo interior. Si alguien quiere cambiar a las personas, permítales tiempo y espacio para su propio autoconocimiento.

Peter Senge, el gurú de la gerencia del MIT², dijo una vez “la gente no se resiste al cambio, se resiste a ser cambiada”. Esto se aplica tanto a las buenas madres y buenos padres, como a los buenos gerentes. En la investigación realizada con las corporaciones más importantes en el mundo, sabemos que las grandes transformaciones suceden alrededor de gente contenta que crea valor agregado para sus empresas. Esta gente decide cambiarse a sí misma. Richard Branson, el legendario hombre de negocios británico, quien hizo de Virgin Atlantic una de las aerolíneas más exitosas, dijo lo siguiente acerca de su filosofía de negocios: “Nuestras prioridades en el manejo de la compañía no aparecen en la mayoría de textos de gerencia británicos. Nosotros damos preferencia en primer lugar a los intereses de nuestros colaboradores; en segundo lugar, a nuestros clientes; y en tercer lugar la prioridad es para nuestros accionistas”. Esto no solamente es un reflejo de los intereses de nuestra gente, sino que es la posibilidad de poner estos tres intereses juntos. Volviendo hacia atrás, los intereses de nuestros accionistas dependen de los niveles de satisfacción de nuestros clientes, lo cual nos permite atraer y retener pasajeros en un mundo altamente competitivo.

Nosotros sabemos que la satisfacción de nuestros clientes, que genera una cadena de recomendaciones de una persona a otra con potenciales nuevos clientes, depende de altos estándares de servicio, los cuales son posibles cuando los colaboradores están felices, es gente orgullosa de su propia compañía. Así que vemos que gente que disfruta de

su propia transformación también transforma su entorno laboral. ¿Pero qué es lo que determina la felicidad? tengo una sola regla simple para esto. Mientras mayor sea el espacio que ocupamos más felices nos sentimos. ¿Se han dado cuenta de que cuando realmente hemos logrado algo valioso, como haber dado un buen discurso o hecho un gol en un partido de fútbol, parece que ocupáramos un espacio mayor que el que normalmente ocupamos? la gente feliz es gente espaciosa! Al contrario, cuando nos sentimos inseguros y temerosos, pareciera que nos encogemos en el espacio.

El secreto del liderazgo de transformación es darle a la gente más espacio para crecer

El crecimiento nos vuelve amplios, espaciosos y viene en la forma de oportunidades de aprendizaje. La gente crea su propio espacio desde el cual opera con espontaneidad y creatividad. En las organizaciones modernas, la transformación toma lugar cuando ocupamos espacios nuevos, no necesariamente más grandes. Las viejas organizaciones industriales se volvieron grandes cuando se ampliaron a diferentes lugares en el planeta. Las corporaciones modernas se están transformando a sí mismas solamente al cambiar sus conceptos en sus espacios mentales. Esta historia les va a explicar cómo:

Cuando hubo una fiebre del oro en algún lado en Sudáfrica, todos corrían hacia las minas para tomar posesión de una parte para explotarla. Lejos de estas carreras, estaba sentado un hombre haciendo palas de hierro. Uno de aquellos que corría se detuvo y le preguntó, ¿qué haces con estas palas?, el joven hombre respondió “estoy sentado en una oportunidad de oro para un negocio: todo aquel que quiera cavar para sacar el oro, me va a tener que comprar una pala”. Las organizaciones rígidas pierden potencial para liderar al

confinar a la gente en espacios pequeños definidos por roles y funciones.

El secreto de la transformación es respetar el ritmo y el tiempo de los demás

La gente se transforma a sí misma a su propio tiempo y de acuerdo con su propia naturaleza y circunstancias. Es una equivocación pensar que la transformación se relaciona con la velocidad. Muchas compañías de internet se rompieron en pedazos al intentar volar con las débiles alas de la velocidad y la ambición. El secreto de la transformación es el ritmo, no la velocidad; es la sostenibilidad, no la ambición. Una organización tiene distintas clases de personas, unas son como tortugas lentas y con un ritmo marcado; otras son como conejos. Otras como caballos o pájaros. Cada una se desempeña mejor en su propio espacio. Entonces el rol del líder no es pedirles a las tortugas que corran. Esto sería un desastre para la organización. Un líder debería invitar a cada uno a que contribuya a su propio tiempo en un esfuerzo conjunto. De esta alquimia de la colaboración se forman grandes organizaciones. Entonces el liderazgo es visto como una renovación de las relaciones, que conduce al cambio de cualidad de las mismas dentro de una organización. Entonces la gente se pregunta ¿qué es lo que somos capaces de crear juntos?

En una transformación un sistema de monólogo se vuelve diálogo colectivo. Los líderes guían al distribuir el liderazgo dentro de la organización. El liderazgo no es acerca de un líder entre la gente, sino de una organización de varios líderes que actúan con un propósito compartido. En una organización transformada los líderes no guían a seguidores, sino a líderes. El filósofo chino Lao Tzu dice que “para guiar a la gente, camina detrás de ellos/as”. Cada individuo dentro de la organización se vuelve un líder en su propia área de

experiencia. En una organización así, se ve a la gente no como un factor de producción sino como uno de innovación.

Los líderes transforman creando nuevos significados para viejas formas

Esto implica un proceso de canalizar energía síquica en una forma que cambia nuestra relación con el mundo. Un pedazo de madera tiene poco significado hasta que es transformado en un mueble o en un barco, por ejemplo. Este acto físico de dar forma a la madera, es precedido por la configuración de nuestra energía síquica que identifica la forma que le queremos dar. El significado no es más que la atención a la forma, una posibilidad de algo que ya existe en la realidad. Los líderes crean significado al conceptualizar posibilidades que le interesan a la gente.

¡Nuestra vida está llena de posibilidades! Los líderes crean nuevas formas de realidad al seguir estas posibilidades. Ellos/as comprenden que el dinamismo es inherente a la vida. Por esta razón, la vida misma reta a las viejas concepciones y formas de ver la realidad. El cambio es constante y abrazar la vida significa aceptar el cambio. Dentro de todo esto solo el cambio es permanente. Podemos preguntarnos entonces, ¿somos víctimas o líderes del cambio?

Los líderes se anticipan al cambio

La transformación se da cuando los líderes pueden adelantarse y actuar frente a las situaciones que cambian. Un líder transformacional es como un pájaro, que se anticipa al amanecer luego de la noche y canta al sol aun cuando todavía esta oscuro.

Algunas sugerencias para tomar en cuenta:

1. Una razón por la cual fallamos en los procesos de transformación es porque nos abandonamos antes de terminar algo que emprendimos. A menudo empezamos con una gran idea y dejamos el trabajo a medio terminar. La transformación requiere de habilidades para terminar una tarea, y perseverancia.
2. El liderazgo de transformación, implica un cambio en nuestros modelos mentales. Un cambio en nuestros modelos mentales significa que cuestionamos las reglas y procedimientos establecidos. Estos modelos mentales transformados no son dominados por los conceptos sino por los resultados. Es importante cultivar una mente que esté siempre lista a ir en contra de las suposiciones, si la realidad lo exige.
3. La transformación requiere destrezas de un liderazgo de colaboración. Un líder no puede lograr solo el cambio dentro de su organización, así que va a tener que aprender a valorar las destrezas y capacidades de aquellos/as con quien trabaja. Lo que lograría uno solo es mucho menos importante que aquello que se puede lograr juntos.
4. La transformación de una organización se da a través del cambio personal en cada uno de sus colaboradores/as. Entonces hay que buscar aquello que permite crecer. Indudablemente, aquello que nos hace crecer es el aprendizaje.
5. Es importante hacer del aprendizaje una política organizacional. En lugar de preguntarnos “¿qué hice hoy?”, nos podríamos preguntar “¿qué es lo que aprendí hoy día a hacer de una manera?”. Cuando

todos dentro de una organización empiezan a hacerse esta pregunta, empieza a darse la transformación.

6. Este cambio es esencialmente un compromiso para mantenerse vivo. La vida misma es transformadora. Algo que podemos preguntarnos al final del día podría ser: “¿acaso me superé a mi mismo/a y crecí como persona hoy día?”. Si la respuesta es sí, estamos en el camino de la transformación.

Las cualidades del liderazgo: ¿nacemos con ellas o las aprendemos?

En una entrevista al profesor Chatterjee le preguntaron si un líder nace y, si es que el liderazgo era natural o si podría ser cultivado. Él simplemente respondió que “los líderes pueden ser cultivados en la medida en que nacieron con cualidades de liderazgo. Todos lo hacemos porque esta es una cualidad natural. Sin embargo, para explotar algo que está en una fuente natural necesitamos cierta disciplina y una tecnología apropiada. Por ejemplo, para sacar agua de un pozo necesitamos una herramienta para perforar y extraerla rompiendo la fuerza de la gravedad.

Las cualidades del liderazgo como el coraje y el ingenio con frecuencia están presentes como un potencial puro en los seres humanos. Estas cualidades necesitan ser captadas a través de la disciplina física, mental y espiritual. El liderazgo es importante porque crea grandes aspiraciones. Las aspiraciones colectivas crean grandes culturas, organizaciones y sociedades.

Con frecuencia a Debashis le preguntan si el liderazgo debe ser una parte integral de nuestras vidas. Él responde que el liderazgo es una metáfora para desarrollarla y cultivarla, por lo tanto no podemos separar la experiencia

del liderazgo de nuestra propia vivencia humana. ¡Lo que los líderes hacen es señalarnos aquello que la fuerza de la vida es capaz de lograr a través de un ciclo de vida en los seres humanos!

Para sostener la inspiración que viene del liderazgo se requiere trabajo de equipo. Un buen liderazgo se basa en la co-evolución. Hablamos de un equipo de líderes más no de un líder con seguidores. Un equipo así requiere de cualidades como confianza mutua, solidaridad y respeto por los otros, capacidad de compartir, y generosidad. Todas estas cualidades están presentes también en un buen líder.

Los verdaderos líderes son gente ordinaria con una extraordinaria determinación, señala Chatterjee y los podemos reconocer por que tienen una visión fuerte y motivadora, la capacidad de llevar el pensamiento a la acción, son desinteresados, demuestran una pasión por la perfección y mucha capacidad para relacionarse con diferente tipo de personas. Sobre todo el trabajo de un verdadero líder es conducir a las personas hacia dentro de sí mismas, permitiéndoles que desarrollen su mejor parte. Citando al sabio chino Lao Tze, Debashis Chatterjee dice que cuando el trabajo está terminado y el líder se ha ido, la gente dice “¡lo hicimos nosotros mismos!”, para esto el líder mujer u hombre, debe caminar detrás de ellos y ellas.

Notas:

¹ Traducción y edición realizada por Marcia Sigüenza Crespo, con autorización del autor.

² Instituto Tecnológico de Massachussets. Autor de la Quinta Disciplina.

Obstáculos y vicios de la descentralización

Claudio Malo González

Doctor en Filosofía por la Universidad de Cuenca
Doctor Honoris Causa por la Universidad de Carolina
del Norte, Ashville EE. UU.

Ex Ministro de Educación y Cultura
Ex Presidente de la Comisión de Descentralización de
la Asamblea Nacional Constituyente de 1998

Largos y a veces frustrantes enfrentamientos se han dado a lo largo de la historia entre quienes creen que la descentralización, en sus múltiples formas, es la mejor alternativa para la organización política del estado y los partidarios del centralismo que, de buena o mala fe, disfrutaban de las enormes ventajas que la concentración del poder en la capital trae consigo. El sistema centralista es afín a la forma de gobierno monárquica absolutista en la que todo el poder se concentraba en el rey por encargo divino, se decía, debiendo sus súbditos o vasallos rendirle pleitesía desde cualquier lugar y en cualquier tiempo, siendo todo cuestionamiento a este orden establecido similar a un sacrilegio que horrorizaba y tornaba bondadosos a los más atroces castigos.

Con lentitud, pero con firmeza, el avance de la historia se ha caracterizado por un creciente reconocimiento a los derechos de los ciudadanos frente a los abusos de autoridad del monarca y sus colaboradores, avances que a veces han estado salpicados de sangre. Con la consolidación de la democracia como sistema en los nacientes Estados Unidos, el duro cuestionamiento a la monarquía y la consagración de los derechos humanos en la Revolución Francesa, la democracia inicia una etapa de expansión en la edad moderna. Si el poder reside en el pueblo que delega su administración a quienes elige, todo ciudadano es igual ante la ley y en diferentes niveles, es responsable de la gestión pública sin deber sometimiento a ninguna persona, estando obligado tan solo a cumplir y respetar las leyes que consagran su igualdad y la defensa de sus derechos.

En sus inicios, una de las críticas que se hacía a este sistema era que al alentar el individualismo, cada persona podría aislarse en exceso de los intereses de la comunidad sin tener que realizar esfuerzo alguno para que ésta funcione de manera más adecuada a los intereses colectivos. Puede ocurrir esto, más bien como un vicio, en gente que entiende que en este sistema lo único que cuenta es reclamar derechos a los que están a cargo del gobierno para conseguir el mejoramiento de sus condiciones individuales de vida, sin tener que contribuir en absoluto al bienestar colectivo. Pero la democracia, entendida de manera integral, requiere de un componente en las personas que lo podríamos denominar civismo, y que no es otra cosa que la obligación de contribuir al bienestar colectivo, no sólo por un sentido de solidaridad, sino porque las condiciones que posibilitan el bienestar individual redundan, en última instancia, en el mejoramiento de la organización colectiva de la que formó parte.

La participación política al tratar de asumir funciones públicas vinculadas al bien común, depende de los intereses de cada persona y no se puede exigir a cada ciudadano que tenga esta posición, como no todos tienen porqué tener igual interés por la actividad religiosa, artística, científica o económica empresarial. Pero no cabe que existan personas para quienes el interés en el manejo de la colectividad sea igual a cero. Lo importante es que cada quien sea consciente de contribuir al bien común, por lo menos respetando las leyes que tienen ese propósito, no como una odiosa carga o limitación a sus egoístas intereses, sino como una actitud que se desprende de la condición humana. No está mal que toda persona crea que algo debe recibir del sector público, comenzando por la seguridad, pero este hecho supone que también algo debo entregar a la colectividad.

El interés público puede, para el ciudadano común y corriente, estar vinculado a abstractos y lejanos problemas

cuyo tratamiento y solución influye en las condiciones de vida, pero que no están a su alcance solucionarlos o intervenir con su criterio en la manera cómo deberían manejarse. La problemática de la integración del estado, de los tratados de libre comercio, políticas monetarias, devaluación etc. son reales y existen, pero se entiende que especialistas y técnicos cuentan con mayores conocimientos y medios para abordarlos en las políticas del estado. En otros casos pueden los problemas afectar de manera directa y en “carne propia” a las personas que pueden tener acceso a expresar sus ideas y pedir soluciones. El servicio y la calidad del agua potable, el acceso y costos de los servicios eléctricos, la existencia y estado de las vías de comunicación, los servicios telefónicos –por citar algunos- son hechos en los que directamente se encuentra afectado el ciudadano común, sobre todo si es que hay limitaciones y deficiencias, peor aún si es que habiendo tenido una razonable condición se empeoran.

En este segundo caso, la democracia se enriquece y llega a planteamientos y formas de vida concretas de manera que todos los ciudadanos están en condiciones de participar de alguna manera en el mejoramiento de las condiciones, en la rectificación de medidas que se consideran nocivas o con contribuciones directas en esfuerzo y trabajo para bienestar propio y de la colectividad. Suele distinguirse entre democracia formal y democracia participativa, en el primer caso, en condiciones extremas, el ciudadano se limita a votar en las elecciones correspondientes o ni siquiera hacerlo en los países, como Estados Unidos, en el que la votación es voluntaria. En el segundo caso el ciudadano, sin tener obligaciones provenientes de nombramientos o elecciones populares, se involucra de alguna manera en los intereses comunitarios y, con mucha frecuencia voluntariamente, de manera personal o en representación de organizaciones no oficiales como barrios, asociaciones clasistas etc. hace llegar planteamientos e ideas a quienes tienen a su cargo la

administración de los bienes e intereses públicos. O realiza reclamos y planteamientos sobre la manera cómo se planifican y ejecutan las obras.

Podemos hablar de una participación no oficial en los intereses colectivos que puede darse desde el mero reclamo ante una real o supuesta falta de atención, hasta contribuciones personales para el mejoramiento de áreas comunales. En nuestro medio existe una vieja tradición practicada por los habitantes de América anterior a la llegada de los europeos: la minga mediante la cual las personas contribuyen a la realización de obras con trabajo físico lo que, además de la contribución material, implica un compromiso con la colectividad, no de labios para afuera, sino con acciones concretas que, en muchísimos casos valen más que discursos. Esta forma de democracia participativa se da con mucha más facilidad en la administración local, tanto porque los problemas y soluciones afectan de manera más directa e inmediata a los integrantes de las comunidades, como porque la posibilidad de acceder y ser oído por las autoridades seccionales es mucho mayor.

El concepto patria identificado con el estado del que formamos parte tiende a ser lejano y abstracto. Verdad es que la vinculación afectiva suele ser muy fuerte sobre todo cuando hay situaciones de peligro o notables éxitos. Ante reales o posibles enfrentamientos armados el sentido de desprendimiento individual llega a situaciones admirables como lo hemos experimentado en los últimos enfrentamientos con el Perú en 1980 y 1995. Si se trata de éxitos, la coparticipación con el júbilo es también de enorme intensidad; circunscribiéndonos al Ecuador recordemos la enorme emoción compartida cuando se logró la primera clasificación para un campeonato mundial de fútbol. El concepto patria chica es más intenso porque el ámbito territorial es tangible y el mero conocimiento del espacio físico

y sus accidentes potencia la vinculación afectiva. En lo humano hay un conocimiento directo de todos o un importante número de personas que integran la comunidad, de allí que el término “vecino” usado para referirse a los habitantes de una ciudad en el pasado, es mucho más vital que el de ciudadano ya que implica una vinculación basada en la pertenencia a un reducido espacio común con intereses similares y el conocimiento personal del que forma parte del vecindario.

Creo en la descentralización como la forma más eficiente de organizar un estado y, en varias ocasiones, por escrito y verbalmente he manifestado esta posición, pero no pienso que sea ésta una fórmula mágica que solucione los múltiples problemas de la vida colectiva de un estado y que su mera implantación jurídica signifique el tránsito de la miseria a la prosperidad. Como todo sistema político y social, tiene sus virtudes y sus vicios de allí que, al analizar una alternativa para mejorar el ejercicio del poder público, no es suficiente destacar tan sólo sus excelencias y recalcar los defectos de otras maneras de hacer gestión pública. Un buen gobierno es aquel que enfatiza en los elementos positivos del sistema y evita los negativos, de allí que es posible que opciones teóricamente superiores a otras fracasen en la práctica por culpa de su mala aplicación. La experiencia ha demostrado, por otra parte, que sistemas administrativos iguales han funcionado mejor en unos países que en otros. Este artículo tiene por objeto comentar los posibles defectos de la descentralización y sus efectos en el resultado de la gestión. Repitiendo la frase de Churchill, “la democracia es la peor forma de gobierno a excepción de otras que se han ensayado como alternativa”, los hechos demuestran que este tipo de gobierno, que es el más difundido en el mundo contemporáneo, en algunos países funciona bien y en otros mal y los niveles de funcionamiento, partiendo de sus bondades, no son iguales en todas partes.

La calidad de las personas

Al hablar de calidad, no me refiero tan sólo a capacidad, sino a otros elementos de la vida individual y colectiva. La capacidad, como aptitud para el desempeño de tales o cuales tareas, preparación para mejorar el desempeño en determinadas áreas mediante aprendizaje sistemático, experiencia, puede darse en muchas áreas del quehacer humano, depende para su valoración global de la manera cómo se la use y de los fines que con ella se persigue. No es contradictorio afirmar que hay personas muy capaces para cometer determinados delitos o para engañar a los otros. Puede también una misma capacidad ser usada para el bien o para el mal como un bisturí con el cual igual se puede salvar una vida o acabar con ella.

La calidad, en cambio, incluye la capacidad a la que se añaden otras cualidades o defectos como responsabilidad en el cumplimiento de los compromisos y obligaciones, sentido de civismo entendido como dar más importancia a los beneficios de la comunidad que a los personales y convicción de que debemos dar parte de nuestro tiempo y esfuerzo para beneficio de los demás, honestidad en el sentido de apego en las acciones a normas morales socialmente aceptadas y respeto a las leyes vigentes, al margen si se esté en pleno acuerdo con algunas de ellas. Persistencia para lograr la realización de las metas propuestas, aunque surjan problemas en su proceso, optimismo –no excesivas ilusiones- para creer que los efectos de la administración van a redundar en beneficio de la colectividad, tolerancia y respeto a las ideas de los otros, lo que es esencial en un sistema democrático, capacidad de relacionarse con los demás, firmeza en las decisiones sin llegar a un afán impositivo etc.

Uno de los peligros de la descentralización es la calidad de las personas que la asumen, lo que no es exclusivo

de este sistema de gobierno. Una persona de baja calidad igual realizará pobres administraciones en un sistema centralizado que en un federalista y, a la inversa puede ocurrir, y de hecho ha ocurrido lo contrario. La mayor complejidad de la administración nacional puede mostrar con más crudeza los resultados negativos de una administración centralizada, como de hecho ha ocurrido en algunos casos en nuestro país. Un muy mal alcalde de la ciudad más poblada del Ecuador, cuando fue elegido presidente, realizó una administración tan calamitosa que apenas pudo gobernar algo menos de seis meses. De buenos administradores seccionales no podemos decir que merezcan igual calificativo como gobernantes nacionales. El desvío de recursos públicos para acciones partidistas, el nepotismo grotesco, la creación de cargos innecesarios –pipones en nuestra jerigonza política- puede ocurrir en los dos ámbitos, pero en el nacional llega a niveles y abusos mucho mayores.

Un defecto que vale la pena resaltar en este aspecto es el “papanoelismo” entendido como el abuso del poder y los recursos públicos por parte de algunos Presidentes que recorren el país entregando asignaciones o suscribiendo contratos o cartas de intención en circunscripciones territoriales menores para ganarse un aplauso barato y dar la impresión de que se “hace obras” en todas partes. Este juego barato y poco responsable es mucho más factible en un sistema centralista que da caminos para que los gobernantes de turno tengan acceso a recursos nacionales para este tipo de demagogia en la que, más que los beneficios de las obras en sí, cuenta la momentánea aceptación en tal o cual sector. Este irresponsable uso de los recursos del estado llega a niveles rayanos en el absurdo cuando algún jefe de estado hace uso de estas jugadas para favorecer a sus candidatos, si es que hay de por medio elecciones durante la duración de un período. Suele pensarse, con exceso de buena fe, que es imposible que se den estos casos pues, con todos los

defectos, quien fue elegido por el pueblo para la primera magistratura, no podría cometer estos excesos, pero los hechos han demostrado que sí es factible y que, aquello de que “el pueblo nunca se equivoca” es uno de los tantos mitos de la democracia.

No vale la pena abundar en este aspecto pues, repito una vez más, la buena o pobre calidad de los gobernantes igual son positivas o negativas para sistemas centralistas y descentralizados. Cabe, eso sí, recordar que en nuestro país, por mucho que haya avanzado la descentralización, nunca se ha hecho cargo de manera total de áreas de mayor conflictividad como educación y salud. El que eso haya ocurrido de manera parcial con una cobertura reducida del número de habitantes no cabe generalizarse como ejemplos de alta eficiencia como si estas acciones se cubrieran de manera total con todo el peso negativo que mal entendidos sindicalismos puedan tener en la globalidad de las acciones. Lo que sí vale la pena reconocer es que la menor complejidad de la administración seccional posibilita una gestión más acertada, pero también que, mientras mayor sea la descentralización, menores serán los problemas que tiene que asumir el gobierno central y menores los reclamos que se le harán desde la distancia.

Excesiva diferencia en tamaños

En nuestro país la división política territorial es demasiado asimétrica y carente de justificación. Contamos con veintidós provincias de extrema disparidad en muchos aspectos. El caso de las seis provincias orientales quizás puede justificarse a causa de que esta región del país tiene casi el 50% del territorio, aunque apenas el 5% de la población. La enorme distancia entre la capital provincial en la que se toman muchas decisiones que afectan a toda el área territorial y la necesidad de acudir a ella con determinados propósitos,

quizás explique que se haya subdividido en tanta provincia, si bien es verdad que en nuestros tiempos con los avances en comunicación las decisiones pueden tomarse a distancia y hacer llegar los resultados mediante medios actualizados. El caso de las Islas Galápagos es preocupante debido a su escasa población que, por razones ecológicas, no podrá crecer. Por estas peculiaridades y por haber sido declarada patrimonio natural de la humanidad, requiere un tratamiento diferente ya que hay un compromiso con el mundo. Es preocupante que, debido a su condición de provincia, las soluciones de problemas que trascienden la situación doméstica tengan la injerencia de autoridades regionales.

En la sierra y en la costa no se dan estas situaciones, pero resulta excesivo que existan quince provincias. La más poblada de todas, Guayas, cuenta con 3'309.034 habitantes y la menos poblada, Carchi con 172.939. Este tipo de fragmentación obstaculiza la administración en varios aspectos al crearse procesos complicados y al fragmentar los recursos. Verdad es que dentro de un sistema unitario esta excesiva fragmentación no se nota mucho, pero a medida que la descentralización avance saldrán a flote una serie de problemas. Si la problemática de las provincias es preocupante el excesivo número de cantones agudiza esta situación. Hoy existen en el Ecuador 219 cuyas poblaciones van desde 2.039.789 en Guayaquil hasta 2.665 en Chilla, El Oro. Lo grave es que no se aplican las normas que regulan las condiciones para cantonizar una parroquia y esta decisión, en manos del Congreso Nacional, obedece más a promesas electorales y visiones clientelistas que a condiciones técnicas.

En teoría, una solución simple sería un replanteamiento de división territorial que divida al país en tres o cinco provincias con espacios de costa, sierra y amazonía cada una y reduzca de manera significativa el número de cantones. En la práctica es extremadamente difícil

pues cada colectividad considera irrenunciables “los derechos” que adquirieron y considerarían algo así como una degradación perder una categoría que no responde a la realidad. Más grave es aún el hecho de que no se toman medidas para solucionar el problema de la creciente fragmentación en cantones y que planteamientos localistas puedan más que una visión práctica y realista de la división territorial.

Dadas las condiciones existentes habría que intentar con seriedad políticas de alianzas y convenios entre provincias y cantones superando la idea de que los límites del cantón coinciden con los de la provincia y el de la provincia con el país. Verdad que varios problemas se solucionan de mejor manera circunscribiéndose a estos ámbitos –agua potable y alcantarillados son algunos de ellos- pero hay otros que cumplirán mejor sus propósitos cubriendo espacios mayores como ocurre con el caso de provisión de energía eléctrica que mal puede limitarse a que cada cantón tenga su propio y único centro productor, igual ocurre con vialidad ya que, en varios casos, la facilidad de transporte hacia centros mayores no se agota en la circunscripción cantonal sino que abarca áreas en las que están involucrados varios cantones y algunas provincias.

Atomización y fragmentación

Uno de los argumentos esgrimidos a favor del centralismo es el reforzamiento de la unidad nacional. Un estado –no importa su tamaño o población- es una unidad política y administrativa con el carácter de soberana, es decir que tiene autonomía total para resolver sus problemas sin la ingerencia de otros estados. Tiene todo estado que mantener políticas y desarrollar relaciones con otros similares en el concierto internacional y su respetabilidad en este ámbito dependerá de su sentido de unidad y del nivel de conciencia

de sus ciudadanos de ser parte de esta organización política mayor a la que debe añadirse la adhesión afectiva que se denomina patriotismo. Este conjunto de condiciones depende de una serie de factores, siendo uno de ellos el sentido de dependencia de una autoridad con un ámbito que sobrepase la ciudad o la provincia, la conciencia de necesitar para satisfacer una serie de necesidades de esta colectividad mayor y la vivencia de que es un deber moral anteponer los intereses y necesidades de la patria a la de la persona.

Hay quienes creen que, mediante la descentralización, al restar poder e influencia al gobierno central, se tiende a erosionar el sentido de patria junto con la conciencia de los deberes para con el país con la consiguiente mengua de compromiso. Es posible contra argumentar en el sentido de que, al asumir los poderes centrales una amplia gama de obligaciones, es difícil que las pueda cumplir con eficiencia y que el afán de reclamo y protesta se dirija hacia él con los consiguientes sentimientos de frustración y rechazo. Esta tendencia generada por un exceso de centralismo puede ser muy peligrosa para consolidar la unidad pudiendo llegarse en muchos casos –como de hecho ha ocurrido- a movimientos de secesión para lograr una autonomía total o para incorporarse a algún estado vecino que consideran velará mejor por los intereses comarcanos. No existen recetas para este tipo de problemas, pero varios estados han demostrado que se puede llegar a un equilibrio entre los intereses globales del país y los de la provincia o región como ocurre con algunos estados federales en los que los niveles de autonomía son muy amplios en cada unidad política que forma parte de un estado mayor.

Cuando están de por medio diferencias culturales profundas en áreas como lengua y religión, las tensiones entre poder central y local son mayores y pueden llegar a niveles de desmembración como ocurrió de manera pacífica en la

ex Unión Soviética o con crueles guerras como en la ex Yugoslavia. Como contraste con estos casos, el de la Unión Europea ha demostrado que es factible la integración que supone la renuncia a determinados ámbitos de soberanía mediante acuerdos internacionales con resultados beneficiosos para la comunidad. En el caso que comentamos es notable que estos niveles de integración hayan tenido lugar entre países –hoy veinticinco- con fuertes diferencias culturales y que hasta hace algunas décadas estuvieron enfrentados en guerras destructivas con gigantescos costos en vidas humanas.

Retornando a nuestro país, los excesos de fragmentación alimentados por un sentido regionalista que puede llegar al parroquialismo pueden contribuir más a la disolución que a la unidad, pero como en casi todos los problemas políticos y sociales los excesos son negativos en cualquier sentido debiendo buscarse siempre un equilibrio y no cabe tratar de justificar los indiscutibles males que acarrea el centralismo frente a una posible disolución. Una razonable descentralización debe distribuir adecuadamente las competencias partiendo de los niveles de las administraciones seccionales. En un sistema federal cada estado cuenta con amplia autonomía, no siendo éste el caso del Ecuador lo deseable sería que se reforzara el poder decisorio de las provincias pero en mayor escala el de los cantones que tienen que hacer frente a problemas más directos e inmediatos, sobre todo si se toma en cuenta el acelerado ritmo de crecimiento de la población urbana que, según el censo del año 2001 ha superado a la rural. Dado el aglomeramiento de personas, se intensifican muchos problemas en las ciudades que en los campos son secundarios y que, por el tipo de acciones y costos, muy difícilmente pueden ser resueltos de manera individual.

Se podría incluir en este tema el regionalismo y la diversidad cultural. Limitándonos a nuestro país, la

Constitución vigente lo reconoce como multilingüe y pluricultural estando este hecho vinculado a la diversidad racial, a la forma como se operó el proceso de mestizaje y a la tradición histórica de medio milenio en la que se dio una relación asimétrica entre el grupo conquistador dominante y el conquistado. Se han dado en los últimos años pasos importantes para superar la inequidad del sector dominante blanco mestizo frente, sobre todo a los indios. Es interesante el resultado en términos de diversidad racial, del último censo de población y vivienda del año 2001. La calificación racial de los ciudadanos se hizo en función de sus respuestas de que se consideraban ellos. El 6.87 por ciento son indios, el 10 blancos, el 2 negros, el 2 mulatos y el 78 mestizos.

Lo positivamente sorprendente es que la gran mayoría de ecuatorianos se autoconsideren mestizos. En el contexto histórico se ha dado en la administración una concentración de poder en los blancos y un inhumano sometimiento de los indios y negros por lo que, era de esperarse una generalizada tendencia en gente de sangre mezclada a considerarse blancos en cuanto detentadores del poder y como respuesta a viejos prejuicios raciales. En el pensamiento colonial se fortaleció lo que el investigador chileno Alejandro Lipschütz llamó pigmentocracia, esto es la idea generalizada de que la ubicación en estamentos sociales de las personas dependía, en buena medida, de su porcentaje de sangre blanca siendo, en este contexto, la condición de mestizo sinónimo de inferioridad dentro de la escala de poder. El hecho de esta enorme respuesta de autoconsideración mestiza demuestra que esa vieja idea colonial ha sido, en muy buena medida, superada y que ya no se piensa que es vergonzoso ser mestizo.

La existencia de una importante minoría indígena en la sierra y la región amazónica es considerada por algunos como un germen de debilitamiento nacional y de separatismo

ya que, el concepto indio no se limita ni de lejos a lo racial sino que tiene un alto contenido cultural, comenzando porque uno de los elementos usados para que alguien tenga la condición de indio es el manejo familiar y comunitario de un idioma precolombino –en nuestro caso la gran mayoría el Quichua-. La conciencia de formar parte de una cultura diferente no necesariamente lleva a sentirse extraños a un estado en el que predomina ampliamente la mayoría blanca mestiza. Los símiles que se pueden hacer con algunos países de Europa como los que surgieron luego de la disolución de la Unión Soviética o la separación de Checoslovaquia en la República Checa y Eslovaquia no son del todo pertinentes por una serie de razones, como que la población indígena no se encuentra concentrada en un espacio geográfico claramente definido sino “disuelta” en áreas en las que se coexiste con los blancos y los mestizos.

El reconocimiento de una serie de derechos colectivos no significa un aliento al aislamiento sino madurez suficiente para aceptar la coexistencia de grupos distintos desde el punto de vista cultural, la aceptación de una serie de prácticas y pautas de conducta peculiares y sentido de identidad, no cabe que se contrapongan a la existencia de un estado. Lo que importa es que en el país se robustezcan civilizadas políticas de tolerancia que demuestren con hechos que la unidad en la diversidad no es un planteamiento contradictorio sino enriquecedor. La diversidad es un hecho y sería absurdo pretender lograr la unidad cambiando lo diferente de acuerdo con un patrón preestablecido. La mejor manera de avanzar hacia una unidad es respetando las diferencias.

El regionalismo puede ser un elemento negativo para la descentralización; se trata de un fenómeno generalizado en el mundo, pero en el Ecuador tiene peculiaridades especiales. La primera y más generalizada manifestación de este fenómeno es la notable diversidad y antagonismo

entre sierra y costa que arranca de fenómenos geográficos e históricos. Las características de estas dos regiones en cuanto a clima y tipo de productividad son muy diversas. En el caso de nuestro país tiene la costa una condición excepcional; casi coincidiendo con las fronteras físicas, entre el gran desierto de la costa peruana que se extiende hasta casi el centro de Chile y la excesivamente húmeda y lluviosa del pacífico colombiano, la parte de nuestro país se caracteriza por condiciones sobresalientes para agricultura tropical al no darse las dos condiciones extremas mencionadas.

Estas condiciones ecológicas han contribuido a que la riqueza agrícola del trópico haya sido, en algunos casos, la principal fuente de divisas como ocurrió con el cacao en los últimos decenios del siglo XIX y los primeros del XX y luego el banano a partir de 1950. A estos casos hay que añadir una serie de productos de este tipo de clima como el arroz el café y la caña de azúcar, que si bien no han llegado a los niveles de los anteriores, por lo menos han satisfecho necesidades internas. Se añade a esta riqueza un importante rubro de pesca, no sólo para consumo interno, sino para exportación como es el caso del camarón explotado en piscinas, y el atún. El gran auge económico de la costa cobra fuerza en la segunda mitad del siglo XIX, pese a los temores que ocasionaba establecerse en esta región a causa de enfermedades tropicales como la malaria y la fiebre amarilla y sus muy elevados niveles de mortalidad. Cuando estas enfermedades fueron erradicadas, el flujo de población serrana hacia la costa se incrementó notablemente y, según el censo del año dos mil, la población en esta región sobrepasa el cincuenta por ciento de la ecuatoriana. Contar con puertos para la comunicación y el comercio exterior es otra de las ventajas de esta parte del Ecuador.

La sierra fue ampliamente poblada ya desde el incario y durante la colonia y buena parte de la república sobrepasó con holgura a la población costanera, dependiendo su economía del sistema de hacienda en el que se aunaban la explotación agrícola de productos de clima templado y la explotación inmisericorde de la mano de obra indígena. El centro del poder político, por las razones indicadas, fue la ciudad de Quito cuya hegemonía en muchos ámbitos sobre la principal de la costa, Guayaquil, era indiscutible. Generalizando, podemos hablar de un desarrollo del siglo XX como un desplazamiento de la población de la sierra, superpoblada y con tierras cansadas hacia la costa con extensas tierras para el trabajo y mejor rendimiento económico por la demanda externa de sus productos.

Esta situación diversa, sobre todo de clima, que, en cierto sentido generó actitudes y formas de vida dio lugar a variaciones en estima y en juicios de valor de un sector frente a otro, que no necesariamente lleva a rivalidades y podría, más bien, conducir a complementariedades. Las tensiones más bien se han dado en los ámbitos político y económico y, en definitiva, en el control del poder. En cierto sentido, debido a su antiguo poblamiento, la sierra tiende a ser identificada con la tradición y el mantenimiento del orden establecido, mientras que la costa cuya fuerza de desarrollo es relativamente cercana se entiende como cambio y avanzada; a esto se añaden los celos por el control político que se lo reclama en ambas partes. Razones demográficas han hecho que en el caso del Ecuador, más que hablar de centralismo absoluto como ocurre en varios países latinoamericanos en los que la diferencia poblacional entre la capital y las ciudades que la siguen es enorme, podemos hablar de una bicefalía.

Ecuador, país bicéfalo

La imagen de la mayor parte de países latinoamericanos es de una muy elevada concentración de población en la capital unida a una creciente migración desde otras partes del país, dándose una enorme diferencia con relación a la ciudad que le sigue en habitantes; es el caso de México, Perú, Uruguay entre otros. La concentración de recursos y capacidad de toma de decisiones se explica por esta situación. En el caso del Ecuador, la ciudad más poblada no es la capital sino Guayaquil que excede a Quito en aproximadamente medio millón de habitantes. Igual ocurre con las poblaciones de las provincias de Guayas y Pichincha. En lo que a desarrollo económico se refiere, el gran impulso de la costa a partir de la segunda mitad del siglo XIX llevó a que Guayaquil, en condición del más importante puerto del país, fuera el lugar en el que se dio la mayor parte de las importaciones y las exportaciones.

La concurrencia de estas situaciones llevó a que se desarrollara en esta ciudad una infraestructura económica vinculada al comercio exterior a la vez que se robusteciera el sistema bancario del Ecuador lo que llevó a que, con abundancia de razones, aunque sin decretos ni disposiciones jurídicas, sea llamada Guayaquil la capital económica del Ecuador como contrapeso a Quito que ha seguido siendo sede de los poderes del estado, es decir la capital política. Las dos ciudades son polos de atracción de migraciones internas, en el caso de Quito por la enorme burocracia que concentra un muy elevado número de cargos públicos y tramitadores, y de Guayaquil porque, dada su intensa actividad económica, las posibilidades de trabajo, aunque sea a nivel de subempleo, son altas.

El centralismo responde a disposiciones jurídicas que concentran el poder y la capacidad de tomar decisiones en

la capital y en este sentido sería Guayaquil y la provincia del Guayas una más, la más grande, pero provincia al fin, pero las dimensiones y poder económico han hecho que, como excepción se establezcan instituciones para manejar problemas que en otras partes se los maneja desde la capital. La Comisión de Tránsito del Guayas cuenta con amplia autonomía para hacer frente a estos complicados problemas sin depender de la policía nacional. Igual ocurría con el Comité de Vialidad del Guayas. En otros casos, Guayaquil y su provincia por estas peculiaridades especiales dispone de más fuerza y poder para hacer los permanentes reclamos ante los poderes centrales. Esta situación de bicefalismo hace que la fuerte rivalidad entre las dos cabezas redunde en perjuicio para las demás ciudades y provincias para hacer frente a los abusos centrales.

Ratifico mi compromiso con la descentralización y mi cuestionamiento al centralismo, pero no creo que esta alternativa a la organización del Ecuador sea una varita mágica para solucionar los diversos problemas administrativos. Aparte de los recursos y mecanismos a los que recurren los que se benefician del centralismo para obstaculizar la descentralización, tiene también este sistema algunos problemas que parten de su propia estructura y de condiciones que en nuestro país que se han dado a lo largo de los años. Si con seriedad se quiere robustecerlo, es deseable y conveniente comenzar por conocer con realismo sus limitaciones y problemas porque una acertada administración a cualquier nivel solo es posible si es que hay una equilibrada conciencia de las ventajas y desventajas de un sistema político administrativo. Por ningún concepto se entienda que referirse a problemas de la descentralización es oponerse a ella.

Desarrollo cantonal y provincial: Análisis de sus formas de planificación

Humberto Balarezo Pinos*

Licenciado en Sociología por la Universidad de Cuenca
Egresado de la Maestría en Antropología del Desarrollo
de la Universidad del Azuay
Profesor de la Universidad del Azuay

*En la vida hay solo dos alternativas:
Aceptar las cosas tal como son,
o asumir la responsabilidad de cambiarlas.
(Fred Fische.*

Citado por: Brurwal Gerreit y Juan C. Cuellar, pág. 202)

Introducción

En las últimas décadas del siglo próximo pasado en América Latina y en el Ecuador se han producido cambios significativos en la forma del manejo de sus territorios, producto de una doble vía, por un lado la profundización de los ajustes estructurales que traen consigo la redefinición del Estado y la nación, así como también la necesidad de una construcción de espacios democráticos desde las bases, esto es que los ciudadanos y ciudadanas dejen atrás sus formas clientelares de participación y se transformen en verdaderos sujetos del desarrollo, con los que las varias formas de participación se han hecho presentes con sus diferentes experiencias de involucramiento y resultados novedosos como los casos de Colombia, Bolivia, Argentina, Chile, Brasil, Venezuela y Centro América; como para mencionar los más conocidos, en Ecuador los cantones de Bolívar en el Carchi, Cotacachi en Imbabura, Baños de Agua Santa en Tungurahua, Guamote en Chimborazo, El Pan, Gualaceo y Nabón en el Azuay se podrían mencionar, entre otros como referentes de nuevos cambios de la relación entre lo institucional y la sociedad civil hacia lo que se denominan ya como gobiernos locales.

Estas experiencias han llevado a que se tenga que discutir si es que se está trabajando de cara a un verdadero

desarrollo o más bien se trata de experiencias que buscan incrementar las formas del crecimiento económico. En algunos casos lo segundo parece ser la tónica, en la medida en que se privilegia lo económico como fundamental y es más son procesos que están centrados más en lo urbano y dentro de ello lo que tiene que ver con las actividades industriales, con lo que se estaría hipertrofiando las vocaciones del territorio en su conjunto a favor de uno solo de los sectores. Esto se ve reflejado en propuestas como las de Quito, Guayaquil e incluso la de Cuenca.

Además los debates se han centrado en discutir si es conveniente que a las nuevas formas de planificación de los espacios locales, se las adjetive, es decir si se planifica con un enfoque estratégico, no habría que mentarlo; esto es planificación estratégica, porque el adjetivo es ya una forma de planificación; para otros, también resulta redundante e incluso reiterativo lo de participación, en el sentido de mencionar planificación estratégica participativa, pues el adjetivo al ser planificador, necesariamente convoca a trabajar colectivamente.

Por lo tanto en el marco del desarrollo local, como espacio territorial de construcción democrática de base; la planificación de cara a un cambio rotundo de su quehacer es el reto actual y esto es lo que se pretende sostener en el presente artículo.

1. Entorno al desarrollo

En los años posteriores a la II Guerra Mundial, desde varias direcciones, se plantea la necesidad de configurar un nuevo *orden* en el sistema-mundo, el mismo se enmarca en un enfoque del *crecimiento económico*, al que se le entiende como desarrollo.

En los años sesenta, se considera necesario dotarle de otro contenido al término inglés *development*, al igual que en su acepción francesa *développement*, en ambos casos al traducírsele al castellano tendría un sentido de desenvolvimiento; concepto que para el economista Schumpeter (1912) lo entendió como una ...*dinámica de la economía en desenvolvimiento, señalando al empresario como factor principal de esa dinámica* (Citado por Arocena, s/f: 27). De esta manera la eficiencia, efectividad, calidad están relacionadas con el estímulo de “ganar más dinero” (Homo Economicus). Por lo tanto el componente humano queda relegado, es por eso que para muchos analistas el desarrollo es igual a crecimiento económico.

Luego, a partir de los años setenta, se toma en consideración que los recursos naturales son finitos y no como se creía anteriormente, que los mismos eran infinitos; así emerge la nueva corriente de pensamiento llamada economía ecológica o eco-economía.

Concomitantemente con los recursos naturales se levanta la voz por los factores humanos, surgiendo las propuestas en las que para dar significado y contenido al desarrollo, como un proceso integral e integrador, se deberían superar cualitativamente las formas anteriores de pensar y actuar, con lo que se formulan una multiplicidad de propuestas como: desarrollo de base, desarrollo humano, desarrollo a escala humana, desarrollo con equidad, desarrollo ecológico o ecodesarrollo, desarrollo auto-sostenido, desarrollo sustentable, desarrollo sostenible, desarrollo auto-centrado, etc. Muchas de ellas fueron ideadas en el contexto Latinoamericano, para que hagan posible superar las formas de marginalidad y exclusión a las que fueron sometidos los pueblos, por la implantación de los llamados ajustes estructurales y las apuestas al aperturismo de inversiones y mercados, políticamente conocidas como neoliberalismo y Globalización.

En la misma línea del párrafo anteriormente expuesto, el economista hindú, Premio Nobel de Economía en el año de 1998, define al desarrollo... *como un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutaban los individuos* (Sen, 2000: 19, el subrayado es nuestro).

Evidentemente, si se quiere trabajar con un enfoque del desarrollo es necesario entender que se está en la búsqueda, en la apertura de las fronteras que constituyen el marco de las libertades, pero no como elementos meramente discursivos, sino por el contrario, ellas son indispensables para que las y los ciudadanos pasen de ser un simple dato estadístico a constituirse en verdaderos sujetos activos de dichos procesos.

Se requiere del crecimiento económico, pero no se agota en él, es una parte de las libertades; por eso los otros elementos de las libertades serán los componentes referidos con la educación y cultura con *visión de clase social, étnica, de género y etaria* que permita el fortalecimiento de la identidad cultural local. De otra parte, los procesos educativos estarán encaminados al entendimiento de que la salud no es un sinónimo de carecer de enfermedad, no solamente de infraestructura, son ellos más la prevención. Además, está todo lo relacionado con lo que corresponde al campo de los derechos políticos y humanos, esto es el "ser ciudadano y ciudadana", en el más amplio espectro del contenido del concepto, y lo segundo, no solo como declarativo, sino como relacionamiento de construcción en lo económico, en lo social, político y ambiental.

Una vez más hay que insistir en que el desarrollo debe ser entendido como *un proceso de expansión de las libertades fundamentales, que lleva a centrar la atención en los fines por los que cobra importancia el desarrollo y no solo en*

algunos de los medios que desempeñan, entre otras cosas, un destacado papel en el proceso (Ibíd., Pág. 19).

Fin y medios, tal parece que esa es la dualidad a ser resuelta, especialmente de lado de las instituciones públicas y sus autoridades, las mismas que en muchos casos, motivados por una lógica del clientelismo electoral, han privilegiado los fines para que como medio se mantenga una forma de paternalismo y asistencialismo, lo que ha permitido que se hayan profundizando las relaciones de subordinación y en ninguno de los casos significan las potencialidades de construcción de libertades.

La toma de conciencia de esta situación es de vital importancia, puesto que permite ir hacia delante. Esto quiere decir que es indispensable visualizar que se está haciendo mal y que hace mal, que está en contra del bienestar de todos y todas. Por ello es indispensable entrar en una nueva cultura de organización institucional. De esta manera cobra sentido el adagio popular que sentencia: *si la cabeza está mala, por lo tanto el resto del cuerpo se encontrará mal.*

Concomitante con lo manifestado, hasta aquí, concuerda lo formulado por el economista Luis Coraggio, en el sentido de que al desarrollo hay que concebirlo, como:

... un intento colectivo de múltiples agentes por avanzar guiados por un mismo objetivo estratégico, de manera articulada, con vocación sistémica y no meramente local, de modo de potenciar la cantidad y la calidad de los recursos que se están aplicando buscando la sustentabilidad de las nuevas estructuras resultantes

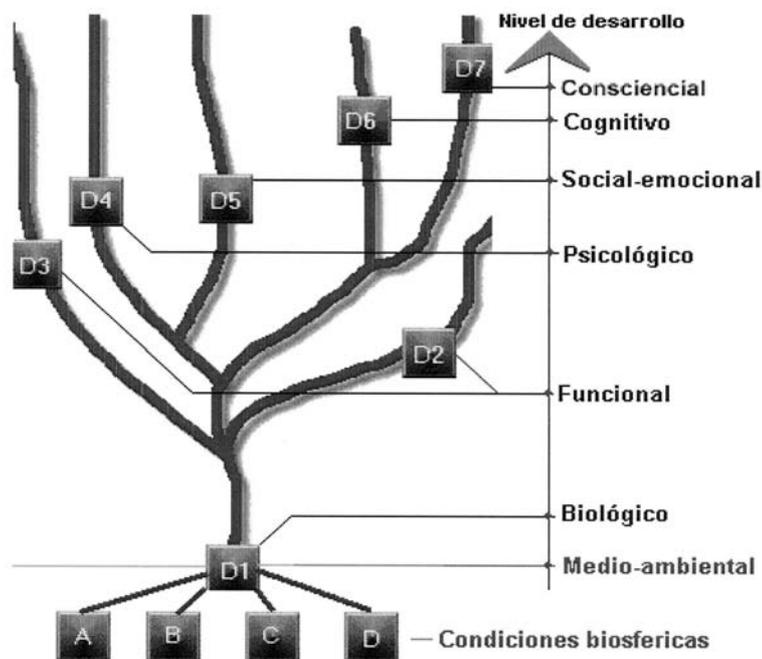
De este enunciado se desprenden, entre otros, los siguientes componentes:

- Un colectivo de múltiples agentes; esto es el involucramiento y la movilización de toda la población, buscando construir equidad, campo-ciudad, género, étnico y etario.
- La guía de un objetivo estratégico. Se trata de una apuesta a largo plazo, pero sin descuidar las acciones en el corto y mediano plazo.
- Procesos articulados, en el que lo económico, conjuntamente con lo socio-cultural y lo ecológico se encuentran entrelazados.
- Sistémico, puesto que es capaz de producir sinergia y a la vez todos los componentes se mueven simultáneamente
- Potenciación de la cantidad y la calidad, no solamente en lo económico, sino sobre todo en lo humano.
- Sustentabilidad, en la medida de que es fuente de vida; genera procesos integradores y por lo tanto es holístico.

Como se puede apreciar, en todos los componentes subyace lo relacionado con la participación, en la medida de que su involucramiento, para la construcción del desarrollo, es indispensable en el marco de una cultura de ciudadanía activa y propositiva, como verdaderos sujetos.

Tanto lo sentenciado por Sen, como lo afirmado por Coraggio, lleva, a su vez, a considerar que todos los factores que se definan como soportes o pilares para el desarrollo tienen que ser considerados de forma integral e integradora, en el ámbito interno y externo a la vez de una sociedad, o para decirlo con Rodríguez, en la que la metáfora *...del "árbol de desarrollo integral"* representa las condiciones necesarias para los logros, colectivos e individuales de una humanidad en busca de expandir sus recursos en forma no enfermiza o

anormal. Según se ve, el desarrollo del árbol depende a su vez de una serie de condiciones básicas y naturales. Condiciones básicas que pueden y han sido alteradas por una o más formas destructivas de estructuración social como en el esquema de abajo, donde las necesidades normales del árbol del desarrollo son controladas por otros parámetros que, o son totalmente ajenos a la forma integral de actuar del sistema o, simplemente sobrecargan alguno de sus niveles de desarrollo dinámico (Rodríguez, Teoría del Desarrollo...: 39). Que lo dicho, gráficamente se podría expresar así:



Fuente: Rodríguez, Julio Alberto: **Teoría del Desarrollo en América-latina: ¿Qué es el Desarrollo?**

A más de lo expuesto es necesario considerar que hoy, más que nunca, este sistema-mundo está dentro del marco de la globalización que supone una doble dinámica,

en la que por un lado está ...*la creación de un único espacio mundial de interdependencias, flujos y movi­lidades, que constituye el ámbito de la nueva economía y la cultura global; y por otro comporta la reestructuración de los territorios preexistentes, una nueva división del trabajo internacional e interregional y una nueva geografía del desarrollo con regiones ganadoras y perdedoras* (Bervejillo, 1995: 9), por lo tanto este es el reto que debe ser tomado en consideración para el caso de la provincia, cantones e inclusive las parroquias que conforman el Azuay en el Ecuador de hoy y del mañana.

En esa medida, para que exista un verdadero proceso de desarrollo local se deben tomar en cuenta por lo menos seis pasos:

1. Creación-ajuste de las estructuras de desarrollo local: La preocupación por la capacidad de liderazgo de sus autoridades como gestores y agentes del desarrollo, impulsando y buscando formas de cooperación y no solo estar centrado en tareas asistencialistas, paternalistas y clientelares;
2. Identificación de objetivos de desarrollo: Ello quiere decir que se debe tomar en cuenta como un sistema interrelacionado e interactuante, entre lo económico-productivo, lo socio-cultural, de la infraestructura y servicios, así como también de los recursos naturales; todo esto dentro del marco de una nueva gobernabilidad democrática, participativa y generando espacios de participación;
3. Movilización de las organizaciones y de la población para el impulso de proyectos: Con el verdadero acompañamiento técnico –asistencia- se debe proceder al fortalecimiento de las formas organizativas a fin de que los proyectos nazcan de su sentir y compromiso ciudadano, en los que el gobierno local

- servirá de animación y medio para conseguir lo que hace falta para la implementación de los proyectos;
4. Selección y apoyo a proyectos: Todo proyecto debe estar orientado a la generación de empleo, con capacitación, respeto al ambiente o con procesos de reciclaje, debidamente equipados, con infraestructura adecuada de tal manera que con sus productos de calidad pueda competir local, regional, nacional o internacionalmente;
 5. Seguimiento y evaluación de los resultados y procesos: Los procedimientos de rendición de cuentas, de valoración de lo positivo y lo negativo. La sistematización de las experiencias permitirá tomar en cuenta que lo ejecutado ha mejorado las condiciones de vida de los pobladores y sobre todo es posible de que pueda ser transferido a otros lugares de las mismas condiciones esto es la replicabilidad en otros espacios, y;
 6. Retroalimentación: Constante y permanente de los cambios y modificaciones que deben ser tomados en cuenta en las estructuras y estrategias de tal manera que permita, en un nuevo período comenzar nuevamente con los ajustes necesarios (ver Anexo: Un modelo simplificado de un proceso de desarrollo local).

2. La planificación de lo local

En los momentos actuales, en la planificación del desarrollo local se insiste en que ésta debe ser participativa y estratégica a la vez; lo primero en el sentido del involucramiento de la voluntad ciudadana de forma libre e independiente, así como delegativamente de las organizaciones funcionales o territoriales existentes en la provincia, cantón o parroquia.

Y en este sentido, especialmente del lado del involucramiento de los sujetos sociales, *la planificación se plantea como una tarea para quienes no se desalientan, para quienes no quieren limitarse a registrar la historia, sino también quieren construirla* (Rovere, Mario R.1992: 8). Pero también hay un solo agente que tiene capacidad convocante, que le viene dado por el marco de su legalidad – reconocimiento constitucional y sus respectivas leyes orgánicas- esto es: consejo provincial, concejo cantonal y junta parroquial. Pero, tiene también, legitimidad en la medida en que es reconocida por la ciudadanía puesto que, su delegación se sustenta en las organizaciones existentes, cuenten o no con personería jurídica, ya que son espacios que sus pobladores los reconocen, y que actúan en beneficio personal y colectivo a la vez. A todo esto, como para dar mayor criterio a lo legal y legítimo, está el nivel operativo, que tiene que ver con la puesta en marcha del plan mediante la acción de los proyectos.

A su vez por el proceso participativo que genera esta acción; mediante el cual se involucra a los talentos humanos locales y de las organizaciones; a fin de poner a disposición toda su inteligencia, capacidad, solidaridad y creatividad.

En cuanto a lo estratégico, bien vale la pena recordar una vez más lo manifestado por Sun Tzu, hace más de tres mil años, cuando se refería al arte de la guerra como:

Afirman que cuando conoces a los otros y a ti mismo, no te pondrás en peligro, ni en cien batallas; si no conoces a los otros, pero sí a ti mismo, ganas una, pierdes otra; y si no conoces a los otros y tampoco a ti mismo, te pondrás en peligro en cada batalla

De tal manera que se podría manifestar que la estrategia es disponer de un referente en el futuro (largo plazo)

que haga posible que las acciones tengan sentido y direccionalidad en el corto plazo.

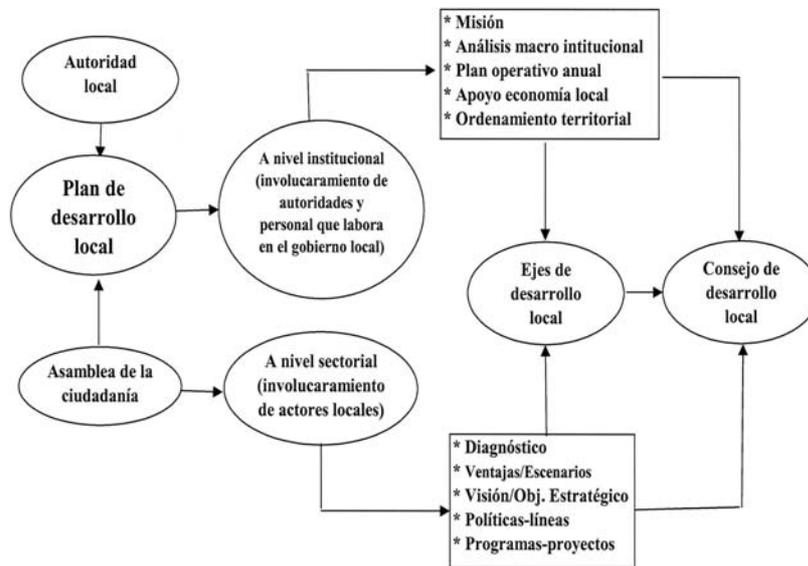
Esto es, la estrategia deberá ser entendida como *un medio social caracterizado por la presencia de varios agentes que detentan cuotas de poder, de manera que toda propuesta debe considerarse como una entre varias y materia, por consiguiente, de negociación* (Boisier, citado por Bervejillo, 1995: 36).

Por eso se insiste en la necesidad de dar un salto cualitativo, de visiones y acciones corto placistas, hacia propuestas y acciones que visualicen un futuro más amplio para que lo que se haga como acciones inmediatas y mediatas tengan un horizonte y no creen una conciencia de frustración de no saber con claridad hacia dónde se quiere ir.

En el caso de la provincia del Azuay, de los quince cantones, para su análisis se toman en cuenta once de los planes; los demás cantones tienen propuestas de planificación muy recientes. Los cantones que iniciaron en esta nueva forma, recibieron la participación activa y solidaria de la ciudadanía; con sus organizaciones funcionales y territoriales, además como personas, se han apropiado de su cantón y participación del mismo, para apoyar y reforzar la decisión del concejo cantonal, al constituirse en magnas asambleas; por intermedio o con la facilitación de equipos de técnicos de varias instituciones (AME, universidades, organizaciones de desarrollo, de los sectores públicos y privados, entre otras), han hecho esfuerzos de ejercicios de participación conjunta para cumplir el objetivo de formular un plan para cada uno de los cantones. Esto de suyo ya es meritísimo, puesto que ello junto con los cantones que en el país han incursionado por este camino, que ya van siendo un centenar, dan cuenta que hay algo nuevo en el país, que a más de prestarle atención se debe reforzar este proceso desde todas las instancias del convivir social.

Lo dicho se puede resumir como propuesta metodológica en el siguiente gráfico:

Gráfico secuencial e integral del plan de desarrollo local

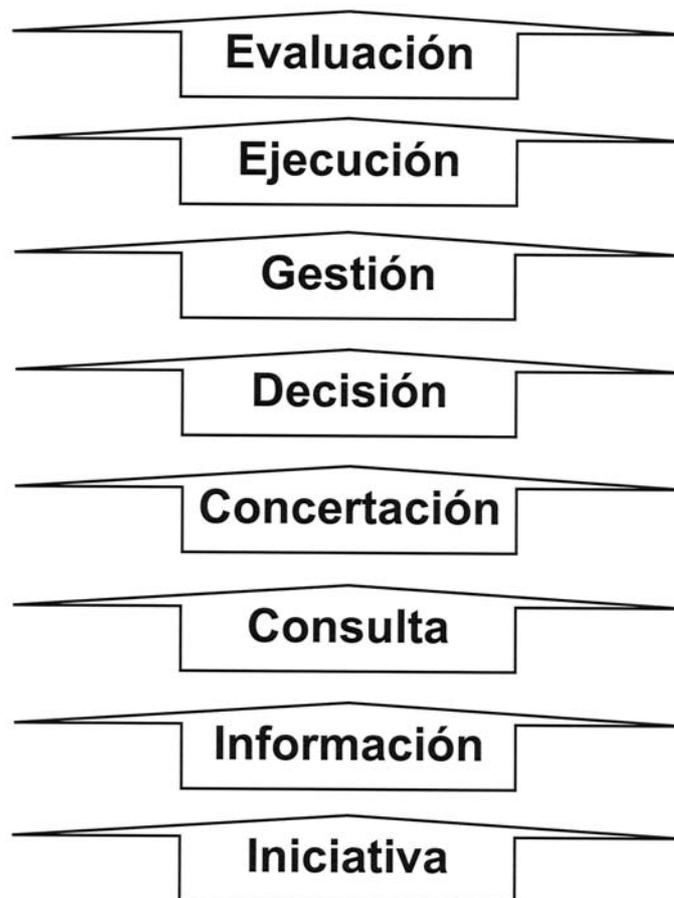


Explicando, un poco más el funcionamiento del mismo, hay que considerar que debe existir un convocante y unos convocados. En cuanto a lo primero, el Consejo Provincial, Cantonal o la Junta Parroquial disponen de legalidad, puesto que están respaldados por su correspondiente ley orgánica. Es más sus autoridades –Prefecto y consejeros; alcaldes y concejales; presidentes y vocales de las juntas parroquiales– han sido electas por el voto popular, cuentan con un respaldo de credibilidad que sí son capaces de hacer las cosas,

además sus empleados y trabajadores laboran para el mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos, tanto urbanos como rurales. Los segundos, esto es los que pertenecen a organizaciones funcionales y territoriales, así como también los ciudadanos independientes pero con conciencia de su rol activo darán validez y viabilidad a la voluntad política de sus autoridades locales, puesto que son los que consolidan la legitimidad.

Luego, con la conformación de un equipo técnico que más que considerarse como “expertos” facilitaran los procesos conjuntamente con los funcionarios de los gobiernos locales, que es una forma más democrática de llamarlas porque se está construyendo desde la base y aquí es necesario tomar en cuenta la participación, la misma que alude a *una forma de intervención social que les permite a los individuos reconocerse como actores que, al compartir una situación determinada, tienen la oportunidad de identificarse a partir de intereses, expectativas y demandas comunes y están en capacidad de actuación colectiva con una cierta autonomía frente a otros actores sociales y políticos* (citado por González, 1995: 17).

La misma que se expresa en varias instancias según el gráfico que visualiza desde el nivel menor, hasta el mayor. Esto es:



Así en el nivel más bajo se tienen las *Iniciativas*, entendidas como aquellas sugerencias que son dichas de forma individual o colectivamente, propuestas a los gobiernos locales para conseguir los cambios necesarios en el accionar, las mismas que buscan encontrar otras alternativas que dejen en el pasado los obstáculos para alcanzar un desarrollo entendido como tal.

Al receptor estas iniciativas, se transforman en procesos comunicacionales en los que los mensajes actúan como elementos que permiten construir juicios críticos, dejando de lado los valorativos, puesto que no posibilitan alcanzar consensos; a estos se les denomina *informativos*.

En los *Consultivos*, intervienen ya en el proceso de planificación y de direccionamiento de los cambios y transformaciones a ser considerados, puesto que las opiniones están encaminadas a revolver las soluciones y como herramienta metodológica se utilizan la matriz básica de problemas (lluvia de problemas, priorización de los mismos, señalamiento de las causas, búsqueda de soluciones e identificación de responsables), el FODA, que en el ámbito interno visualiza las Fortalezas y las Debilidades y en el contexto externo indica las Oportunidades y Amenazas; del entrelazamiento entre ellas se construyen las líneas de acción y los objetivos estratégicos.

Luego las *Concertaciones*, son formas participativas que construyen los acuerdos o consensos de estrategias y soluciones, y la búsqueda de mecanismos más adecuados, por tanto se refieren al nivel propositivo, en el que los objetivos estratégicos, las políticas, enfocan las ventajas y los escenarios, para que las metas a corto, mediano y largo plazo puedan ser cumplidas en los programas y proyectos.

Ahora se está a punto de tomar las *Decisiones*, que participativamente se refieren a las alternativas para el mejoramiento de las condiciones detectadas como frenos o estancamientos que permitirán encontrar diferentes formas de actuación, incluso respetando las varias instancias institucionales y organizativas; comprometerán a todos y cada uno de ellos para el logro del fin que ha sido declarado en la visión y en la misión.

Esto a su vez llega a que mancomunadamente se hagan los esfuerzos necesarios para la *gestión*, en el sentido de buscar y movilizar los recursos necesarios, tanto locales -reorientación de las remesas provenientes del trabajo en el extranjero-, cuanto del ámbito nacional -canalización adecuada de los fondos públicos- y del extranjero, mediante el apoyo de los recursos financieros -no reembolsables y reembolsables-, teniendo cuidado que no signifiquen una nueva generación de dependencia y otros tipos de compromisos.

Con los recursos necesarios y suficientes se está en posibilidad de emprender en la *ejecución*. Aquí es indispensable tomar muy en cuenta los ejes del desarrollo, puesto que estos serán, entre otros los parámetros para la priorización de programas y proyectos, considerando que son las acciones que permitirán conseguir y potenciar las alternativas seleccionadas.

Finalmente, como elemento superior de la participación se encuentra la *Evaluación*, que será la vigilancia permanente, sistemática y continua de todo el proceso de lo planificado, así como también de las acciones que se van ejecutando, aquí, en términos de ciudadanía juegan un papel importante las veedurías y el monitoreo social.

En términos de diagnóstico, se tomarán en cuenta los elementos sectoriales, referidos a los aspectos generales (historia, población y superficie); económico-productivos (sectores productivos: primario, secundario y terciario; los canales de comercialización, la población económicamente activa en sus niveles de ocupación, composición y de actividades propiamente dichas); la salud (servicios, infraestructuras, tasas de natalidad y mortalidad, personal involucrado); socio-culturales (educación, organización, manifestaciones culturales y salud preventiva); infraestructura

y servicios (vías, cobertura de agua para consumo humano, telefonía, luz eléctrica y equipamientos físicos en general para la educación, sociales y recreacionales, y; finalmente los recursos naturales (usos del suelo y otros componentes naturales, situación de los mismos y los manejos como requisito de tendencia futura).

3. Análisis de casos

La provincia del Azuay, localizada en dos cuencas hidrográficas, la del río Paute que recorre la zona nororiental con los cantones de Cuenca, Sígsig, Gualaceo y Paute como históricamente conformados, Chordeleg, Guachapala, El Pan y Sevilla de Oro constituidos en los últimos años del siglo próximo pasado y la del río Jubones en la región suroccidental en la que se localizan Girón y Santa Isabel como antiguos, y Oña, Nabón, San Fernando, Pucará y Camilo Ponce Enríquez de reciente creación.

En el caso del cantón Cuenca su plan estratégico es más que nada urbano antes que cantonal; en El Pan, Gualaceo y Sígsig sus planes fueron orientados con la metodología IULA-AME, que concuerda con la matriz señalada en el numeral 2. La planificación de lo local para los casos de Chordeleg, Paute, Guachapala y Sevilla de Oro fueron trabajados por ONG's cuya preocupación mayor está en los proyectos productivos, antes que de relacionar la instancia política con la civil. Por su parte los planes de Oña y Nabón, también fueron elaborados por ONG's; los de Santa Isabel y Pucará por orientaciones del Ministerio de Bienestar Social; posteriormente se actualizaron con apoyo de PROLOCAL y ésta institución apoyó a los de San Fernando y de Camilo Ponce Enríquez; y, finalmente el de Girón con la asistencia técnica de AME.

Esta diversidad de apoyos técnico-metodológicos, dieron como resultado distintas formas de estructurar sus

propuestas de planificación que si bien se acercan a lo estratégico, tienen el inconveniente de no ser propuestas homogéneas, que estudiadas en conjunto presentan información muy disímil, como de forma resumida, se las puede apreciar en los once planes de desarrollo cantonales que se consideraron para el presente estudio.

Con el apoyo de la matriz de sistematización de la información se puede visualizar que en su descripción, esto es lo referente a datos generales y de población, se cuenta con datos en todos los planes.

Al considerar la propuesta, la definición de objetivos estratégicos no dispone de información el de Sevilla de Oro; de manera parcial lo tiene Guachapala. Los demás cantones cuentan con dichos objetivos, con respecto a políticas municipales los cantones de El Pan, Gualaceo, Sígsig y Oña lo han enunciado, no así los restantes cantones. Los enunciados de líneas estratégicas, se encuentran señaladas en los cantones El Pan, Gualaceo, Sígsig, Oña, Santa Isabel y Pucará, de manera parcial lo tienen Sevilla de Oro, Guachapala, Chordeleg y los demás no lo tienen; en cuanto a las metas de corto, mediano y largo plazo, lo han hecho los planes de los cantones Gualaceo y Sígsig, los otros no lo contemplan. Todos los planes cantonales se han preocupado por enunciar sus programas y proyectos, básicamente como ideas. Respecto a las ventajas, comparativas y competitivas constan en los cantones de Gualaceo y Sígsig, de una forma parcial están en los planes de los cantones de Sevilla de Oro y El Pan, no lo tienen en el resto de cantones. Finalmente, en lo relacionado con los escenarios, tendencial, probable y deseable se contemplan en los cantones de Gualaceo y Sígsig; de una forma parcial se aprecia en Sevilla de Oro y El Pan. Los demás cantones no lo han elaborado. Lo aseverado se aprecia en la matriz siguiente:

MATRIZ DEL CONTENIDO DE INFORMACIÓN EN LOS PLANES DE DESARROLLO CANTONALES																
ZONAS	CANTONES	Descripción					Propuesta									
		Datos generales	Población	Objetivo estratégico	Políticas municipales	Líneas estratégicas	Metas			Programas	Proyectos	Ventajas		Escenarios		
							Corto	Mediano	Largo			Comparativas	Competitivas	Tendencial	Probable	Deseable
Paute:	1. Sevilla de Oro	C	C	S	S	P	S	S	S	C	C	P	P	P	P	P
	2. El Pan	C	C	C	C	C	S	S	S	C	C	P	P	P	P	P
	3. Guachapala	C	C	P	S	P	S	S	S	C	C	S	S	S	S	S
	4. Paute	C	C	C	S	S	S	S	S	C	C	S	S	S	S	S
	5. Gualaceo	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C
	6. Chordeleg	C	C	C	S	P	S	S	S	C	C	S	S	S	S	S
	7. Sigüig	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C
Jubones:	1. Oña	C	C	C	C	C	S	S	S	C	C	S	S	S	S	S
	2. Nabón	C	C	C	S	S	S	S	S	C	C	S	S	S	S	S
	3. Santa Isabel	C	C	C	S	C	S	S	S	C	C	S	S	S	S	S
	4. Pucará	C	C	C	S	C	S	S	S	C	C	S	S	S	S	S

Nota: C = Con Información; P = Parcial Información; S = Sin Información

Fuente: Planes de Desarrollo Cantonales

Elaboración: H.C.P.A.-UDA-IERSE: Identificación de los Principales Ejes de Desarrollo Provincial

CONCLUSIONES

De lo expuesto se extraen algunas consideraciones que deben tomarse en cuenta a futuro, tanto en la provincia, cuanto en los cantones y de igual manera en las parroquias:

1. Es necesario reflexionar sobre lo ya caminado, puesto que ya se va a cumplir una década de la elaboración de propuestas de planificación con enfoque estratégico; esto es, si es que las aspiraciones y lo logrado hasta ahora se encuentra enmarcado dentro de lo que se considera como desarrollo, en el sentido del mejoramiento de las condiciones de vida de la población.
2. Los procesos de planificación han sido herramientas que coadyuvaron a elevar la conciencia ciudadana de su participación. Esto debe ser tomado en cuenta como una interrogante que conjuntamente entre

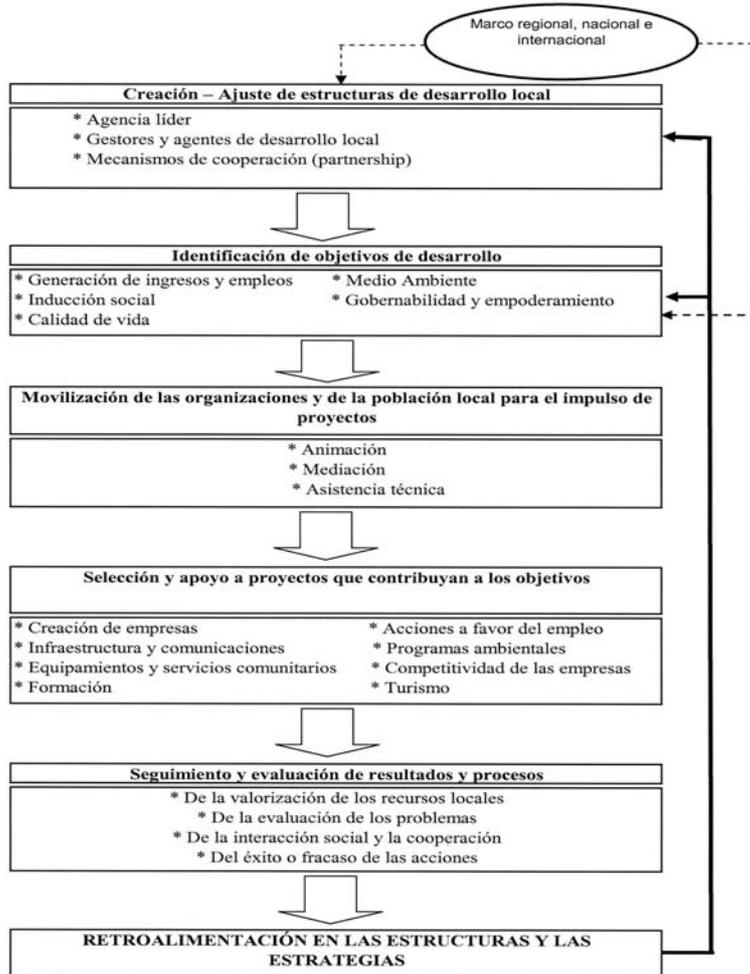
autoridades y ciudadanos dejen atrás las formas paternalistas y clientelares de gestión pública y las personas se transformen en verdaderos sujetos del desarrollo.

3. Todas las formas de gobierno local deben confiar en que la planificación estratégica es el insumo necesario y suficiente como para apoyar, promover y potenciar procesos de organización, gestión y funcionamiento que propicien la construcción y el fortalecimiento del tejido social en su conjunto.
4. Metodológicamente, desde la Secretaría Técnica de Desarrollo provincial se deben hacer los esfuerzos tendientes a conseguir la uniformidad de los elementos de planificación ya que es indispensable que se dispongan de insumos para hacer el seguimiento y evaluación de sus avances, dificultades y porque no también de los fracasos, puesto que esto permitirá construir indicadores que midan el grado de desarrollo.
5. Es necesario avanzar en la formulación de propuestas metodológicas, tanto cuantitativa como cualitativamente; las dos a la vez, sobre la dimensión de género, de tal manera que se visualice el significativo aporte de las mujeres en la construcción de nuevos escenarios.
6. Toda la información debe ser aprovechada a través de la utilización de sistemas de información geográfica, que a más de ser didácticos, permiten una mejor visualización del espacio territorial y apreciación de las inequidades, sobre todo en los espacios rurales. Esto hace que se pueda apreciar mejor el porqué de los presupuestos participativos.
7. Urge considerar que en la provincia, hay ya una significativa población que vive fuera de su territorio, tanto nacional como internacionalmente, a la misma

que hay que incorporarla como otro de los agentes del desarrollo, ya que socioculturalmente ellos forman parte de lo nuestro, y no hay que verlos como los que se fueron, pues recordemos los versos del Dr. Luis Cordero que caracterizan al cuencano y azuayo: *regresaré y moriré al pié del viejo capulí.*

Anexo

Modelo simplificado de un proceso de desarrollo local



Fuente: Barreiro Cavestany, Fernando. *Desarrollo desde el territorio*. (A propósito del Desarrollo Local. Instituto Internacional de Gobernabilidad). [Http://www.ii.gov.org](http://www.ii.gov.org)

Bibliografía:

Barreiro Cavestany, Fernando. **Desarrollo desde el territorio (A propósito del Desarrollo Local. Instituto Internacional de Gobernabilidad)**. [Http://www.iigov.org](http://www.iigov.org)

Bervejillo, Federico (1995). **Territorios en la globalización**. EN: Prisma. No. 4. Montevideo: Universidad Católica de Uruguay

Budinich, Valeria. **Introduciendo la Perspectiva de Género a Indicadores de Seguimiento y Evaluación**. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y PREVAL. <http://www.preval.org/php/docbiblio/doc3dde93977f248.doc>

Burgwal, Gerrit y Cuellar, Juan Carlos (1999). **Planificación Estratégica y Operativa** (Aplicada a Gobiernos Locales). Quito: Edit. Abya-Yala.

Canter L. W. **Environmental Impact Assessment. McGraw Hill Engineering Editions**. Second Edition. Singapore.

COGEOENVIRONMENT. **Geoindicadores: Herramientas para Valorar cambios Ambientales Rápidos**.

Conesa, F. V. V. **Guía metodológica para la evaluación del Impacto Ambiental**. Ediciones Mundi – Prensa, Madrid. 1.995

Consejo Provincial del Azuay y Universidad del Azuay (2003). **Identificación de los Ejes de Desarrollo de la Provincia del Azuay**.

González R. Esperanza (1995). **Manual sobre participación y organización para la gestión local**. Cali-Colombia: Foro Nacional por Colombia.

Grundmann, Gesa y Stahl, Joachim (2002). **Como la sal en la sopa** (Conceptos, métodos y técnicas para profesionalizar el trabajo en las organizaciones de desarrollo). Quito: Edit. Abya-Yala.

Haugland, Cato. (1993). **Enfoque del Marco Lógico como herramienta para planificación y gestión de proyectos orientados por objetivos**. Madrid: Agencia de Noruega para la Cooperación para el Desarrollo (NORAD)

Naciones Unidas. Oficina de Evaluación y Planificación Estratégica. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (1997). **Monitoreo y evaluación orientada a la obtención de resultados: Manual para los administradores de programas**. <http://www.preval.org/php/docbiblio/doc3dde8bda46fdd.doc>

Pasteur, Catherine y Blauert (2000). **Seguimiento y evaluación participativos en América Latina: Panorama bibliográfico y bibliografía anotada**. Traducción de Claudio Alatorre Frenk. Programa para el Fortalecimiento de la Capacidad de Seguimiento y Evaluación de los Proyectos FIDA en América Latina y el Caribe (PREVAL). Lima: FIDA; PREVAL; IDS.

Nota:

* Profesor universitario y vocal del Directorio del IERSE

**La planificación parroquial:
Estudio de caso de la parroquia
La Asunción**

Boris Vélez Tamariz

Arquitecto por la Universidad Javeriana de Bogotá
Maestría en Planeación Urbana y Regional por la
Universidad Javeriana de Bogotá - Colombia
Consultor de la Universidad del Azuay

Introducción

La planificación estratégica, término militar adoptado en el mundo empresarial y público como instrumento analítico y decisorio, es llevada al entorno urbano y regional para hacer frente a los acuciantes problemas y necesidades de la vida cotidiana en comunidad. Los cambios económicos, la constante innovación tecnológica, la conformación de diferentes estructuras sociales y el revoloteo geopolítico, han forzado a las herramientas tradicionales de planificación a dar respuestas ajustadas a la nueva situación.

De igual manera, los diferentes actores sociales y económicos, que participan a diario en el desarrollo de la ciudad y la región requieren de la generación y mejoramiento de algunos indicadores de competitividad y habitabilidad como condición para permanecer y desarrollarse en un territorio determinado¹, obligando a los entes que realizan planificación a incorporar a dichos actores al momento de tomar decisiones.

Estos antecedentes sumados a otros como la globalización, que provoca la apertura de los mercados comerciales forzando a competir a las regiones con el fin de captar inversiones; o la complejidad en problemas que recaen sobre los asentamientos humanos contemporáneos, han puesto en evidencia la necesidad de una planificación más participativa y multidisciplinaria en la cual los planificadores y gestores urbanos deben tener la suficiente capacidad para anticiparse a necesidades futuras, o en su defecto, a brindar reacciones efectivas a las necesidades actuales.

Bajo este contexto la planificación estratégica difiere de la planificación tradicional en tres aspectos: en primer lugar, la toma de decisiones que influirán en el desarrollo de la región ya no es hecha únicamente por un grupo de técnicos trabajando sobre un escritorio; ahora es realizada involucrando a los diferentes agentes sociales y económicos y es, en última instancia la población la que decide. En segundo lugar, los asentamientos humanos y su entorno son concebidos como la unión de varios sistemas que interactúan entre sí; de ahí nace la necesidad de un análisis multidisciplinario. Y en tercer lugar, y de hecho, la estructura propuesta en este plan es el desarrollo sustentable y sistemático, concebido a partir de sus tres componentes esenciales: sociedad, economía y ambiente; para lograr con esto, niveles aceptables de equilibrio y calidad de vida.

Contexto general

El primer plan estratégico que se aplicó a una ciudad y su región fue a San Francisco en los Estados Unidos en el año de 1982, de esa fecha en adelante siguieron aplicando la metodología ciudades como Nueva York, Chicago, Filadelfia y otras. Con estas experiencias, el continente europeo inicia su proceso de planificación estratégica, con el caso español como el más sobresaliente. Pero a pesar de existir numerosos procesos de planificación bajo esta concepción, aun es una práctica nueva y por consiguiente, países subdesarrollados como el nuestro dan sus primeros pasos en esta nueva forma de planificar el desarrollo.

En el Ecuador y en particular en la provincia del Azuay, el territorio no está organizado ni vincula la planificación física con el desarrollo humano. Es notoria la falta de intervención bajo un esquema global de planificación cantonal en las áreas rurales; hecho que ha traído un marcado desequilibrio social, económico y ambiental. Muestra de este fenómeno es la

erosión y la falta de agua en el campo debido principalmente al mal uso del suelo.

Por otro lado, la gestión de los recursos naturales de la provincia no ha establecido un objetivo común, Azuay y el resto del país, carecen de estrategias claras y leyes concretas que consoliden el ordenamiento del territorio. El poco apoyo del Estado, ha forzado a los entes locales a tomar sus propias decisiones con un margen elevado de riesgo y poca efectividad por la carencia de la normativa.

Con una planificación esporádica o fragmentada y con diversos intentos de planificación sobre un mismo asentamiento, se ha originado otro inconveniente más que vale la pena ser mencionado: la palabra planificación se ha manipulado tanto, que ha perdido su esencia y se ha vuelto débil y repetitiva. Lamentablemente, este término se convirtió en el asta de las propuestas bandera de todo actor político creando en la población un cierto nivel de rechazo ante cualquier iniciativa de planificación.

Importancia y necesidad de los planes estratégicos

El Proyecto para la Reducción de la Pobreza y Desarrollo Rural Local (PROLOCAL), a través de la UTR Cuenca Alta del Río Jubones y la junta parroquial de La Asunción, impulsaron el desarrollo del plan estratégico y participativo de la parroquia. La Asunción con el fin de enfrentar los desafíos de los actuales y los futuros escenarios de desarrollo; y, contribuir a mejorar la gestión institucional, la productividad, la satisfacción laboral, así como la cantidad y calidad de los productos que ofrece la parroquia, las prioridades de atención en la parroquia, en el marco de la perspectiva cantonal, provincial y regional, articulando y conjugado esfuerzos y compromisos de todos los actores de la jurisdicción parroquial.

Objetivo general de los planes estratégicos

La planificación estratégica tiene como principal objetivo el fortalecimiento de la participación y compromiso ciudadanos para la elaboración, puesta en práctica y seguimiento de los planes.

La Universidad del Azuay a través del IERSE, se fijó como metas de este plan lo siguiente:

- Incentivar la *ORGANIZACIÓN* en las comunidades a través de la identificación de líderes, tanto para la elaboración del plan como para el desarrollo de las estrategias y proyectos que este proponga.
- Fortalecer la *PARTICIPACIÓN* de los habitantes y líderes de la parroquia en la construcción del plan con el objetivo de formar la visión parroquial de desarrollo común. Además, es necesario que sean ellos quienes tomen las decisiones que encaminarán la propuesta, así de esta manera se puede garantizar el compromiso de los habitantes en la puesta en marcha y seguimiento del plan.
- Servir de *FACILITADORES* en la elaboración del plan, para esto fue necesario conformar un equipo interdisciplinario, el cual encaminará las ideas de la población para elaborar las estrategias y proyectos generales que ayudarán a promover el desarrollo futuro de la parroquia.

El objetivo final de este estudio es poder construir una herramienta de trabajo y gestión en la cual, aparte de estar plasmada la visión futura que servirá de norte a los habitantes sobre su parroquia, se establecen las principales intervenciones que estructurarán y equilibrarán el uso y aprovechamiento del territorio.

El trabajo busca enlazar la planificación social-productiva con la planificación territorial y ambiental, con el fin de analizar la realidad social y económica de la parroquia ligada directamente al territorio en el cual se sitúa, entendiendo como territorio al escenario en el que se desenvuelven todas las actividades.

Por esta razón, el principal aporte del estudio es el análisis territorial que se ha realizado a la parroquia, el mismo que servirá de base y punto de partida para el ordenamiento de su espacio territorial.

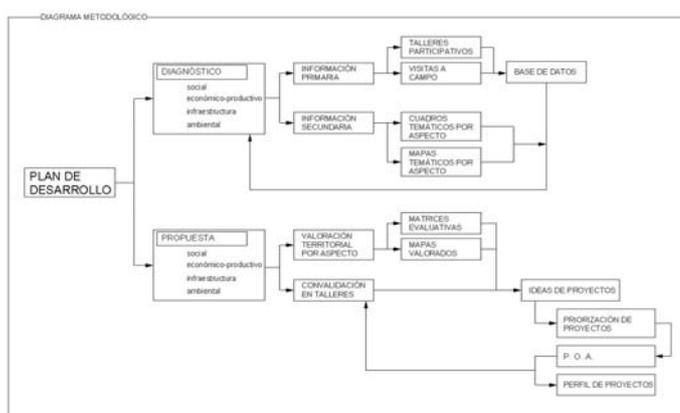
Alcances

Este trabajo dejó establecidos los lineamientos básicos para el ordenamiento territorial de la parroquia, así como los objetivos principales, las estrategias y los proyectos estratégicos que harán posible orientar las acciones para alcanzar dichas metas. De igual manera el estudio propende dejar involucrados a los actores que hicieron parte de la elaboración del plan, para que sean ellos, con base a indicadores definidos en el plan, quienes sean los responsables de la puesta en vigencia y del seguimiento del plan.

Metodología y estructura del plan

La metodología utilizada para la elaboración del plan es a partir del análisis por ejes temáticos; el eje Social, Económico-Productivo, Infraestructura y Servicios y el eje Ambiental, y para sistematizar el contenido de los ejes, el trabajo fue conducido de dos maneras, una dedicada a la investigación y recopilación de información secundaria, realizada principalmente por los técnicos del instituto y en las oficinas del mismo. La otra, se sustentó en la investigación de campo, por medio de visitas a las diferentes comunidades

y mediante talleres participativos, trabajo elaborado en la parroquia por los técnicos, promotores y por la comunidad en sí. La validez de esta metodología radica en primer lugar; en la posibilidad de confrontar, convalidar y complementar la información primaria con la secundaria y viceversa. Además el análisis por ejes temáticos permite que el estudio sea interdisciplinario porque se encomienda el desarrollo de cada eje a técnicos con experiencia en ese aspecto.



Etapas de elaboración del plan parroquial:

Con miras a facilitar el proceso de elaboración del Plan fue necesario establecer etapas secuencialmente consecutivas. De esta manera el trabajo se ha dividido en partes; **DIAGNÓSTICO, PROPUESTA Y CONCERTACIÓN.**

Etapas 1

Diagnóstico: El objetivo principal de esta parte del proceso se orientó a identificar la problemática actual de cada comunidad por aspecto, para ello fue necesario estructurar el trabajo de la siguiente manera:

- < *Recopilación de información secundaria;* encaminada a investigar y analizar toda la información existente por aspecto de cada comunidad en diferentes instancias.
- < *Levantamiento de información primaria;* de suma importancia para complementar la información secundaria y posibilitar el involucramiento del equipo facilitador del proceso en la realidad social, económica, física y ambiental de cada parroquia o de cada comunidad; y gestar la oportunidad de concientización, participación y apropiación sin restricciones de la ciudadanía a través del primer acercamiento entre actores y facilitadores.

Para levantar la información primaria fue necesario recorrer todas las comunidades de la parroquia. Los promotores con el apoyo del equipo técnico de la Universidad recopilaron la información a través de la encuesta proporcionada por PROLOCAL.



Talleres participativos

Los talleres fueron necesarios para complementar la información y fortalecer la participación de los actores de la parroquia en el proceso de elaboración del plan. Se trabajó en dos tipos de talleres, para convalidar y complementar la información existente, y los talleres para capacitar a los promotores locales.



Sistematización de la información primaria y secundaria

Para el efecto fue necesario estructurar una base de datos que permita organizar la información de las encuestas. De igual manera los datos de la base son complementados con la información secundaria recopilada por los técnicos.



INDICE DE SECCIONES

- ➔ 1 INFORMACIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD O RECINTO
- ➔ 2 CAPACIDAD DE GESTIÓN DE LA COMUNIDAD O RECINTO
- ➔ 3 LISTADO DE LAS ORGANIZACIONES Y GRUPOS DE INTERÉS QUE HAY EN LA COMUNIDAD O RECINTO
- ➔ 4 LISTADO DE LAS ORGANIZACIONES Y GRUPOS DE INTERÉS QUE HAY EN LA COMUNIDAD O RECINTO
- ➔ 5 BREVE HISTORIA DE LA COMUNIDAD O RECINTO
- ➔ 6 FICHA DE LA COMUNIDAD O RECINTO
- ➔ 7 SITUACIÓN AFRODICA
- ➔ 8 ASPECTOS SOCIALES
- ➔ 9 DÍA A DÍA FAMILIAR (HOMBRE, MUJER, NIJOS (AS))
- ➔ 10 ASPECTOS CULTURALES
- ➔ 11 TENENCIA DE LA TIERRA (mestizaje)
- ➔ 12 ASPECTOS AMBIENTALES
- ➔ 13 ASPECTOS PRODUCTIVOS
- ➔ 14 COMERCIALIZACIÓN Y ACTIVIDADES DE POSTCOSECHA
- ➔ 15 CRÉDITO Y SISTEMAS FINANCIEROS RURALES
- ➔ 16 POSIBLES SUBPROYECTOS

El sistema diseñado permite ingresar la información de las encuestas realizadas en cada una de las comunidades de la parroquia. Los formularios fueron creados en Excel y contiene macros y formatos para la navegación y validación de la información. Se realizó una interfaz de usuario que divide la información en 16 grupos o secciones diferentes de acuerdo a un formato preestablecido. Es posible utilizar botones para desplazarse entre las diferentes secciones de cada encuesta para facilitar el ingreso y modificación de los datos. El formulario de ingreso presenta diferentes opciones para el ingreso de datos dependiendo de la naturaleza de estos: cuadros, campos de texto, numéricos, de fecha, hora y cuadros de texto desplegable para campos de datos con opciones predeterminadas.

8.1 SALUD Y NUTRICIÓN

¿ Cuántos Subcentros o postas de salud existen en la comunidad, recinto?
ninguno

¿A qué Institución pertenece (n)?

¿Cuál Subcentro o posta de salud es el más cercano?
Seguro Social campesino La Asunción

¿Cuántos días a la semana atiende el médico/ enfermera:
5

¿Cuentan con Odontólogo (a)?
Si

¿Cuántos días a la semana atiende?
5

¿Cuáles son las principales enfermedades que sufre la gente de la zona y cómo se curan?
Gripe
Fiebre
Columna
Amigdalitis
Medicina casera: Agua de montes, frescos, sábila
Acuden al Hospital de Girón

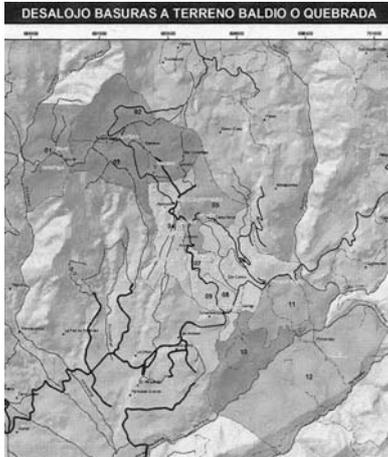
¿Dónde se atienden los partos las mujeres de la comunidad o recinto?
Hospital de Girón

Intro / LasNieves / Lumahuco / Rumiloma / Arozhuma / CedroPugro / Chichil / **Cochaloma** / CoopLentag / CorazLentag

La información obtenida tanto primaria como secundaria luego de ser sistematizada en la base de datos elaborada para desarrollar el diagnóstico del plan, fue

organizada por aspecto y representada en cuadros estadísticos. Además estos cuadros fueron vinculados con la cartográfica del sector con el fin de poder representar de una manera gráfica territorial los diferentes indicadores que fueron analizados. Esta forma de exhibir la información permite que la población de la parroquia asimile los datos expuestos en el diagnóstico, y facilita a los técnicos en la lectura del territorio y su interacción con la sociedad.

CUADRO IS13						DESALOJO BASURAS A TERRENO BALDÍO O QUEBRADA					
Viviendas con eliminación de basuras											
Denominación		Total de viviendas ocupadas		Carro recolector	Terreno baldío o quebrada	Incineración o entierro	Otro				
Código	Comunidad	N	N	N	N	N	N				
	ASUNCION	636	39	326	259	12					
	Cabecera	72	3	47	20	2					
	Periferia	564	36	279	239	10					
10251999001	Tuncay	34		30	3	1					
	Cerro Pugro										
10251999002	Lumahuco	61		61	0	0					
10251999003	Las Nieves	63		47	15	1					
10251999004	Arothuma	62	35	8	19	0					
	Rumiloma										
10251999005	Santa Rosa	42		26	16	0					
	Chilchil										
	Naranjito										
10251999006	San José	50		3	41	6					
10251999007	San José	29		8	21	0					
10251999008	Coop. Lentag	28		5	23	0					
10251999009	Cochaloma	32		3	29	0					
10251999010	Corazón Lentag	59		46	12	1					
10251999011	Corazón Lentag	47	1	18	27	1					
10251999012	Pichanillas	57		24	33	0					



Fuente: Redcliam, VI Censo de Población y V de Vivienda, 2001
 SIISE versión 3.5
 Elaboración:UDA - IERSE

Como se menciona anteriormente, el diagnóstico fue dividido en cuatro aspectos, en cada uno de ellos se analizaron diferentes indicadores, necesarios para poder tener una concepción real de la situación actual y futura de la parroquia.

Diagnóstico socio – cultural

En los últimos años, se viene trabajando en lo que se ha denominado desarrollo local, como una forma de construir, desde la base, los elementos de la descentralización. Por ello la planificación, también ha dado un giro, desde las propuestas nacionales, con enfoques tradicionales, los

espacios locales, en los que el enfoque estratégico y participativo, moviliza a los pobladores que, en representación de sus diversas formas organizativas, acuden a las convocatorias a fin de que tracen, consensuadamente los destinos futuros de su territorio, llámense estos provincia, cantón o parroquia. De esta manera el país cuenta con varios planes provinciales, cantonales y también las parroquias han entrado en esta nueva dinámica, no solo por cumplimiento de su Ley Orgánica, sino por la necesidad imperiosa de que ella armonice sus intereses con los del cantón para que se pueda coordinar adecuadamente el desarrollo.

En este proceso deben diagnosticarse los aspectos sociales y culturales de la Parroquia, con el propósito de saber, cuantitativamente la situación en la que se encuentran los habitantes, puesto que de ellos dependerá la posibilidad de que las líneas de desarrollo, los programas y proyectos puedan ejecutarse a fin de mejorar sustancialmente la calidad de vida y sobre todo que tengan una mejor relación con los espacios más amplios como lo es el cantón y la provincia.

Si se toma en cuenta el enfoque del desarrollo humano, en el área de intervención -parroquia-, necesariamente esto lleva a que se considere las cuatro dimensiones de: lo socio-cultural, económico-productivo, infraestructura y servicios, y lo ambiental o recursos naturales; todo esto en el espacio de lo territorial, intersectorialmente y de forma dinámica a fin de llevar a lo sustentable, entendido como la relación armónica con los recursos naturales.

Sin desmerecer la importancia de los otros componentes, los aspectos sociales y culturales, marcan la razón de ser del desarrollo local, puesto que el paso de frías cifras estadísticas a sujetos activos repercutirá en el éxito de esta modalidad de planificación, ya que no se trata de un plan libro, sino de un documento que es herramienta de todos

los habitantes; necesariamente debe estar enmarcado en el mejoramiento de la identidad cultural, sin ella se puede sentenciar que todo esfuerzo no será sentido y trabajado por las personas que organizativamente están buscando un cambio de su actual situación.

El análisis socio – cultural contempló los siguientes indicadores:

- Análisis poblacional:
 - Pirámide de la población
 - Proyecciones de la población
 - Emigración
 - Sistemas organizativos
- Educación e Instrucción
- Salud
- Cultura

Diagnóstico de infraestructura y servicios

El servicio público es una actividad técnica, regular, continua y uniforme del gobierno local, que se realiza para satisfacer las necesidades sociales, económicas y culturales de la población. Está constituido por todos los elementos necesarios y básicos para el normal funcionamiento de las actividades de los habitantes, tanto del centro poblado, como de su área de influencia.

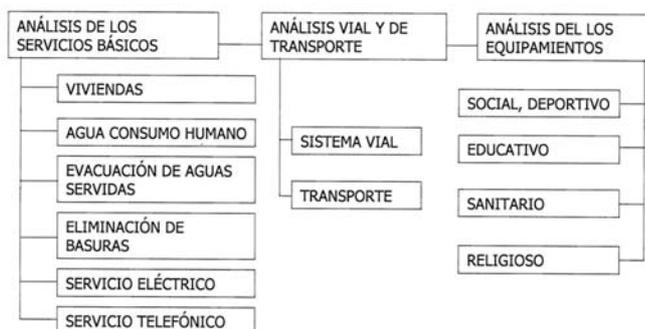
La mayoría de los servicios fluyen a través de la infraestructura, la misma que es constituida por el conjunto de equipos e instalaciones que cumplen la función de apoyar a las distintas actividades que realiza la población.

Por equipamiento se consideran a todos los recursos e instalaciones cubiertas y abiertas, fijas y móviles, dotados por la municipalidad u otras instancias del poder nacionales

o regionales, públicas o privadas, destinadas a servir de uso social en las actividades básicas de la comunidad.

Sobre la base de lo expuesto, es indispensable resaltar que el gobierno local está obligado a atender a la población con servicios, equipamiento y regulaciones adaptadas a las condiciones de su jurisdicción; del mismo modo, para el caso de las áreas rurales, debe propenderse a la construcción de servicios comunales, con la contribución directa de los beneficiarios, incluyendo su manejo y mantenimiento. Las comunidades para lograr su disfrute con vida útil deben asumir el manejo integral de las obras en su territorio, incluyendo su protección.

El análisis de infraestructura y servicios contempló los siguientes indicadores:



Diagnóstico económico – productivo

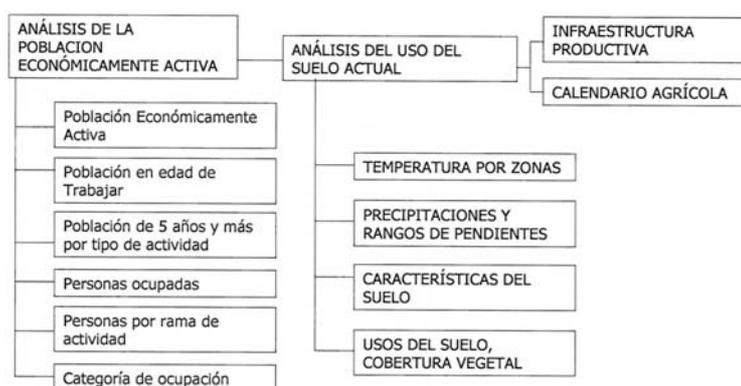
En las últimas décadas, el concepto de desarrollo ha tenido un carácter polémico y conflictivo desde dos consideraciones: la primera, de dinamismo del mercado cuya condición de funcionamiento es el respeto a la libertad económica y a la propiedad privada siendo el mecanismo

regulador de la economía el libre funcionamiento del mercado; y la segunda, basada en la acción reguladora del Estado, que afirma que el mercado no garantiza la equidad, el cuidado del ambiente o el funcionamiento de la democracia participativa, por lo que, el Estado debe asegurar los equilibrios económicos, sociales y ambientales, preservando la autonomía de la nación frente a la economía internacional. Sin embargo, estos dos enfoques son la expresión de grupos sociales diversos. Los empresarios y productores se identifican con los dinamismos de mercado y piden menos intervención estatal, mientras que los trabajadores y grupos medios requieren más acción pública al sentirse desprotegidos ante el libre funcionamiento de las fuerzas del mercado.

A su vez han surgido ciertas reflexiones sobre las oportunidades del ser humano de disfrutar de una vida prolongada y saludable, tener acceso a los servicios básicos, adquirir conocimientos, ser creativos y productivos, respetarse a sí mismo y disfrutar de la garantía y seguridad que otorgan los derechos humanos; pues nuestro país tiene la potencialidad para aportar en la construcción de procesos de desarrollo humano equitativo, dinamizando la economía.

En lo referente al *sector productivo*, la provincia del Azuay ha sufrido las consecuencias de la crisis económica, inestabilidad política y social del país. A esto se suma el creciente deterioro ambiental como erosión de los suelos, pérdida de cobertura vegetal y un crecimiento desordenado de las actividades humanas. Otro de los aspectos que ha influido en este ámbito es la migración que ha crecido durante los últimos años y que ha ocasionado que la gran mayoría de las unidades productivas agrícolas estén abandonadas y su capacidad productiva se haya reducido, provocando una producción de subsistencia que no cubre la demanda local.

El análisis de económico - productivo contemplo los siguientes indicadores:



Diagnóstico ambiental:

Ecuador debe enfrentar no sólo las asimetrías desprendidas del mercado internacional, sino también que - a nivel nacional- tiene que resolver una serie de problemas que van desde un escenario social y económico fragmentado y polarizado, hasta cuestiones productivas como son; el bajo rendimiento (en calidad y cantidad) del sector agropecuario y forestal, una falta de acceso a los mercados para aquellos que quieren comercializar, una alta dependencia hacia los intermediarios, la explotación selectiva de unas pocas especies, el desconocimiento de prácticas sustentables y la implementación de tecnologías no apropiadas a las condiciones particulares socio-ambientales.

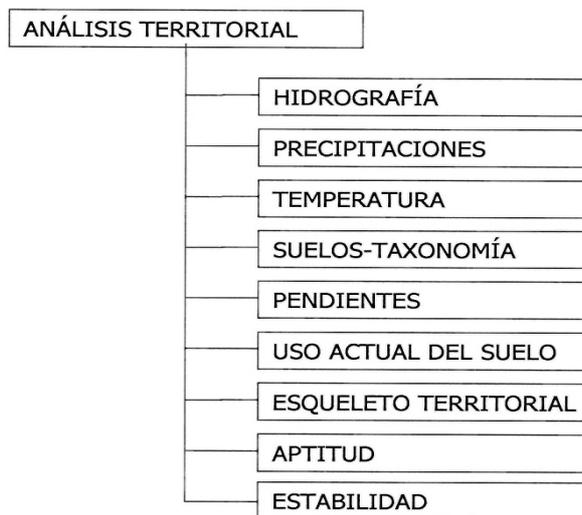
Las desventajas en la balanza comercial en la exportación de materias primas frente a la exportación de artículos elaborados, ha llevado a que los países proveedores de materias primas deban aumentar los montos de

exportación, lo cual intensifica la extrema presión sobre los recursos naturales.

Los estudios realizados demuestran un continuo deterioro y pérdida de la cobertura vegetal, cuerpos de agua, suelos y fauna nativa de la región, provocados por el mal uso de los recursos naturales y el inadecuado manejo de los residuos en los últimos años, el débil control sobre la explotación de áridos y minería; sumado a esto el desconocimiento de los ciudadanos para proteger el ambiente.

La Constitución Política de la República de Ecuador asegura el derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación, siendo deber del Estado velar por la preservación de la naturaleza y la protección del ambiente. Es por esto que el manejo de los recursos naturales debe hacerse de tal forma que a más de proteger los recursos naturales, propicie un verdadero desarrollo sustentable, que satisfaga las necesidades del presente sin poner en riesgo a las futuras generaciones, de acuerdo con lo que establece el Art. 3 de la Ley de Gestión Ambiental.

El desarrollo sustentable, no tiene que limitarse a la gestión del Ministerio de Ambiente, sino que todos los aspectos tanto operativos y de manejo deben identificarse con la gestión global del Estado. Esto es, que debe buscarse la descentralización de la gestión ambiental, otorgando mayores potestades ambientales, de manejo y protección de las áreas naturales a las entidades locales.



Etapa 2

Propuesta:

La valoración territorial consiste en organizar y reflejar en mapas temáticos territoriales gran parte de la información de las comunidades, levantada en la etapa de diagnóstico de la parroquia.

La superposición de estos mapas da como resultado la valoración territorial, cuyo objetivo principal es el de la determinación de los asentamientos que se encuentran con menores coberturas a nivel parroquial.

La metodología utilizada para alcanzar dicha valoración es a través de matrices simples de ponderación variable, en las cuales, i) se elabora el rango valorativo de 1 a 5, siendo 1 el nivel más bajo y 5 el más alto; y, ii) el resultado

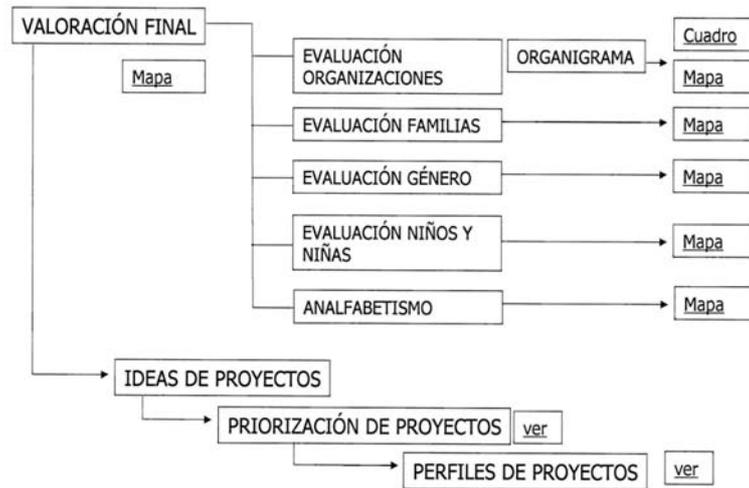
obtenido de cada comunidad es trasladado a la matriz de ponderación para ser evaluado de acuerdo con la importancia de cada indicador.

Valoración social

El desarrollo local supone, de parte de la población, una toma de conciencia que es necesario e indispensable el cambio, que requiere de un profundo convencimiento. Además, está centrado en una nueva forma de participación, especialmente en el espacio de lo político-público, que supere lo meramente electoral y que se encamine hacia el encuentro entre el individuo como persona social y se involucre en el proceso organizativo y con su gobierno local -Junta Parroquial-, ya que cambio y desarrollo supone necesariamente otro comportamiento de la gente, y no es permitida una situación pasiva, indiferente, silenciosa.

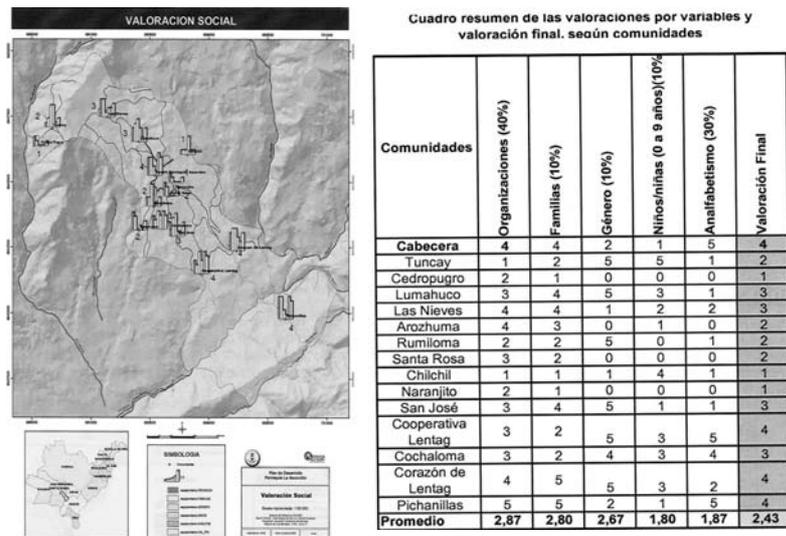
Partiendo de este supuesto, se debe unificar los criterios compartidos de dichas voluntades, con el propósito de construir sistemas organizativos que orientados en procesos productivos diversificados en armonía con el entorno natural, sean capaces de incorporar valor agregado a su producción; generando más oportunidades de trabajo, incrementando los ingresos para el hogar, consiguiendo una mejor calidad de vida de su población. De esta manera se dispondrá de una educación de calidad y se valorará la identidad cultural, hoy por hoy muy debilitada.

Por eso para la presente valoración se toma en cuenta la organización, familia, género, niños y niñas de 0 a 9 años y analfabetismo, estas variables no son tomadas al azar y por capricho, sino por el contrario son las que de una u otra parte están pesando sobre el contexto general de la vida de la parroquia, especialmente miradas como apuestas de cambio a largo plazo.



El resultado final de la matriz es la ponderación de los indicadores con las siguientes ponderaciones: La organización equivale al 40% puesto que para un desarrollo local es indispensable que su población se encuentre organizada, para llevar adelante la implementación del Plan, sobre todo en el aspecto económico – productivo. Es indispensable que se tome en consideración el incremento de formas organizacionales ya que ellas garantizarán mejores condiciones de desarrollo de su población; la familia, género y niños de 0 a 9 años, a cada uno se le asigna un 10%, puesto que si bien son indispensables en los procesos de planificación, sin embargo es difícil alcanzar resultados a corto plazo. Al analfabetismo se le pondera con un 30%, ya que una población sin un nivel de educación no podría apoyar los procesos de desarrollo de forma consciente y sobre todo ser asimiladores de los saberes que permitan la adecuada implementación de los proyectos. Así en promedio la parroquia llega a un 2,43 sobre un total cinco puntos, siendo los de mayor preocupación de trabajo el fortalecimiento de las organizaciones y disminuir el analfabetismo en la parroquia;

su fórmula es $((\text{organización} * 4) + (\text{familia} * 1) + (\text{género} * 1) + (\text{niños/niñas} * 1) + (\text{analfabetismo} * 3)) * 5 / 50$; como se puede observar en el siguiente cuadro y las representaciones gráficas:

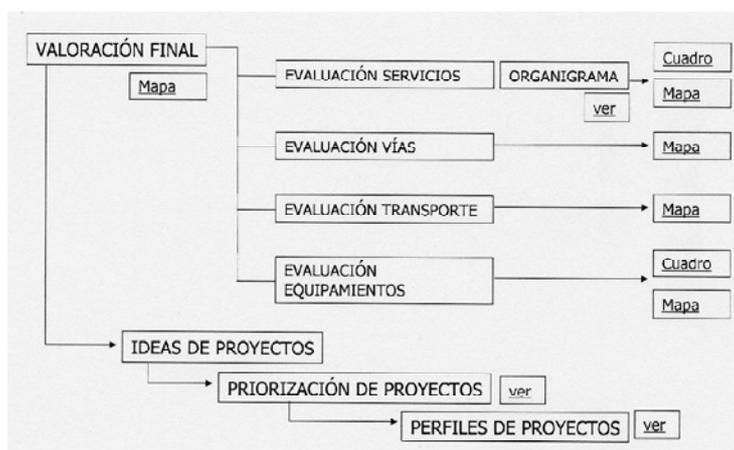


Valoración infraestructura y servicios

En esta matriz son agrupadas con igual importancia las ponderaciones obtenidas por cada comunidad en los diferentes indicadores; valoración por servicios, valoración por estado de vías, valoración por cobertura de transporte público y valoración por número y tipos de equipamiento. El resultado de esta matriz es la calificación final para cada comunidad.

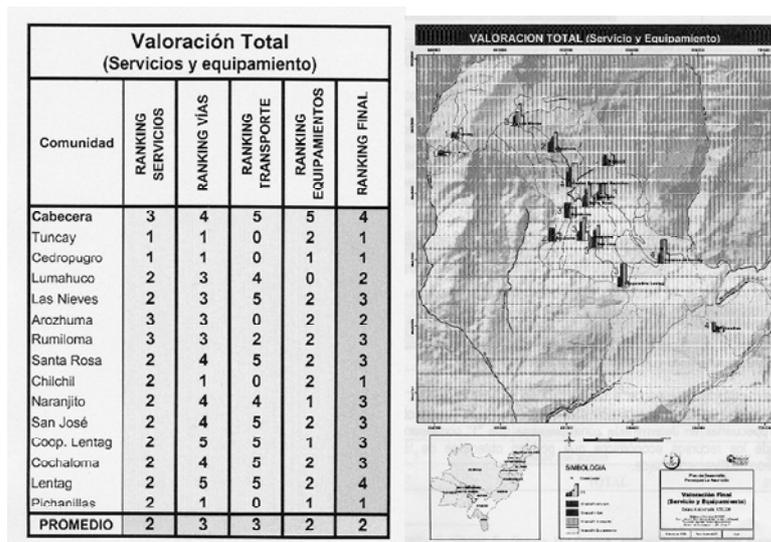
Fórmula:

$$\frac{(V. \text{ por servicios} + V. \text{ estado vías} + V. \text{ por cobertura de transporte} + V. \text{ por equipamientos}) * 5}{5}$$



La calificación final de la matriz presenta el nivel actual y real que tienen las comunidades en los indicadores analizados. El promedio parroquial en la valoración final es de 2 puntos debido a la baja valoración que tienen la mayoría de comunidades, únicamente la cabecera parroquial y Corazón de Lentag alcanzan una calificación de 4 puntos.

La razón fundamental para la aplicación de esta metodología de valoración fue la determinación del escenario real en el cual se desenvuelve la parroquia, y a partir de ésta planificar su desarrollo, estrategias y proyectos que apuntalen la consecución de la VISIÓN PARROQUIAL deseada por la población.

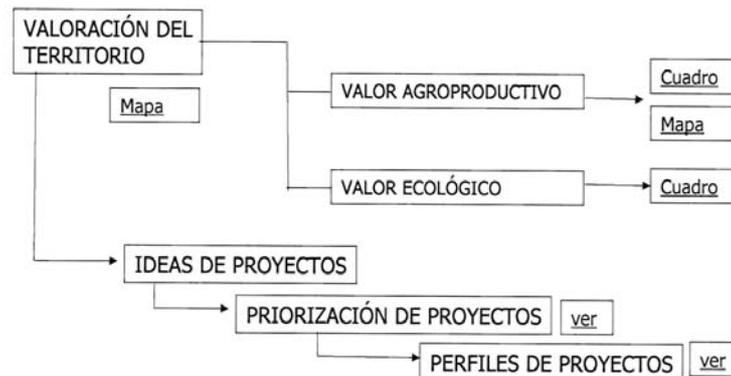


Valoración económico – productiva

Dentro de la estructura de ordenamiento territorial, el mapa de valor cualitativo total se convierte en una de las directrices para el estudio de los diferentes escenarios territoriales, porque permite tener una visión integral en el ámbito de la planificación territorial.

El mapa de valor cualitativo total permite tener una idea jerarquizada de la distribución de los valores, que ubica geográficamente las ordenanzas de protección y guía de emplazamiento de las actividades perjudiciales pero imprescindibles, tal cual es el caso de vertederos líquidos y sólidos.

En nuestro caso, el valor cualitativo total lo hemos construido a partir del valor agroproductivo y el valor ecológico.



Valor agroproductivo

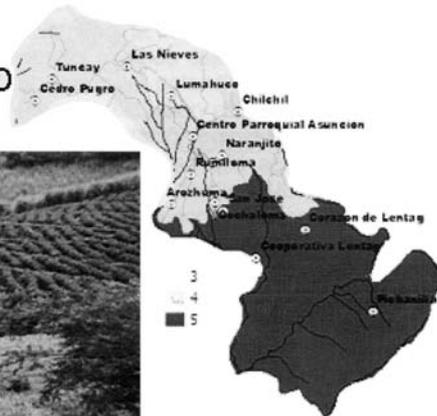
Se determinó a partir del rendimiento por hectárea, costos de producción, ingresos, beneficios netos y la superficie de cada zona de la Parroquia.

El valor total que se obtiene del producto del beneficio neto y la superficie (Valor total = Beneficio neto * Superficie), nos permite dar valor a cada zona agroecológica.

Se debe indicar que el valor total de cada zona está dado por la suma de todos los valores totales que presentan los cultivos más importantes por zonas.

El valor agroproductivo total responde a una escala de valores de 1 a 5, en donde "5" representa la mayor cantidad de recursos económicos que se puede obtener de las actividades agropecuarias en determinada zona; mientras que "1" corresponde a aquellas zonas en donde los recursos económicos que podrían obtenerse de las actividades agropecuarias son relativamente bajos.

Valor Agroproductivo



Valor ecológico

Con el objeto de estudiar las interrelaciones de los seres vivos con el ambiente y el impacto que causan las actividades humanas a los recursos naturales, fue necesario realizar la valoración ecológica del territorio parroquial, utilizando para ello un método de clasificación que permita identificar y delimitar cartográficamente los espacios que presentan problemas ambientales y aquellos que muestran muy poca hemerobia (desorden en el territorio), lo cual servirá como base para el diseño de nuevos escenarios de desarrollo y por ende el manejo sustentable del patrimonio natural y productivo existente.

Para esta valoración se tomó como referencia el documento "Valoración de las Áreas Rurales del cantón Cuenca"¹² y a partir del uso del suelo y cobertura vegetal y la

clasificación de Ortobiocentros se establecieron las siguientes categorías:

VALOR ECOLÓGICO DE LA PARROQUIA		
VALOR ECOLÓGICO	USO DEL SUELO	SUPERFICIE (ha)
1	Suelo descubierto	536.02
2	Matriz agroproductiva	3253.33
3	Vegetación pionera	558.39
4	Bosque seco	1175.22
5	Bosque alto andino	411.17
TOTAL		5934.13

Plan de Desarrollo de la Parroquia "La Asunción"

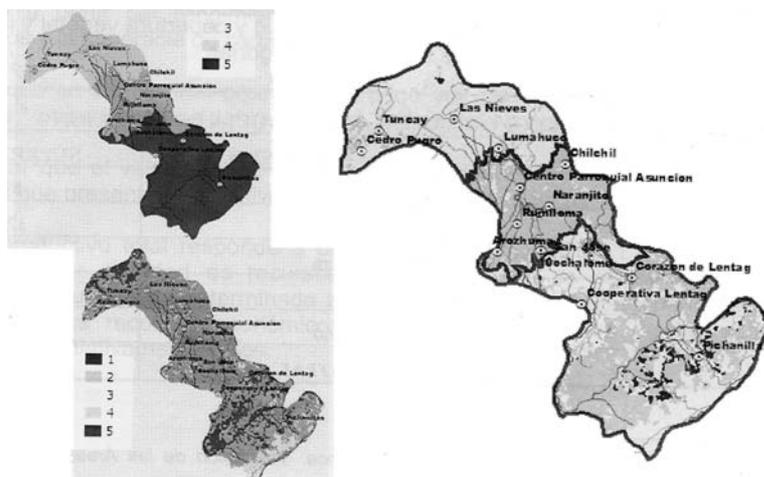
Valoración ecológica



El valor ecológico se encuentra en una escala de 1 a 5, en donde "1" corresponde a aquellos territorios en los

cuales las actividades productivas causan un impacto muy grande al ambiente o en otros casos los recursos naturales se encuentran muy deteriorados como consecuencia de su uso inadecuado. El valor “5” concierne a aquellos territorios en los cuales existen ecosistemas con muy poca hemerobia (desorden ambiental) o que simplemente no presentan impactos ambientales negativos provocados por las actividades humanas, más bien continúan brindando servicios ambientales.

Para la valoración productiva, se enfrentaron estos dos valores en una matriz simple de doble entrada que dejó como resultado la valoración territorial en el aspecto productivo.



Valoración ambiental

Capacidad de acogida: para analizar la capacidad de acogida en cada unidad territorial con respecto a una actividad concreta actual, se evalúan los impactos y la aptitud.

A cada territorio o unidad político administrativa la sociedad le demanda el cumplimiento de determinadas funciones productivas, pero en muchos casos esto se realiza a costa de una degradación progresiva de la aptitud funcional del potencial natural del paisaje que llega a imposibilitar su utilización posterior. Ante esta situación cabe la interrogante: ¿Qué es más beneficioso para la sociedad: a) mantener la explotación actual aún a costa de la pérdida de la aptitud funcional del territorio no sólo para la actividad que actualmente se desarrolla sino incluso para cualquier otra y que se convierta en un territorio totalmente improductivo, o b) plantear para ese territorio la disminución de la carga ecológica a que está sometido, a la vez que se tomen las medidas de rehabilitación ecológica que permitan llevar a cabo otras funciones que también son necesarias para la sociedad hasta tanto se logre la recuperación de la aptitud funcional del territorio en el caso de que esto sea posible. La distribución espacial ecológicamente optimizada del territorio se logra cuando cada actividad socioeconómica se localiza donde la aptitud funcional natural sea la adecuada al impacto que dicha actividad ejerce sobre las condiciones naturales de respuesta³.

Para poder analizar la capacidad de acogida, se deberá determinar en primer lugar la carga ecológica o impacto que causan las actividades humanas principalmente; para nuestro estudio este análisis se lo realizará a partir del uso actual del suelo, que es el producto del tratamiento digital de la imagen satelital del sistema Landsat 7, sensor + ETM, 2001. Y en segundo lugar se deberá determinar la aptitud funcional del potencial natural de cada una de las unidades territoriales, considerando la aptitud del territorio que ha sido tomado de la base de datos de Odeplan 2003.

Carga ecológica: un modo fácil, más bien simplificado de determinar la carga ecológica, es el de utilizar el mapa de uso actual. Los distintos usos se ordenan ascendentemente o descendientemente de acuerdo con el impacto que causan estas

actividades al territorio. Valor “1” tendrán aquellos usos de suelo o actividades que no causen impactos, mientras que tendrán un valor de “5” aquellas actividades que mayor deterioro ambiental provocan. A continuación se presenta una tabla que contiene el uso actual del suelo y la valoración correspondiente a la carga ecológica o impacto que causan las actividades humanas en el territorio de la parroquia La Asunción:

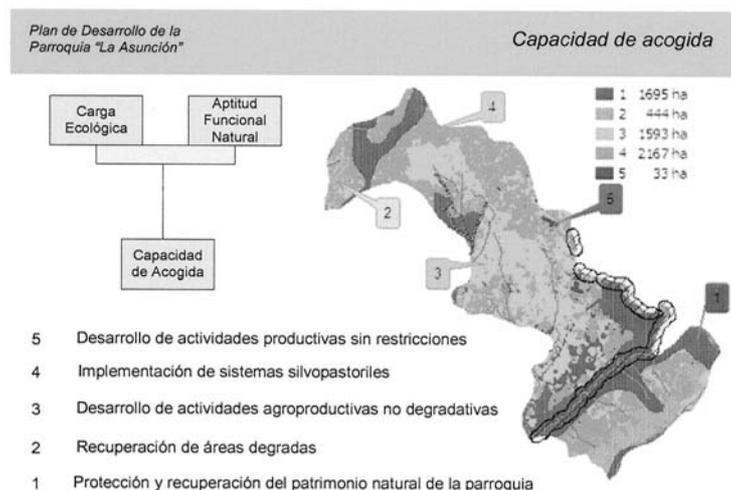
Carga ecológica			
Uso del suelo	Carga ecológica	Area (ha)	%
Bosque altoandino	1	411.2	6.9
Bosque Seco	2	1175.2	19.8
Pasto natural con riego	2	28.7	0.5
Pasto natural sin riego	2	1489.5	25.1
Asociación de cultivos	4	1619.5	27.3
Caña	4	115.6	1.9
Vegetación pionera	4	558.4	9.4
Suelo descubierto	5	536.0	9.0
TOTAL		5934.1	100.0

Aptitud funcional del potencial natural: Se refiere a las condiciones edafológicas y ambientales que permitan el desarrollo de las actividades agropecuarias y forestales con rendimientos económicos aceptables, sin causar el deterioro de sus condiciones naturales.

Aptitud funcional del potencial natural			
APTITUD	AFPN	SUPERFICIE (ha)	SUPERFICIE (%)
Apto para bosque	1	1339.9	22.64
Cultivos con limitaciones importantes	3	303.16	5.12
Zonas aptas para pastos	4	3992.16	67.46
Cultivos con limitaciones ligeras	5	282.53	4.77
TOTAL		5917.75	100.00

Aquellas zonas que presenten las mejores condiciones agroproductivas tendrán un valor de “5”, mientras que aquellas que son menos aptas para el desarrollo productivo obtendrán un valor de “1”.

Para alcanzar la valoración ambiental se diseñó una matriz de doble entrada, que permitiera cruzar la carga ecológica proveniente del uso actual del suelo y la aptitud funcional del potencial natural recogida del mapa de aptitud agrícola.



En la concepción del desarrollo local sustentable, la planificación estratégica y física pretende mejorar las condiciones y calidad de vida de los habitantes, partiendo desde las percepciones y necesidades de los actores locales involucrados directamente en el proceso, sin perder de vista el contexto regional, nacional e internacional; de manera que la planificación se constituya en un desarrollo interactivo entre lo micro a lo macro.

La planificación local permite que las personas, como beneficiarias de ella, se conviertan en sujetos y actores de su propio desarrollo. Por lo tanto el presente plan de desarrollo local ha servido como catalizador de los problemas y necesidades, pero también de las fortalezas y oportunidades que posee la parroquia. Es así que luego de un análisis de percepciones interrelacionado con la planificación física, ha permitido al equipo de Investigadores UDA - IERSE, generar nuevos escenarios de desarrollo, que contenga una propuesta orientada a buscar un mejoramiento del nivel de vida de la población sin poner en riesgo su patrimonio natural y productivo.

Como resultado de la valoración territorial elaborada por aspecto, se estructuran una serie de ideas de proyectos que van a servir como impulsores del desarrollo equilibrado de la parroquia, las ideas de proyectos propuestos, en cada uno de los aspectos, han sido valorados tomando en cuenta la matriz de priorización, contenida en el documento denominado "Pautas metodológicas para el planeamiento local participativo" elaborado por PROLOCAL, en el que se consideraron las siguientes variables:

- Costo total
- Posibilidad de cofinanciamiento
- Vida útil
- Capacidad de gestión de la comunidad
- Riesgos ambientales
- Riesgos sociales
- Riesgos productivos
- Número potencial de beneficiarios.

Valorados todos los proyectos se procedió a elaborar el Plan Operativo Anual, (POA) que será ejecutado en el año 2005.

Etapas 3

Concertación:

El proceso de concertación con los actores locales se focalizó principalmente en la depuración y jerarquización de las 58 ideas de proyectos, que engloban alternativas de solución a la problemática de la parroquia La Asunción en los 4 aspectos de estudio.

Los proyectos propuestos fueron expuestos y analizados por la población que reunidos en talleres participativos eligieron los proyectos que conformarían el POA. Los proyectos descritos en el POA se elevaron a nivel de Perfil.

PLAN OPERATIVO ANUAL PARA LA PARROQUIA LA ASUNCION														
PROYECTOS	PRIMER AÑO												ALIANZAS	
	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC		
SOCIAL														
1 Fortalecimiento organizacional				X	X	X	X	X	X	X				PROLOCAL, MBS, MAG, MICIP, Consejo Provincial del Azuay, Municipio de Girón y Universidad del Azuay
2 Diagnóstico de las manifestaciones socioculturales					X	X	X	X	X					Consejo Provincial del Azuay, Municipio de Girón y Universidad del Azuay
INFRAESTRUCTURA														
1 Gestión integral de desechos sólidos en la parroquia La Asunción				X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	PROLOCAL, Municipio de Girón, comunidad y empresas privadas de Cuenca que requieren materiales reciclables
2 Creación de micro-empresas comunitarias para el mantenimiento vial	Se encuentra constituida la Microempresa, gestionar para ampliar el mantenimiento a las comunidades												Consejo Provincial y comunidades	
ECONOMICO - PRODUCTIVO														
1 Desarrollo de proyectos de riego con tecnología actual para satisfacer las demandas de una producción agropecuaria competitiva, para la parroquia La Asunción					X	X	X	X	X	X	X	X	X	PROLOCAL, Consejo Provincial del Azuay, comunidad, entre otras
2 Capacitación en nuevas técnicas para transformación de productos agropecuarios (cárnicos, lácteos, frutas y vegetales), en la parroquia La Asunción				X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	PROLOCAL, Consejo Provincial del Azuay, comunidad y otras instituciones no gubernamentales, que apoyan esta clase de proyectos
3 Turismo comunitario en la parroquia La Asunción				X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Ministerio de Turismo, Consejo Provincial del Azuay, Municipio de Girón y comunidades
4 Capacitación y transferencia de la tecnología de producción del hongo comestible <i>pleurotus ostreatus</i> sobre desechos de caña de azúcar y maíz en la zona media y baja de la parroquia La Asunción.					X	X	X	X	X	X	X	X	X	PROLOCAL, Consejo Provincial, comunidad y otras instituciones que estén interesadas
5 Comercialización de productos agropecuarios y de servicios de la parroquia La Asunción								X	X	X	X	X	X	PROLOCAL, Ministerio de Turismo, Consejo Provincial del Azuay y Comunidad
AMBIENTAL														
1 Gestión de los recursos hídricos en la parroquia La Asunción.				X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	PROLOCAL, Consejo Provincial y Municipio de Girón y comunidades
2 Protección y recuperación del patrimonio natural de la Parroquia				X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	PROLOCAL, Consejo Provincial del Azuay, Municipio de Girón y comunidades

Notas:

¹ FERNÁNDEZ GÜELL, José Maria, Planificación Estratégica de las Ciudades

² Castillo J., Chicaiza F., Gómez S., Saguy W., Cuenca: Valoración de las Áreas Rurales. Facultad de Arquitectura. Universidad de Cuenca 2002.

³ CONSORCIO PARA EL DESARROLLO DE MOLLETURO: Junta Parroquial, UNOCAM, Corporación de Mujeres Molleturenses, Fundación Molleturo, Fundación ALDES. Propuesta de Manejo Territorial de la parroquia San Felipe de Molleturo. Julio de 2004.

Sobre Cartógrafos y Paradigmas El IERSE y su grupo de Geomática

Francisco Salgado Arteaga

Ingeniero Civil por la Universidad de Cuenca

Master en Antropología del Desarrollo por la
Universidad del Azuay

Master en Informática por la Universidad de Indiana
EE.UU.

Vicerrector de la Universidad del Azuay

En su libro “La estructura de las revoluciones científicas”, Thomas Kuhn reflexiona sobre los mecanismos que llevan al avance de las ciencias. Este autor plantea que la ciencia va construyéndose sobre los cimientos de los logros científicos pasados, proceso en el que se va definiendo un modelo, un paradigma que lleva a la acumulación gradual de conocimiento. Se establece así una tradición que es seguida por generaciones de investigadores, dentro de la cual se crean teorías y se inducen leyes generales.

Pero llega un momento en que los paradigmas aceptados hasta el momento, en lugar de propiciar la búsqueda de nuevos conocimientos, se convierten en obstáculos para ese logro. Kuhn afirma que, entonces, se presenta un momento favorable para que se produzca una revolución científica, y los viejos paradigmas se cambien por otros nuevos. En este proceso, como es de esperar, aparecen campos antagónicos, uno que defiende las anteriores ideas y otro que lucha por las nuevas, creando así la necesidad de elegir entre dos sistemas de pensamientos. Se establece entonces un nuevo orden que supera a los modelos pasados.

¿Asistimos en nuestra era a un proceso semejante? Algunas pistas de la sociedad de la información y del conocimiento nos podrían hacer pensar en ese sentido. La información se halla potencialmente disponible, como nunca antes en la historia, sin fronteras de tiempo o espacio. Este hecho es consecuencia de los avances en las tecnologías de la información y comunicación, particularmente de la Internet, y de una cada vez más creciente conciencia en la academia de compartir los hallazgos de la ciencia como un patrimonio de toda la humanidad.

Algunos autores plantean que el desarrollo de la Internet se ha dado gracias a que los contenidos se han compartido y se comparten sobre una infraestructura de ecosistema digital; esto es, de una red que ha adoptado mecanismos de las teorías biológicas de auto-organización y evolución¹. Esto quiere decir que la Internet creció, precisamente, gracias a que se fue organizando de manera espontánea – no hubo gobiernos ni empresas que determinasen su desarrollo - en base a la contribución de los académicos que concibieron las normas o protocolos básicos en sus albores, y luego de los hackers – jóvenes desarrolladores del software que brinda los servicios básicos de la red – que fueron impulsados por el prestigio dentro de su grupo y compartieron sus productos sin ánimo de lucro². Luego vendrían los emprendedores, que a su ingenio agregaron una visión de negocio, e impulsaron la red hacia un sector más amplio de la sociedad.

Un ejemplo de los primeros es Tim Berners-Lee, el creador de la web, y de los últimos, Bill Gates, fundador de Microsoft. Es interesante observar que nuestras percepciones están impregnadas de ciertos modelos que atribuyen la fama a la riqueza material, con seguridad el británico es menos conocido que el norteamericano, aún cuando sus aportes pueden haber sido más significativos para la evolución de la Internet hasta su estado actual.

Si la información se halla disponible como se ha dicho, la tarea de la universidad requiere también de un cambio de paradigma. Del énfasis en el saber, se está mudando al de la educación por competencias; esto es, el saber hacer y el saber ser. Las aulas se tornan más en laboratorios de producción académica y crecimiento humano, antes que en cenáculos de transmisión de información. El enfoque sistémico, el pensamiento que toma en cuenta la complejidad de variables y la incertidumbre, la educación orientada a la

solución de problemas, la convergencia de las ciencias y de las humanidades, la cuestión ambiental y la interculturalidad con visión planetaria, son otras pautas del entorno nuevo que estamos viviendo y que la universidad debe abordar.

La producción de conocimiento es un requisito y un pilar consustancial a la Universidad. Es una tarea sin la cual la Universidad es estéril, y supervive como un instituto sin visión, en el que la única preocupación es el reparto de “horas de clase” entre los profesores. Y es un pilar, puesto que el conocimiento generado no sólo evidencia el trabajo que una universidad hace, sino que le da base para un desarrollo sostenido y responsable, alrededor de los grupos de profesores, investigadores y estudiantes que indagan, prueban, experimentan, imaginan, cuestionan, evalúan, buscan, descubren, aplican, crean, modelan, adaptan, demuestran, organizan, religan, innovan o inventan. Es decir, piensan.

Estos grupos nucleares generan luego una inercia positiva en otros profesores y estudiantes, y en la Universidad se va creando un ambiente de investigación y producción intelectual. Ambiente en el cual el compartir los saberes con generosidad es el vector de esta fuerza positiva que se expande a mayores grupos de seres humanos que se entusiasman y acrecientan el encanto de un mundo entero por explorar. Producir conocimiento y compartirlo abiertamente, por lo tanto, han sido siempre notas características de la academia.

Alrededor del IERSE se está desarrollando una comunidad semejante, que trabaja con competencia y entusiasmo en una línea de investigación sobre la geomática. En la geomática convergen desde las metodologías de antiguos cartógrafos, hasta las actuales infraestructuras de datos espaciales³³, disponibles a través de la red y replicables en variado tipo de dispositivos digitales, tales como teléfonos

móviles o agendas electrónicas que caben en la palma de la mano. Esta especialidad, se ha integrado en el Instituto con puentes a otras como la gestión territorial y ambiental, el catastro y valoración, y la geo-referenciación de información temática de variadas vertientes: biodiversidad de flora y fauna, rutas y atractivos turísticos, cobertura de bienes patrimoniales, índices de desarrollo humano, planificación de poblaciones y gobiernos locales, por citar algunas de ellas.

La producción de este grupo de profesores, investigadores y estudiantes, se comparte de diversas maneras en talleres, exposiciones, cursos de difusión, y, particularmente, a través de las publicaciones electrónicas en la página de Geomática Ecuador - UDA⁴. De manera libre, los investigadores y personas interesadas en cualquier lugar del planeta, pueden acceder y copiar la información disponible para usarla en sus tareas, con el solo compromiso de mencionar la fuente de la información.

De esta manera, la Universidad del Azuay se inserta en la cada vez más creciente corriente internacional de poner la información al servicio del público de manera libre y gratuita. La página de bibliotecas digitales de la UDA⁵ incluye desde el año 2002 vínculos directos a varios repositorios virtuales de acceso libre. La revista Universidad Verdad, que usted tiene entre manos, por ejemplo, también se halla disponible en formato digital⁶. En el último trimestre de 2005 hemos visto como esta tendencia se ha visto fortalecida con el apareamiento de la biblioteca virtual de Google⁷, Yahoo⁸ ofrece un nuevo sistema de mapas de ciudades, y la Alianza de Acceso Abierto⁹ está creando también, a más de libros electrónicos, un archivo digital de material fílmico y de multimedios. Como la mayoría de esta oferta se encuentra en idioma inglés, varios países realizan sus esfuerzos para colocar contenidos digitales de acceso libre en su propia lengua.

Los logros del grupo de trabajo en geomática son el resultado de un proceso continuado que inició el IERSE en el año de 1995, con el proyecto del “Modelo del Sistema de Información Geográfica de Cuenca”¹⁰ y que se ha desarrollado gracias a un trabajo serio y responsable. Además de los mapas temáticos producidos, algunos de los cuales se encuentran, como se ha dicho, en la página de geomática, varios proyectos de investigación aplicada y posgrados se han realizado en torno a esta comunidad de investigadores. Cerca de ochenta profesionales se han formado en posgrados realizados en la Universidad del Azuay en el ámbito de la organización territorial y gestión ambiental, y la mayoría están sirviendo con las competencias aprendidas en varias organizaciones de nuestra región, en particular en los municipios y gobiernos locales.

El proyecto de fondos concursables de mayor monto realizado en la Universidad hasta la fecha, dirigido por Paúl Ochoa, y financiado por el Banco Mundial – PROMSA¹¹, se realizó en el marco de este grupo, que incluyó a Pablo Lloret, Gustavo Chacón, Piercosimo Tripaldi y Omar Delgado y alianzas estratégicas con la Fundación Jatun Sacha y la Universidad Nacional de Loja.

Otro hecho destacable es la cooperación que se ha logrado en este ámbito con la Universidad de Jaén - España, en particular los catedráticos Francisco Ariza y Manuel Alcázar, con intercambios de positivo impacto desde el año de 1997. Con dicha Universidad, y las Politécnicas de Madrid y Valencia, la Universidad del Azuay conformó la red Geocamva¹², conjuntamente con la Universidad Nacional de Heredia (Costa Rica) y el Instituto Politécnico ISPJAE (Cuba).

El trabajo en red, la actitud de compartir los saberes, el aprendizaje permanente y un proceso continuado son los signos característicos que han permitido el desarrollo de este

grupo, que ha incorporado a varios estudiantes – tanto de pregrado como de posgrado – en su actividad. Puesto que la geomática es una plataforma que sirve como herramienta a variado tipo de proyectos de desarrollo que ha realizado el IERSE, cabe mencionar el importante aporte de Martha Castro, Humberto Balarezo, Daniel Orellana, Boris Vélez, Mario Merchán, Galo Sánchez, Boris Beltrán, Luis Tonón, Patricia Quezada, y René Inga. En este punto es importante destacar el apoyo decidido que, desde el inicio en 1995, ha dado Claudio Malo, Presidente del Instituto, para la visión y realización de lo alcanzado.

El impacto que esa tarea ha tenido y tiene al servicio de la colectividad, cumple la misión fundamental del IERSE en su vinculación con los gobiernos locales, a nivel de parroquia, cantón y provincia. Las juntas parroquiales tienen asesoría técnica que orienta la formulación de sus planes de desarrollo y mejoramiento, los municipios – en particular los pequeños – disponen de profesionales formados, asesoría y transferencia tecnológica, para su función de gestión territorial y ambiental, y sistemas de catastro multifinalitario, con el apoyo de las mejores herramientas tecnológicas a su alcance. Qué mejor manera de celebrar, en este ámbito, el vigésimo aniversario de vida del Instituto, que nació con la gran visión de servir a las entidades de régimen seccional, células claves, quizá también otro signo paradigmático de la era presente, del gobierno de cercanía, descentralización y autonomías.

Las universidades deben crear conocimiento que les permita desarrollar tecnología e incorporarla a sus sistemas de trabajo y producción, con el fin mayor de encontrar respuestas a los problemas propios de la sociedad a la que se deben. Si no se genera conocimiento, nuestra academia quedaría como una comunidad pasiva que usa la tecnología desarrollada por otros para otras realidades, y no puede aportar al desarrollo de sus poblaciones.

La convergencia de la ciencia y la tecnología con los sistemas de información y comunicación de la hora actual, permiten compartir los resultados del trabajo académico de manera mucho más amplia que la conocida hasta hace pocos años. La tendencia internacional que se ha mencionado, agrega un valor de significativo potencial para el avance del conocimiento.

El grupo de trabajo en geomática del IERSE es una muestra de la responsabilidad académica en la producción de conocimiento y su difusión de manera amplia para la sociedad. Este camino, que se encuentra o empieza a abrirse en otros ámbitos de la Universidad del Azuay, es un referente con el que debemos transitar, con la conciencia plena de que es mucho el esfuerzo que todavía nos queda por realizar.

REFERENCIAS:

¹ Sobre el concepto de eco-sistema digital, ver “Digital Ecosystem Concept”, en la página <http://www.digital-ecosystem.org> del Programa de la Sociedad de la Información de la Comisión Europea.

² Castells, Manuel. La Galaxia Internet. Reflexiones sobre Internet, empresa y sociedad. Areté. Madrid, 2001.

³ Capdevila, Joan. Infraestructura de Datos Espaciales (IDE). Definición y desarrollo actual en España. En Scripta Nova, Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona, Vol. VIII, núm. 170(61), 1 de agosto de 2004.

⁴ <http://www.uazuay.edu.ec/geomatica/source/web/home.html>

⁵ <http://www.uazuay.edu.ec/bibliotecas/home.htm>

⁶ Las ediciones de Universidad Verdad, desde Julio de 2002, se encuentran disponibles en texto completo en: <http://www.uazuay.edu.ec/bibliotecas/publicaciones/verdad.htm>

⁷ La biblioteca virtual de Google se puede encontrar en <http://print.google.com/> . Luego de que se presentó su proyecto, se ha generado un intenso debate alrededor de los derechos de las casas editoriales y de los derechos de autor y las nuevas alternativas de difusión virtual de libros clásicos y documentos patrimoniales de la humanidad. Ver, por ejemplo, el artículo “World Wide Library?” de Anush Yegyzarian en PC World del 3 de noviembre de 2005, en <http://www.pcworld.com/news/article/0,aid,123360,00.asp> .

⁸ Los mapas de ciudades de Estados Unidos y Canadá, pueden encontrarse en: <http://maps.yahoo.com/>

⁹ Open Content Alliance: <http://www.opencontentalliance.org/>

¹⁰ UNIVERSIDAD DELAZUAY, “Modelo del sistema de información geográfica de Cuenca”. Universidad del Azuay. Cuenca, 1997.

¹¹ Ochoa, P., Chacón, G., Lloret, P., Tripaldi, P. y Delgado, O. “Hacia una gestión territorial y ambiental de los Andes ecuatorianos: el caso del proyecto Sistemas de Información Geográfica para Aplicaciones Agropecuarias en el Ordenamiento de Territorios y Manejo Integral de Cuencas”, en Revista de Investigaciones de la Universidad del Azuay, Nro. 11, febrero de 2003.

¹² Red Interuniversitaria sobre Geomática, Catastro Multipropósito y Valoración, GeoCaMVA: <http://www.uazuay.edu.ec/geomatica/source/web/links/geocamva.html>

Los sistemas de información geográfica en el estudio de los problemas sociales y territoriales

Joaquín Bosque Sendra
Departamento de Geografía
Universidad de Alcalá, España

1.- Introducción

Los Sistemas de información geográfica (SIG) son herramientas informáticas diseñadas para el manejo, gestión, análisis, representación y modelado de los fenómenos territoriales (Bosque Sendra, 1997, p. 21). Es decir, cualquier cuestión que se pueda situar en un conjunto de lugares del espacio geográfico puede, en principio, ser manejada con estos instrumentos.

El objetivo concreto de este trabajo es realizar un repaso y un resumen de algunas de las aplicaciones prácticas de los sistemas de información geográfica en la actualidad.

Al llevar a cabo este balance queremos, simultáneamente, poner de manifiesto algunas de las insuficiencias y carencias que éste, por otra parte potente instrumento, tiene para el estudio y la resolución de ciertos problemas territoriales. Evidentemente en otros muchos casos los SIG constituyen una herramienta perfectamente adecuada, o, al menos, suficientemente adecuada, para el estudio de ciertos temas. A uno de ellos le dedicaremos más atención, por su importancia general y por su adaptación a ser estudiado por un SIG; nos referimos a la dinámica de la ocupación del suelo.

2.- Modos de empleo de los SIG en el estudio del territorio

Como ya hemos indicado, los SIG son herramientas muy potentes y muy útiles para el estudio de cualquier problema donde los datos geográficos tengan una importancia

significativa. Por ello, en la actualidad se utilizan en numerosos temas y cuestiones muy diferentes.

Podemos clasificar estas numerosas aplicaciones y usos de los SIG en tres grandes grupos:

A) Descripción/inventario del territorio: ¿Dónde están situadas las cosas?

En este caso la preocupación primordial, el uso principal que se hace del SIG, es obtener respuestas rápidas y cómodas a preguntas varias, que son todas ellas, versiones de una muy general: *¿Dónde están situadas las cosas?*. Es decir, la función del SIG en este caso es facilitar la disposición de un inventario de lo que existe en el territorio que pueda ser utilizado para conocer de manera inmediata los hechos de interés para el usuario, que existen en cada punto del territorio o, a la inversa, dónde aparecen, en qué lugar se sitúan, hechos con unas ciertas características. Todo ello es evidente que facilita la gestión del territorio y la solución de problemas sencillos pero costosos de resolver sin el uso de un SIG.

Este tipo de usos de los SIG supone que solo algunas de las funciones características de estas herramientas son usadas habitualmente en estos casos, principalmente serían las de entrada de datos y organización de la base de datos y las de búsqueda selectiva de información (Bosque Sendra, 1997, pp. 23-24).

Ejemplos concretos de este tipo de usos de los SIG son, por ejemplo, los siguientes:

1º El mantenimiento, la cartografía y el control de grandes infraestructuras físicas (redes de abastecimiento y evacuación de aguas, red telefónica, etc.), que forman todavía uno de los principales

mercados para la venta de programas informáticos de tipo SIG y que han dado origen a un forma particular de SIG los sistemas AM/FM (Automatic Mapping/Facilities Management).

2º El control y la gestión de datos catastrales. Del mismo modo se han creado programas espaciales para esta aplicación: los sistemas LIS/SIC (Land Information System/Sistemas de Información catastral).

3º La gestión urbana. Finalmente, en muchas áreas de la gestión municipal también es muy pertinente disponer de este tipo de inventarios y descripciones, por ello numerosos municipios de todo el mundo se han dotado de herramientas de este carácter. De hecho existe una asociación internacional dedicada al estudio y discusión de este tipo de aplicaciones: la URISA/SORSA.

B) La explicación/predicción de la posición de las cosas en el territorio: ¿Por qué esta cosa está situada en este lugar?

Con menor importancia práctica pero con una intensidad creciente los SIG están siendo utilizados para intentar mejorar los procedimientos tradicionales que permiten entender las causas de los procesos territoriales. Aquí cabría señalar dos posibles funciones de los SIG en esta tarea, por un lado facilitar los medios para explorar una situación geográfica e identificar las posibles relaciones de causa a efecto o, al menos, las correlaciones entre fenómenos que puedan conducir a la formulación de modelos explicativos de un proceso espacial, se trata del denominado Análisis exploratorio espacial de datos, ESDA (Haining, 2003, parte C; Anselin, Syabri, y Kho, 2004). En segundo lugar, la formulación y confirmación/denegación de la validez de los modelos explicativos que se hayan formulado para entender el problema estudiado (Haining, 2003, parte D).

Estas tareas exigen disponer en los SIG de capacidades y funciones bastante distintas de las que eran usuales tradicionalmente (y que son las más empleadas en el Inventario/descripción del territorio) y por ello se ha podido considerar que existía, más bien existe aún, un déficit analítico en los programas SIG en el mercado.

Por ejemplo, no es común que los SIG faciliten funciones de análisis estadístico, descriptivo o inferencial, de los datos geográficos. Tampoco es habitual que modelos matemáticos, capaces de explicar o predecir diversas cuestiones territoriales, y que hace tiempo han mostrado, al margen de los SIG, su interés y utilidad para estas tareas, se encuentren integrados como partes o componentes de un SIG.

Por ello, en los últimos años se está produciendo una tendencia a ampliar, de diversas formas, las capacidades habituales de los SIG comerciales, dotándolos de medios para realizar análisis exploratorios de los datos geográficos (un buen ejemplo es el desarrollo del programa Geoda para realizar el denominado Análisis exploratorio espacial de datos: Anselin, Syabri, y Kho, 2004) o conectando o integrando modelos matemáticos de diversos tipos en los SIG. En esta línea se situaría el desarrollo de la denominada Geosimulación (Benenson y Torres, 2004) en la que los modelos de simulación basados ya sea en autómatas celulares (Barredo y Kasanko, 2003; Barredo, Kasanko, McCornick y Lavalle, 2003) o en sistemas de multiagentes (Parker, Berger y Manson, 2001) permiten entender mejor, por ejemplo, los procesos de crecimiento urbano y, en alguna medida, simularlos y predecir sus valores futuros.

En resumen, este segundo tipo de uso de los SIG muestra algunos de los inconvenientes actuales de los SIG y las tendencias existentes para su mejora. No obstante todo

lo dicho se pueden encontrar ejemplos significativos de uso de los SIG con esta finalidad por ejemplo: Barredo y otros, 2004; O'Sullivan, 2001, etc.

C) La ordenación del territorio ¿Dónde deben estar situadas las cosas?

El tercer campo de aplicación de los SIG que queremos destacar es el referente a la ordenación del territorio; lo que significa formular esquemas de cómo debería organizarse un territorio con la finalidad de alcanzar unos objetivos preestablecidos. Es decir se trataría de contestar a una pregunta general del siguiente tipo: *¿Dónde deben estar situadas las cosas si queremos que se alcance una optimización de algún tipo?*, la optimización puede ser diferente en cada caso: la máxima eficiencia económica, el mínimo impacto ambiental, etc. (Bosque y García, 2000).

En este caso se pueden considerar áreas concretas de aplicación de los SIG las siguientes:

1º Planificación urbana y territorial. Que incluye la asignación óptima de los usos/ocupaciones del suelo (Bosque y García, 2000), la selección del trazado de nuevas infraestructuras lineales: carreteras, vías férreas, etc. (Gómez y otros, 1995) o la selección de lugares donde situar los diferentes tipos de equipamientos sociales (escuelas, hospitales, vertederos de basuras, etc.) (Ramírez y Bosque, 2001; Bosque y Moreno, 2004).

2º Las diferentes cuestiones relacionadas con la organización del transporte. Por ejemplo, la selección de rutas óptimas en una red de comunicaciones (Gómez y Bosque, 2001), cuestión que ahora está alcanzando gran importancia con la difusión de sistemas de ayuda a la navegación en los automóviles (<http://geo.ya.com/>

bieitogg/Reportajes/GPS/navmanicn360.htm), la delimitación de zonas de influencia en una red, etc.

3º Todos los temas ligados al Geomarketing, es decir las ayudas a las empresas y comercios para establecer de manera lo más competitiva posible su red de establecimientos, la selección de estrategias para la propaganda y la venta de sus productos, etc. (Moreno, 2001).

Todos estos temas y otros similares exigen que los SIG dispongan de medios potentes para evaluar soluciones espaciales de manera refinada y con consideración de circunstancias muy diversas, medidas en formas muy diferentes y, a veces, incompatibles entre sí. Estas capacidades tampoco eran usuales en los SIG comerciales y solo en los últimos años se tiende a añadir las técnicas de evaluación multicriterio a las funciones de un SIG para remediar este defecto y mejorar su acción en estos temas de determinación de localizaciones óptimas (Barba y Pomerol, 1997; Barredo, 1996; Malczewski, 1999).

En resumen, podemos decir que el uso de los SIG se está ampliando notablemente; pero eso está conduciendo a ampliar y complicar las funciones disponibles en estos instrumentos, tendencia que no puede continuar indefinidamente so pena de convertir en un mastodonte imposible de usar a los SIG. Por ello, una de las tendencias de evolución ligadas a este proceso es la conversión de los SIG, herramientas con un diseño generalista, en un Sistema de ayuda a la decisión espacial, centrado y especializado en una sola cuestión (Bosque, 2001). Un ejemplo en este sentido podría ser el sistema LOCALIZA diseñado con el objetivo de ayudar a resolver problemas de localización óptima de equipamientos sociales (Bosque y Moreno, 2004; Bosque y otros, 2000).

3.- Algunos temas donde se aplican los SIG en la actualidad

La anterior clasificación es solo un intento de organizar la enorme variedad y cantidad de aplicaciones y usos prácticos de los SIG en la vida cotidiana; no podemos intentar aquí enumerar una lista completa de los temas donde se usan estas herramientas. No obstante, únicamente, como muestra y ejemplo, se realiza un análisis de las comunicaciones presentadas al XI Congreso de Métodos cuantitativos, SIG y Teledetección, realizado en Murcia (España) en septiembre de 2004, y publicadas en cuatro volúmenes (Conesa, Alvarez y Granell, 2004; Conesa, Alvarez y Martínez, 2004 a y 2004b; Conesa y Martínez, 2004), de manera que podamos obtener una visión parcial de algunos temas y aplicaciones de los SIG en la actualidad.

Es necesario indicar que esta reunión no se puede considerar totalmente representativa de todas los temas donde se aplican los SIG, aquí se podrán ver, más bien, las aplicaciones y las aportaciones más científicas y avanzadas, sin que se encuentre referencia a los ejemplos de usos mas usuales y conocidos. A pesar de esto consideramos que nos proporciona una visión de bastantes de las aplicaciones actuales de los SIG e, incluso, del uso combinado de los SIG y de otras tecnologías de la información geográfica.

En esta reunión científica se presentaron un total de 128 comunicaciones diferentes. Los organizadores de la reunión las han publicado en cuatro volúmenes, cuyos títulos nos proporcionan una primera pista de las grandes áreas de aplicación de estos instrumentos: “El empleo de los SIG y la Teledetección en Planificación territorial”, “Territorio y Medio ambiente. Métodos cuantitativos y técnicas de información geográfica” y “Medio ambiente, Recursos y Riesgos naturales.

Análisis mediante Tecnología SIG y Teledetección, 2 volúmenes”.

De acuerdo con esto el uso de los SIG parece especialmente importante en el estudio de problemas ambientales de diverso tipo (dos volúmenes de comunicaciones), en segundo lugar las aplicaciones en la Planificación territorial son también numerosas. Como era de esperar, dada la naturaleza de la reunión, las aplicaciones que podemos considerar más rutinarias, más ligadas a lo que arriba hemos denominado “descripción/inventario del territorio” son muy poco comunes, aunque un estudio en profundidad de los textos de las comunicaciones permitiría observar que en algunos casos se trata más bien de eso, aunque aportando, habitualmente, novedades (técnicas o temáticas) en la manera de realizar esa descripción territorial.

Más en concreto ¿qué temas son los más analizados y tratados en el congreso murciano? Es difícil encontrar los temas en común más abundantes, pero en conclusión podemos pensar en lo siguiente: hasta 16 comunicaciones tratan, de manera muy general, el tema ambiental usando exclusivamente un SIG, por otra parte, otras 16 comunicaciones se plantean el estudio de los temas ambientales utilizando preferentemente la Teledetección. Evidentemente, estas últimas, tratan de cómo obtener datos de interés ambiental de las imágenes tomadas por los sensores remotos. Aquí los SIG ocupan un papel secundario, ya que se mencionan únicamente como el receptor final de los datos así generados. Otras 13 comunicaciones utilizan los SIG, a veces combinados con la Teledetección, para el estudio de los recursos naturales del territorio: por ejemplo, para delimitar las pérdidas de agua por evaporación, para asesorar sobre el uso del agua en los regadíos, para encontrar campos abandonados que sean recuperables para el cultivo, etc. Diecinueve comunicaciones aplican los SIG,

combinados con la Teledetección, para el estudio de los riesgos naturales. Se trata de una de las cuestiones en donde más desarrollos y novedades se están produciendo por la aplicación de las tecnologías de la información geográfica, en este caso particular las cuestiones concretas estudiadas son: delimitar áreas inundadas por el río Ebro (España), medir la vulnerabilidad a las inundaciones en la ciudad de Girona, fijar áreas quemadas por los incendios forestales y establecer índices de riesgo de ese tipo de incendios, elaborar modelos de transmisión de enfermedades en hombres y animales, etc.

Se puede resumir indicando que algunos temas muy concretos reúnen un número importante de comunicaciones. Lo que muestra tanto su interés práctico como las posibilidades de los SIG para su estudio, son, esencialmente, tres: 1º la gestión del agua y de los riesgos que ocasiona (23 comunicaciones se pueden considerar relacionadas con ese tema) y 2º los incendios forestales, su incidencia en el territorio y su prevención (6 comunicaciones). Finalmente se debe subrayar la importancia que adquiere en este congreso, y en otros muchos casos similares, el estudio de las ocupaciones del suelo y de su dinámica temporal. En concreto, un mínimo de trece comunicaciones se han presentado en este congreso para plantear cuestiones problemáticas y novedades instrumentales útiles para su tratamiento.

De hecho esta cuestión, la ocupación del suelo, es una de las históricamente ligadas al desarrollo de los SIG y de otras tecnologías de la información geográfica, por ello, y debido a que numerosas innovaciones técnicas recientes están ligadas a su estudio, le dedicamos una atención especial en los dos apartados siguientes de este trabajo.

4.- El estudio de la dinámica de la ocupación del suelo con un SIG

El análisis de la ocupación del suelo y, en especial, de su dinámica, resulta ser uno de los temas donde más a menudo se han elaborado ejemplos y estudios con SIG, muchos de ellos bastante relevantes e interesantes.

El uso habitual de los SIG para el estudio de este tema responde a la clara adecuación de esta herramienta, tal y como hoy está diseñada, al análisis de este problema. Las razones son varias:

1º Los datos necesarios para su estudio son relativamente sencillos de obtener haciendo uso de los sensores remotos transportados en satélites o aeronaves (fotografías aéreas, ortofotos, imágenes digitales, etc.). La ocupación del suelo puede ser extraída de manera relativamente fácil de este tipo de fuentes mediante operaciones de clasificación unas veces realizadas manualmente, mediante interpretación visual de fotografías, o mediante la clasificación de imágenes digitales (Chuvieco, 2002, p 211 y pp. 374-423). De hecho, la combinación de Teledetección para la creación de los datos de ocupaciones del suelo y de SIG para representación, cartografía y análisis, es decisiva en este campo.

2º Una vez creados los datos deben ser almacenados digitalmente para que el programa SIG pueda aplicarse a ellos, los dos modelos de datos existentes: raster o vectorial (Bosque Sendra, 1997, pp. 56-68) son claramente eficaces para representar con corrección este tema. En el cual, por ejemplo, la tercera dimensión, la altura del fenómeno, no tiene importancia y se puede menospreciar sin graves errores. Sin

embargo, la utilidad de estos modelos de datos es menor a la hora de representar no la ocupación del suelo en sí misma sino su dinámica, sus cambios a lo largo del tiempo. Se trata de una característica especialmente importante en este tema, en muchas ocasiones lo que interesa es observar cuál es la tendencia de evolución en un periodo de tiempo y cuáles han sido las modificaciones ocurridas en los usos en ese intervalo temporal.

La cuestión de representar el tiempo en un SIG resulta especialmente difícil. Los modelos de datos actuales no están adecuadamente diseñados para este hecho. Los modelos de datos usuales se han construido para representar digitalmente la cartografía en papel, y no tanto para representar de forma directa los hechos del territorio. La cartografía tradicional no representaba adecuadamente el aspecto temporal de la realidad territorial, y los SIG actuales adolecen todavía de esta deficiencia. No obstante se han realizado intentos para solucionar el tema, aunque todavía parciales (Langram, 1992; Palacios, 1995). Una solución muy simple a la cuestión es representar el paso del tiempo reiterando el tema a estudiar en diversas fechas, cada una de esas fechas forma un mapa, un estrato diferente en la base de datos del SIG. Es la solución denominada "secuencia de estados" (Palacios, 1995), que solo arregla parcialmente el problema y únicamente para ciertos fenómenos, aquellos donde la dinámica temporal no es muy rápida, de modo que la reiteración de mapas no es excesiva, basta con añadir otra versión del tema cada pocos años y, de ese modo, la redundancia introducida en la base de datos no es excesiva.

Por suerte este es el caso de las ocupaciones del suelo, en donde la observación del fenómeno cada cinco o diez años basta para obtener una visión suficientemente detallada del problema. Esta solución es especialmente fácil de implementar en un SIG raster.

3º La cartografía de la dinámica de la ocupación del suelo. La observación de las ocupaciones del suelo en una región en una serie de momentos temporales, cada uno de los cuales proporciona la situación en una fecha, permite emplear las funciones de manipulación de datos de un SIG para realizar una interesante y sugerente cartografía de la dinámica de la ocupación del suelo. En Pontius, Shusas y McEachern (2004) se proporciona un procedimiento muy sencillo y apropiado para el tema, con el cual se generan mapas diversos y muy informativos.

4º La explicación de la dinámica de la ocupación del suelo. Igualmente cada vez es más posible y asequible poder utilizar un SIG para explicar mediante modelos estadísticos la dinámica observada de la ocupación del suelo. En este sentido, la regresión logística se convierte en uno de los procedimientos de elección para ello, ya que es posible definir un modelo de regresión múltiple para una variable de tipo categórico como es la ocupación del suelo. En White et al (1997) se pueden encontrar interesantes resultados de esta aplicación. De la misma manera es factible construir modelos de simulación de la dinámica de las ocupaciones del suelo empleando los ya mencionados “autómatas celulares” y otros modelos similares; los resultados del modelo explicativo basado en la regresión logística sirven de referencia para establecer los factores a considerar

en estos modelos de simulación. En Pontius, Cornell y Hall (2001), Paegelow, Camacho y Menor (2003), Schneider y Pontius (2001) se pueden encontrar aplicaciones de este tipo de modelos a diferentes problemas y casos relacionados con las ocupaciones del suelo y su dinámica.

5º La asignación óptima de las ocupaciones del suelo con SIG y evaluación multicriterio. Con los procedimientos enumerados más arriba es posible empezar a entender las causas de la evolución de las ocupaciones del suelo y a intentar establecer predicciones de la situación en el futuro, predicciones basadas en algún grado en las dinámicas y evoluciones observadas en los datos del pasado. Otra posibilidad diferente para estimar las situaciones futuras es realizar un proceso de asignación óptima de las ocupaciones/usos futuros del territorio basándose en la optimización de uno o algunos criterios u objetivos. En esta línea se han incluido en los actuales SIG técnicas relativamente elaboradas para ello, utilizando los procedimientos de evaluación multicriterio. En el libro de Barredo (1996) se describen con detalle estos procedimientos, que aunque tropiezan con diversos tipos de problemas, es posible emplearlos con facilidad para generar resultados muy interesantes y apreciables. Un ejemplo concreto se puede encontrar en Gómez y Bosque (2004).

5.- La iniciativa LUCC para el estudio de la dinámica de la ocupación del suelo

El análisis de la dinámica de las ocupaciones/usos del suelo que hemos comentado antes tiene importancia a diferentes niveles de la escala espacial. Evidentemente en una región es importante conocer cuál ha sido, y cuál puede

ser en el futuro, la evolución de los usos y de las ocupaciones del suelo; pero, además, el tema de la dinámica de las ocupaciones adquiere importancia y relevancia significativa a escala global.

Las tendencias al cambio global que se han acumulado en los últimos años han llevado al intento de creación de lo que se denomina una ciencia del cambio global (Boada y Saurí, 2002), dentro de la cual ocupa un papel importante el análisis de las variaciones en los usos y en las ocupaciones del suelo en el conjunto del planeta.

De hecho se ha creado una iniciativa internacional de estudio del cambio de uso y del cambio de ocupaciones del suelo, denominada LUCC, que se realiza con el patrocinio de Internacional Social Science Council (ISSC) y del Internacional Human Dimensions Programme on Global Environment Change (IHDP) que lleva varios años realizando actividades y cuyos resultados se están haciendo públicos de diversas maneras (Gutman y otros, 2004; Boada y Saurí, 2002, pp. 73-95).

El programa IHDP es uno de los cuatro programas científicos sobre cambio global patrocinados por el International Council for Science, los otros son el Internacional Geosphere-Biosphere Programme (IGBP), el World Climate Research Programme (WCRP) y el DIVERSITAS, programa para el análisis de la biodiversidad. Cada uno de estos grandes programas están divididos en numerosos proyectos de investigación: BAHC, aspectos biológicos del ciclo hidrológico; PAGES, cambios globales del pasado; WOCE, experimento de circulación del océano mundial, etc. LUCC es uno de estos proyectos o iniciativas de investigación, está auspiciado, simultáneamente, por el programa IGBP y por el IHDP. Precisamente debido a la necesidad de tener en cuenta, en la comprensión de los cambios en las ocupaciones del

suelo, los aspectos físicos son los mas estudiados por el programa IGBP, además de cuestiones sociales y económicas, las que son estudiadas, al menos en parte, por el programa IHDP. Esta circunstancia es una buena muestra de la complejidad que contiene el tema de la dinámica de los usos/ocupaciones del suelo, donde es imprescindible la consideración de variables biofísicas y socio-económicas.

En la página WEB del proyecto Lucc es posible encontrar numerosos resultados y publicaciones de gran interés. Se pueden resumir algunos de los resultados más importantes de esta iniciativa científica en lo siguiente (Moran, Skole y Turner, 2004):

- Avances en la observación y el “monitoreo” permanente de los cambios y las variaciones en la ocupación del suelo; lo que supone obtener medidas consistentes de las ocupaciones del suelo y de sus cambios globales con una exactitud conocida. Un desarrollo importante en este sentido es la tendencia a pasar de las clasificaciones discretas de los tipos de ocupaciones a medidas continuas de la situación de la ocupación en cada punto. Para ello es imprescindible disponer de imágenes tomadas por sensores remotos correctamente empleados y calibrados.
- La medida de la dinámica de los usos y ocupaciones del suelo. Una de las finalidades esenciales de este tipo de análisis es proporcionar datos para medir la incidencia de las variaciones en las ocupaciones sobre el cambio global, por ejemplo, sobre las emisiones de CO₂ a la atmósfera. Otro aspecto importante de este tema es la determinación de los factores que inciden y facilitan o retardan el cambio en las ocupaciones o los usos del suelo. Para ello no solo se determina la incidencia de factores muy básicos, tales como el crecimiento de la población y de los

niveles de crecimiento económico y de consumo, además se valora la influencia de otros factores más refinados y concretos (por ejemplo, las causas sociales de la deforestación, o el papel de las instituciones en las decisiones sobre usos del suelo en una región, etc.), un elemento importante en esta línea es la idea de poder relacionar los datos de imágenes y los mapas de ocupaciones con las actividades sociales y humanas, la conexión de personas con pixels (Liverman y otros, 1998).

- Formulación de modelos. Un componente importante en estos estudios es la elaboración de modelos explicativos, predictivos y de simulación de la dinámica de los usos y ocupaciones del suelo. En este sentido se han producido avances muy significativos y se han elaborado una amplia gama de modelos que están disponibles para que el estudioso de estos temas los utilice. En (Briassoulis, 2000) se revisan muchos de estos modelos con bastante detalle, diferenciando hasta cinco grandes enfoques empleados en su desarrollo: Modelos estadísticos y econométricos (Regresión lineal, EMPIRIC, etc.); Modelos de interacción espacial (Gravitatorios, potencial, etc.); Modelos de optimización (incluyendo aquí las técnicas de evaluación multicriterio y multiobjetivo); Modelos integrados (Lowry, basados en la contabilidad input-output, etc.) y, finalmente, otros enfoques de modelado (aquí se sitúan los planteamientos más centrados en el uso de los SIG, por ejemplo el uso de Cadenas de Markov la superposición de mapas temáticos para describir, analizar y predecir la evolución de las ocupaciones del suelo). Los modelos basados en “autómatas celulares” y en multiagentes serían otra reciente aportación a esta línea de desarrollo de modelos sobre la evolución de las ocupaciones del suelo y estarían adquiriendo, como ya hemos indicado,

una importancia muy significativa en la actualidad (Benenson y Torrens, 2004). Otra aportación de interés sería la de Alcamo, Leemans y Kreileman (1998) y IMAGE (2004), con el desarrollo de un complejo modelo donde se incluye, junto a otros varios componentes (un modelo del sistema económico-industrial, un modelo de la conexión atmósfera-océanos, etc), la dinámica de las ocupaciones del suelo y su impacto en el cambio climático en el siglo XXI, a través de las emisiones de CO₂ derivadas de las modificaciones en la ocupación y los usos del suelo.

6.- Conclusiones

Como espero haya mostrado este trabajo el uso y las aplicaciones de los SIG siguen creciendo en cantidad y en variedad; pero, al mismo tiempo, cada vez más a menudo se ponen de manifiesto diversos problemas e insuficiencias de la organización y de las posibilidades analíticas de los SIG.

La resolución de estos problemas ofrece un campo amplio de trabajo, investigación y desarrollo a muchos especialistas y usuarios de los SIG.

En esta línea el estudio de las ocupaciones del suelo con SIG es un campo privilegiado, donde numerosas novedades técnicas están apareciendo continuamente y produciendo mejoras y avances aunque todavía queda mucho por resolver en este tema.

Esperemos que la colaboración entre miembros de diversas profesiones (geógrafos, ingenieros, informáticos, etc.) y de diversos países (España, Ecuador, etc.) permita mejorar y solucionar estas deficiencias y desarrollar SIG y

otras tecnologías de la información geográfica fáciles de usar, potentes y asequibles a todas las sociedades.

Bibliografía:

Alcamo, J., Leemans, R. y Kreileman, E. (editores) (1998): *Global Change Scenarios of the 21st Century. Results from the IMAGE 2.1 Model*. Oxford, Pergamon, 296 pp.

Anselin, L., Syabri, I, y Kho, Y. (2004): "GeoDa: An Introduction to Spatial Data Analysis", *Geographical Analysis*, en prensa (disponible en: <https://geoda.uiuc.edu/pdf/geodaGA.pdf>, ver también: <https://geoda.uiuc.edu/default.php>, consultados en Julio de 2005)

Barba Romero, S. y Pomerol, J-C. (1997): *Decisiones multicriterio. Fundamentos teóricos y utilización práctica* Alcalá de Henares, Servicio de publicaciones, Universidad de Alcalá. 420 p.

Barredo, Cano, J. I. (1996): *Evaluación multicriterio y Sistemas de Información Geográfica en la Ordenación del Territorio*. Madrid, Editorial RA-MA, 264 p.

Barredo, J. I; Demicheli, L, Lavallo, C; Kasanko, M; McCormick, N (2004). "Modelling future urban scenarios in developing countries,: an aplicacion case study en Lagos, Nigeria". *Environment and Planning B: Planning and Design*, 32, pp 65-84.

Barredo, J. I, Kasanko, M, McCormick, N y Lavallo, C. (2003): "Modelling dynamic spatial processes: simulation on urban future scenarios through cellular automata". *Landscape and Urban Planning*, 64, pp. 145-160

Barredo, J. I. Kasanko, M (2003) "Modelling dynamic spatial processes: simulation of urban future scenarios through cellular automata". *Landscape and Urban Planning*, 64, pp 145-160.

Benenson, I. y Torrens, P.M. (2004): *Geosimulation: Automata-based Modeling of Urban Phenomena*, Londres, Wiley, 312 p

Boada, M. y Saurí, D. (2002): El cambio global, Barcelona, Rubes editorial, 143 pp.

Bosque Sendra, J. (2001): "Planificación y gestión del territorio. De los SIG a los Sistemas de ayuda a la decisión espacial (SADE)". *El Campo de las Ciencias y de las Artes*, 2001, pp. 135-169 (disponible en: <http://www.geogra.uah.es/~joaquin/pdf/SIG-y-SADE.pdf>, consultado en julio 2005).

Bosque Sendra, J. (1997): *Sistemas de información geográfica*. Madrid, Rialp.

Bosque Sendra, J. y García, R.C. (2000): "El uso de los sistemas de información geográfica en la planificación territorial". *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, Nº 20, pp. 49-67 (disponible en: http://www.geogra.uah.es/~joaquin/pdf/SIG_Ordenacion-territorio.pdf, consultado en julio 2005)

Bosque Sendra, M. Gómez Delgado, A. Moreno Jiménez y F. dal Pozzo. (2000): "Hacia un sistema de ayuda a la decisión espacial para la localización de equipamientos". *Estudios geográficos*, 2000, tomo LXI, Nº 241, pp. 567-598 (disponible en: http://www.geogra.uah.es/~joaquin/pdf/SADE_LOCALizacion.pdf, consultado en julio 2005)

Bosque Sendra, J. y Moreno Jiménez, A. (Coordinadores) (2004) *Sistemas de información geográfica y localización de instalaciones y equipamientos*_Editorial RA-MA, Madrid, 2004, 353 pp + CD ROM

Briassoulis, H. (2000): "Analysis of Land Use Change: Theoretical and Modeling Approaches". En *The Web Book of Regional Science* (<http://www.rrl.wvu.edu/WebBook/Briassoulis/contents.htm>, consultado en Julio de 2005). ed., Scott Loveridge. Morgantown, WV: Regional Research Institute, West Virginia University.

Conesa, C., Alvarez, Y. y Granell, C. (editores) (2004): *El empleo de los SIG y la Teledetección en Planificación territorial*. Murcia, Universidad de Murcia, 596 p.

Conesa, C., Alvarez, Y. y Martínez, J. B. (editores) (2004a): *Medio ambiente, recursos y riesgos naturales. Análisis mediante tecnología SIG y Teledetección, vol I*. Murcia, Universidad de Murcia, 525 p.

Conesa, C., Alvarez, Y. y Martínez, J.B. (editores) (2004b): *Medio ambiente, recursos y riesgos naturales. Análisis mediante tecnología SIG y Teledetección, vol II*. Murcia, Universidad de Murcia, 470 p.

Conesa, C. y Martínez, J.B. (editores) (2004): *Territorio y medio ambiente. Métodos cuantitativos y técnicas de información geográfica*. Murcia, Universidad de Murcia, 404 p.

Chuvieco, E. (2002): *Teledetección ambiental. La observación de la Tierra desde el espacio*. Barcelona, Ariel, 586 pp. + CD ROM.

DIVERSITAS: <http://www.diversitas-international.org/>, consultado en Julio de 2005.

Gómez Delgado, M. y Bosque Sendra, J. (2004): "Aplicación de análisis de incertidumbre como método de validación y control del riesgo en la toma de decisiones", *GeoFocus (Artículos)*, (2004), Nº 4, p. 179-208 http://geofocus.rediris.es/docPDF/Articulo9_2004.pdf, consultado en julio 2005.

Gómez Delgado, M. y Bosque Sendra, J. (2001): "Cálculo de rutas óptimas para el transporte de residuos tóxicos y peligrosos". *GeoFocus (Artículos)*, 2001, Nº 1, pp. 49-75. (http://geofocus.rediris.es/docPDF/Articulo4_2001.pdf, consultado en julio 2005).

Gómez, M.; Rodríguez, V. M.; Rodríguez, A. E.; Chuvieco, J. y Chuvieco, E. (1995): "Diseño de carreteras mediante un SIG: costes de construcción y costes ambientales". *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, Vol.III, Nº104, pp.361-376.

Gutman, G., Janetos, A., Justice, C., Moran, E. Mustard, J. F., Rindfuss, R. R., Skole, D., Turner, B. L. y Cochrane, M.A. (2004): *Land Change Science. Observing, Monitoring and Understanding Trajectories of Change on the Earth's Surface*. Dordrecht, Kluwer. 459 p. + CD ROM.

IGBP: www.igbp.kva.se, consultado en Julio de 2005

ICSU: www.icsu.org, consultado en Julio de 2005

IHDP: www.uni-bonn.de/ihdp, consultado en Julio de 2005

IMAGE (2004): *The IMAGE 2.2 implementation of the SRES scenarios*. RIVM (<http://www.mnp.nl/image/>, consultado en Julio de 2005).

Haining, R.P. (2003): *Spatial data analysis: Theory and practice* Cambridge, Cambridge University Press.

Langran, G. (1992). *Time in geographic informationsystems*. Taylor and Francis, Londres.

Liverman, D., Moran, E., Rindfuss, R. R. y Stern, P. C. (editors) (1998): *People and Pixels. Linking Remote sensing and Social Science*. Washington, National Academy Press, 244 p.

Malczewski, J. (1999): *GIS and multicriteria decision analysis*. Nueva York, J. Wiley, 392 p.

Moran, E., Skole, D. y Turner, B. L. (2004): "The Development of the international Land Use and Land Cover Change (LUCC) Research Program and its Links to NASA's Land Cover and Land Use Change (LCLUC) Initiative" en Gutman, G., Janetos, A., Justice, C., Moran, E. Mustard, J. F., Rindfuss, R.R., Skole, D., Turner, B. L. y Cochrane, M.A. (2004): *Land Change Science. Observing, Monitoring and Understanding Trajectories of Change on the Earth's Surface*. Dordrecht, Kluwer, pp. 1-16

Moreno Jiménez, A. (2001): *Geomarketing con sistemas de información geográfica*. Madrid, Universidad autónoma, Departamento de Geografía, 138 p.

O'Sullivan D. (2001): "Exploring Spatial Process Dynamics Using Irregular Cellular Automaton Models". *Geographical Analysis*, vol.33, No. 1, p 1-18.

Paegelow, M., Camacho Olmedo, M. T. y Menor Toribio, J. (2003): "Cadenas de Markov, evaluación multicriterio y evaluación multiobjetivo para la modelización prospectiva del paisaje", *GeoFocus (Artículos)*, Nº 3, 2003, p. 22-44. ISSN: 1578-

Palacios, M. (1995). "Sistemas de información geográfica temporal". *Anales de geografía de la Universidad Complutense*, Nº 14. Madrid.

Parker, D. C, Berger, T. y Manson, S.M. (editores) (2001): *Agent-Based Models of Land-Use and Land-Cover Change. LUCC Report Series, nº 6*. <http://www.geo.ucl.ac.be/LUCC>, consultado en julio 2005

Pontius, R.G., Cornell, J. y Hall, C.A.S (2001): "Modeling the spatial pattern of land-use change with GEOMOD2: application and validation for Costa Rica". *Agriculture, Ecosystems and Environment* 85 (2001) 191–203

Pontius, R. G., Shusas, E. y McEachern, M. (2004): "Detecting important categorical land changes while accounting for persistences" *Agriculture, Ecosystems and Environment*, 101, 251-268

Ramírez, L. y Bosque Sendra, J. (2001): "Localización de hospitales: analogías y diferencias del uso del modelo p-mediano en SIG raster y vectorial". *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 2001, nº 21, pp. 53-79 (disponible en: <http://www.geogra.uah.es/~joaquin/pdf/localiza-hospitales.pdf>, consultado en julio 2005)

Schneider, L.C. y Pontius, R.G. (2001): "Modeling land-use change in the Ipswich watershed, Massachusetts, USA". *Agriculture, Ecosystems and Environment* 85 (2001) 83–94

WCRP: www.wmo.ch/web/wcrp/wcrp-home.html, consultado en julio 2005

White, R; Engelen, G; Uljee, I (1997) "The use of constrained cellular automata for high resolution modelling of urban land use dynamics". *Environment and Planning B: Planning and Design*, 24, pp 323-343.

El desarrollo territorial

Paúl Ochoa Arias

Ingeniero Civil por la Universidad de Cuenca
Especialización en Impactos Ambientales en la
Universidad Internacional de Andalucía - España
Profesor de la Universidad del Azuay

1. Introducción

Las diferencias entre las diferentes regiones del mundo son cada vez más manifiestas. El actual sistema tiende a la polarización, pues los territorios más atrasados parecen alejarse cada vez más de los territorios de mayor desarrollo.

Esta situación de divergencia y desigualdad preocupa a ambos extremos. Es por ello que desde diferentes frentes se analiza la problemática que compete al desarrollo de un territorio y se han intentado proponer algunas directrices que apunten hacia una convergencia.

El desafío es lograr el mejoramiento de los niveles de vida de los habitantes de los territorios de menor desarrollo relativo. Para ello se han propuesto diversos planteamientos conceptuales y metodológicos, relativos a la manera de concebir, describir y estudiar la dinámica del territorio, y con ello facilitar la determinación de propuestas desencadenantes de desarrollo de la mano de la Tecnología de la Información, las herramientas metodológicas y sistémicas (Planes de Desarrollo, Planes de Actuación Urbanos o Rurales, Ordenamiento Territorial entre otros). A esta problemática pretende aportar el presente trabajo.

2. Cómo concebir el territorio

El territorio, puede ser entendido como un sistema compuesto por subsistemas con un cierto número de actividades que determinan su funcionamiento y que interactúan entre subsistemas.

Esta modelización sistémica del territorio permite entender y explicar la presencia de ciertos procesos, lo cual es útil para el análisis de las dinámicas que se producen; pero sobre todo facilita la concepción del territorio como un conjunto en el que están fuertemente relacionados la sociedad y el espacio que ella ocupa, constituyendo el soporte de los flujos de entrada y salida: monetarios, energías, materiales, personas, paquetes tecnológicos (información y conocimiento), productos, políticas.

Para el presente estudio es muy pertinente la propuesta citada por Furió (1) por la cual el territorio es: “Un conjunto formado por una sociedad y el espacio que ella organiza. La noción de territorio engloba, pues, la noción de espacio pero no se confunde con ella. Consideramos aquí el territorio como un conjunto dinámico, delimitado por una frontera, en la cual se combinan y reaccionan los elementos físicos y humanos unos con los otros. La diferenciación territorial es el resultado de un proceso que conduce a los actores sociales a organizar, administrar y apropiarse del espacio. La noción de territorio manifiesta, explícitamente, la existencia de una organización social, política y económica que organiza y ordena el espacio”.

Concordante con esta percepción del territorio está la de los subsistemas principales que lo componen y que podrían considerarse de la siguiente forma: humano, cultural, tecnológico, económico, espacial, político y ecológico (natural):

El subsistema humano designa al mismo tiempo al hombre y al conjunto de relaciones que él mantiene con los otros y con el territorio donde desarrolla su vida personal. Desde el punto de vista funcional este subsistema opera en la reproducción biológica, social y cultural de los individuos. En otras palabras en la

satisfacción de las necesidades materiales e inmateriales fundamentales.

El subsistema cultural está conformado por el conjunto simbólico creado por el hombre y que constituye su acervo. Éste orienta y controla la acción de los individuos. Condiciona el potencial de superación de una colectividad, su facultad de adaptación, su voluntad de obrar e intervenir sobre él mismo y sobre su territorio.

El subsistema tecnológico opera en la introducción de los conocimientos en el dominio de la producción económica. Engloba los procesos de producción de nuevos bienes y servicios, el saber hacer que permite la introducción de una novedad (producto, proceso o servicio) en el mercado, el saber hacer que permite y posibilita la utilización de recursos inutilizados hasta el momento.

El subsistema económico transforma, produce y distribuye los bienes y servicios necesarios para una sociedad a partir de la utilización de la fuerza de trabajo, el capital, las técnicas y recursos naturales existentes en el sistema ecológico (natural). La división económica del trabajo y las especializaciones que derivan del funcionamiento de ese sistema permiten descubrir y describir los tipos de configuraciones económicas territoriales.

El subsistema espacial es, en primer lugar, el cuadro de vida y el soporte de la actividad económica. Tiene como función esencial asegurar la interacción local y la comunicación en la distancia. Está constituido por un conjunto de nudos, lugares centrales, de vías de comunicación que los unen y por el conjunto de zonas intersticiales. El subsistema espacial tiene la propiedad de crear conexiones y campos de polarización que

orientan los flujos de personas, de capitales y de información alrededor de formas jerarquizadas de poblamiento y de hábitat.

El subsistema Político puede entrecruzarse en el territorio por medio de la red administrativa. Opera en la regulación de los diversos conflictos y contradicciones entre los grupos sociales localizados. Infiere en la elección y definición de los objetivos del desarrollo territorial y, para alcanzarlos, moviliza los poderes institucionalizados.

Finalmente, el subsistema ecológico (natural) suministra la materia y la energía necesarias para el funcionamiento del conjunto del sistema socioeconómico. Siendo un sistema cerrado en términos de materia, en cambio es un sistema abierto cuando consideramos los flujos de energía. Además el sistema ecológico global está conectado a una entropía creciente, como consecuencia, principalmente, de su interacción con el sistema económico.

A estos 7 subsistemas descritos, se los puede también considerar agrupados a su vez dentro de tres subsistemas:

Subsistema económico-productivo, constituido por los subsistemas tecnológico y económico.

Subsistema físico espacial, que incluye el sistema espacial y el ecológico (natural)

Subsistema social, conformado por los sistemas humano, cultural y político

3. Caracterización territorial

Con el propósito de conocer la realidad de un territorio, se requiere de una caracterización del mismo atendiendo a la estructura dada por los subsistemas ya indicados, en la cual se describa:

- 1) Subsistema económico-productivo (tecnologías, insumos, mercados, organización, etc.) donde se enfatizan las formas de uso del territorio, el impacto en el ambiente y sus repercusiones en la calidad de vida de los pobladores.
- 2) Subsistema físico-espacial, a través del cual se determina el deterioro o impacto acumulativo de los métodos de explotación sobre el ambiente, así como las limitaciones físicas (disponibilidad) que el medio impone a los métodos de utilización de los recursos del territorio (capacidad de acogida), los asentamientos humanos y la cobertura de los servicios básicos (electricidad, agua, teléfono, alcantarillado), la localización de la industria, el comercio, la vivienda, medios de comunicación y otros.
- 3) Subsistema social para determinar las condiciones de vida de la población y los procesos vinculantes a la calidad de vida.

Esta caracterización del territorio debe evidenciarse de forma georeferenciada mediante mapas que permitan contar con información como:

No.	Descripción	Subsistema
1	Captaciones de agua	1
2	Catastro de predios servidos con riego	1
3	Catastro y tenencia del suelo rural	1
4	Catastros rurales	1

5	Catastros urbanos	1
6	Clasificación agrológica	1
7	Conducciones de agua	1
8	Cultivos no roturados	1
9	Cultivos roturados	1
10	Estadísticas disponibles	1
11	Industrias	1
12	Infraestructura vial	1
13	Minas	1
14	Pastos	1
15	Recursos naturales turísticos	1
16	Uso actual de suelos	1
17	Uso potencial de suelo	1
18	Usos de suelo urbanos	1
19	Usuarios del agua	1
20	Acuíferos	2
21	Afecciones del suelo	2
22	Aguas minerales	2
23	Aguas termales	2
24	Amenazas naturales	2
25	Áreas protegidas	2
26	Aspectos	2
27	Biodiversidad	2
28	Caudales	2
29	Clima	2
30	Cobertura vegetal	2
31	Corrientes subterráneas	2
32	Cuencas y subcuencas hidrográficas	2
33	Degradaciones y contaminaciones	2
34	Detección satelital	2
35	Disección vertical y horizontal	2
36	Erosión	2
37	Forestal	2
38	Fuentes de aguas residuales agrícolas, urbanas e industriales	2
39	Fuentes de contaminación difusas	2
40	Fuentes de contaminación puntuales	2
41	Fuentes de emisiones gaseosas fijas	2
42	Geología y Minería	2

43	Geología, hidrogeología, geomorfología y minería	2
44	Geomorfología	2
45	Hidrogeología	2
46	Infraestructura de servicios	2
47	Infraestructura hidrotécnica	2
48	Lagos	2
49	Lagunas	2
50	Pendientes	2
51	Pisos climáticos	2
52	Plantas de tratamiento	2
53	Plantas depuradoras	2
54	Precipitación	2
55	Red hidrográfica	2
56	Red vial principal (incluye línea férrea) actualizada al año 2001	2
57	Redes de distribución de agua potable	2
58	Reservas petroleras	2
59	Sistemas de redes de aguas servidas	2
60	Sistemas de reservas hídricas y regulación de caudales	2
61	Suelos / clasificación geotécnica	2
62	Temperatura	2
63	Topografía	2
64	Asentamientos poblacionales	3
65	Cabeceras cantonales	3
66	Capitales provinciales	3
67	Divisiones administrativas	3
68	Divisiones políticas	3
69	Información socioeconómica	3
70	Migraciones	3
71	Patrimonio cultural	3

4. Elementos que se deben considerar en un estudio territorial

El resultado de un análisis integral o diagnóstico produce la identificación de los procesos y los mecanismos

que los rigen, los cuales obedecen a las realidades propias en las que se desenvuelven las actividades tanto en espacios territoriales urbanos como rurales. Éstas deben ser consideradas previamente a fin de luego proceder a la comparación y análisis entre lo existente y lo deseable. Sobre esto conviene realizar algunas reflexiones.

Desarrollo y renovación urbana

Históricamente la ciudad ha ejercido un papel concentrador de las actividades, dada su condición de centro de recursos de conocimiento e innovación. Las ciudades pretenden renovarse con vistas a convertirse en sitios atractivos, y para ello tratan de mejorar sus niveles de calidad en servicios, cultura, ambiente y sociedad. Las ciudades desarrolladas, se han convertido en un paradigma.

La mundialización de la economía y el crecimiento tecnológico suponen un cambio en el territorio. Los problemas derivados de ello han sido planteados por algunos autores, Antonio Serrano Rodríguez (2), los menciona de la siguiente forma:

- a. “Concentración de la población y de la actividad en pocas áreas espaciales (ciudades).
- b. Significativa ampliación del número de territorios que se van integrando a las áreas metropolitanas, lo que a su vez implica un sustancial incremento de la distancia a recorrer en los movimientos recurrentes diarios por motivo de trabajo. El número de kilómetros recorridos diariamente por un ciudadano se incrementa significativamente.
- c. Pérdida de una forma de vida en la que la ciudad jugaba un papel fundamental como marco de

interrelación social y vital, a cambio de un espacio cada vez más zonificado y segregado en el que la distancia entre residencia, trabajo, comercio, etc. dificulta y restringe el tiempo para la relación interpersonal. La individualización social y el predominio de la televisión y del automóvil en las formas de vida es una conclusión interactiva de este modelo de desarrollo territorial que, en última instancia como se ha señalado en distintas investigaciones, se encuentra muy directamente ligado al modelo de sociedad de consumo predominante en la actualidad.”

A futuro se espera que las telecomunicaciones y las nuevas tecnologías incidan con mayor fuerza en las decisiones relativas a lugar de residencia, localización de las actividades productivas, lugar de trabajo, etc. Así, una mejora en las telecomunicaciones puede ir asociada a una reducción de movimientos entre la residencia y el trabajo, potenciando el trabajo a domicilio y rescatando con ello el papel de las ciudades medias y de la localización dispersa de actividades.

Las ciudades buscan integrarse a redes internacionales de comercio y comunicación, en las que se tiene en cuenta sus ventajas comparativas, no solamente por su estratégica ubicación geográfica sino también por la eficiencia de las comunicaciones y medios de transporte, la disponibilidad de un importante sector de servicios estratégicos que soporten la actividad económica.

Para propiciar estos aspectos son aplicables una serie de políticas de promoción urbana; algunos de ellos los menciona Andrés Pracedo Ledo (3):

- a. “Priorizar la promoción del medio ambiente residencial (calidad de la vivienda, comercios, servicios culturales y de ocio, seguridad ciudadana, medio ambiente natural no polucionado, agua, aire, suelo)

- b. Favorecer la accesibilidad a la ciudad en particular a los centros urbanos o históricos, para reducir la congestión, siendo probablemente la política de tráfico el reto más importante para los planificadores en el futuro.
- c. Intensificar las conexiones interurbanas (negocios, viajes, etc.) en particular las comunicaciones aéreas.
- d. Dar preferencia al city marketing, por medio de una eficiente administración urbana, y una política de cooperación público - privada y pública - pública.”

Promover la prosperidad de la ciudad en función de hacerla atractiva al establecimiento de empresas, de turismo y de actividades que permitan conseguir un lugar agradable para vivir. Esto parte de factores socioeconómicos que buscan el bienestar urbano, el cual debería equilibrarse con los intereses económicos de manera que ambos objetivos resulten compatibles y no antagónicos.

En relación con este último aspecto, se podría decir que, para la búsqueda de un entorno productivo en la ciudad deberían combinarse tres elementos que según Pracedo (4), serían: calidad de los recursos humanos, apoyo técnico para la localización de empresas y calidad técnica de las infraestructuras.

En definitiva estas propuestas se enfocarían hacia un modelo de calidad urbana, en el que los aspectos cualitativos marcarían la diferencia con un modelo puramente desarrollista.

Desarrollo y renovación rural

En la mayoría de los países subdesarrollados, la pobreza es un problema rural, en efecto más del 60 % de los

pobres en México, América Central y los países andinos viven en zonas rurales, y su pobreza es más extrema que en las zonas urbanas. Según la CEPAL (5) entre 1990 y 1994 el porcentaje de hogares en situación de pobreza en América Latina y el Caribe disminuyó apenas de 41% a un 39 %; es decir que no pudo contrarrestarse el aumento producido en la década de 1980 en donde se pasó del 35 % al 41 %.

Estos estudios señalan que los pobres de las zonas rurales enfrentan a tres problemas fundamentales: (i) pocas oportunidades de empleo productivo tanto en actividades agropecuarias como en las no agropecuarias (ii) nutrición insuficiente, mala salud y falta de servicios educacionales; y (iii) niveles insuficientes de organización para negociar efectivamente a favor de sus intereses.

En los mencionados estudios se da cuenta de que en América Latina, los pequeños productores representan la mayor parte de los pobres rurales (66%) mientras que los pobladores rurales sin tierra y los grupos indígenas y otros representan el 30 % y el 4 % respectivamente. Diversas estimaciones señalan que al menos un tercio de los pequeños productores serían minifundistas con limitadas posibilidades de resolver sus condiciones de pobreza a través del desarrollo agropecuario.

Por todo lo anterior, es imperativo acelerar los procesos de desarrollo rural destinados a crear las condiciones necesarias para que los habitantes rurales puedan gozar de condiciones de vida adecuadas, equiparables con aquellas de que gozan los habitantes urbanos.

Analizando la problemática rural, el BID (6), identifica cuatro grandes tendencias que afectan las transformaciones de la ruralidad:

- “Integración y competitividad: la liberalización de las economías ha tomado gran impulso en la región; la apertura de los mercados y la integración de las agriculturas regionales se profundizan. Las nuevas oportunidades del mercado permiten la movilización de la oferta agrícola al exterior, mientras se reducen las barreras proteccionistas, lo cual se traduce en crecientes esfuerzos para aumentar la competitividad y la calidad de los productos, reduciendo simultáneamente los costos.

- El nuevo rol del estado: la privatización, la descentralización, los ajustes presupuestarios para reducir el déficit fiscal y el papel más determinante de los mercados, han significado la menor intervención del estado en el sector rural, y también un desmantelamiento institucional que dificulta las iniciativas de desarrollo rural más aún cuando no ha surgido de la sociedad civil un reemplazo a dicha institucionalidad.

- La valoración del medio: La gran mayoría de los pobres rurales vive en áreas de bajo potencial, incluyendo zonas degradadas, erosionadas o semidesérticas, y tierras frágiles y marginales de ladera y humedales. Esta población tiene una gran dependencia en los recursos naturales que son la base de su sustento (agua, alimento, energía e ingreso); pero, por las limitaciones en cuanto a la calidad y cantidad de esos recursos, hace que por falta de otra alternativa, destruyan esta base. La región cuenta con una amplia riqueza de recursos naturales, si se compara con otras regiones del mundo, no obstante, los desafíos de la desertificación, la destrucción de los recursos naturales, los cambios climáticos y la pérdida de la biodiversidad, están cada día más

presentes en la búsqueda de instrumentos para el desarrollo sustentable. En este sentido, la ruptura del círculo vicioso de la deforestación, la degradación de los recursos hídricos y los suelos, y el incremento de la pobreza rural es uno de los ejes que orientan las nuevas estrategias rurales.

- Género, etnia y pobreza: La mujer en el medio rural es productora de alimentos y a su vez trabajadora rural. En efecto, la mujer es responsable de la producción de hasta el 50 % de los alimentos consumidos. Debido en parte a la ruptura de las estructuras familiares tradicionales y a las mayores tasas de migración masculina, una gran parte de las tareas agrícolas llevadas a cabo por el estrato de pequeños productores de la región se han ido concentrando en manos de las mujeres. Las comunidades indígenas juegan un papel primordial en la activa conservación de rasgos y valores culturales, mantienen sistemas y conocimientos sobre el uso sustentable de los recursos biológicos, especialmente los usos no maderables del bosque y su biodiversidad. Históricamente la mujer, y el indígena no han tenido acceso equitativo a tierras, crédito, capital y servicios de extensión, aun cuando son ellos los que más se dedican a la utilización de los recursos tanto para la subsistencia básica de sus familiares, como para generar ingresos complementarios en base de los mismos.”

El mismo estudio, identifica cinco orientaciones centrales en la definición de una estrategia de reducción de la pobreza rural, las cuales resumidamente se podrían indicar como:

- Contexto político – institucional favorable: dado que el crecimiento económico y sectorial es un elemento

vital para reducir la pobreza rural, el requisito indispensable para que los instrumentos del desarrollo rural den frutos, es la consistencia con un contexto macroeconómico y sectorial favorable, construido sobre la base de la continuidad de políticas estables y del establecimiento de las condiciones político – institucionales mínimas necesarias para permitir la ejecución efectiva y descentralizada de proyectos. Será necesario también contar con programas de protección social para aquellos grupos humanos que no están en condiciones de satisfacer sus necesidades básicas.

- Discriminación positiva: La corrección de los factores contrarios a los sectores rurales, que han discriminado la distribución de los recursos a favor de los conglomerados urbanos constituye un desafío en la medida en que el poder político y económico están centralizados en las ciudades mientras que la población rural es en su mayoría pobre, dispersa, desorganizada y cada vez menos numerosa. La discriminación positiva hacia el problema de la pobreza rural debe comenzar por la neutralidad de las políticas macroeconómicas que han discriminado contra el sector a través de intervenciones directas e indirectas del Estado en los mercados, mediante políticas fiscales, en las inversiones públicas y repartición de rentas.

- Sustentabilidad: Si se puede aceptar una definición de desarrollo sustentable como: “el mejoramiento permanente en los niveles de vida de la población, que no requiere de continuos apoyos financieros externos y que no degrada la base de recursos naturales” (7) (BID 1996), la estrategia consistiría en cooperar con los sectores pobres para que ellos encuentren

caminos autónomos para salir de la pobreza. También incluye la expansión de las oportunidades de trabajo y de la capacidad de incrementar ingresos de los más desposeídos para reducir la presión en los recursos naturales, eliminando el círculo vicioso pobreza – degradación ambiental. Algunos de los elementos en el manejo sustentable de los recursos naturales que se consideran aplicables a los esfuerzos del desarrollo rural incluyen: (i) Intensificación de la producción agropecuaria con prácticas policulturales y conservacionistas que aumenten los rendimientos sin degradar los recursos naturales para mantener y generar empleo; (ii) reformas legales que promuevan el uso racional de los recursos hídricos y la descentralización de su manejo facilitando un acceso equitativo y la aplicación de marcos regulatorios; (iii) el manejo de cuencas como estrategia balanceada de desarrollo que considere el uso sustentable de los recursos y la participación de la población rural; (iv) el fortalecimiento del papel de las áreas protegidas como elemento clave en el desarrollo rural y en el uso sustentable de los recursos enfocándose en la consolidación de los sistemas nacionales de áreas protegidas, la participación de las comunidades rurales en actividades de manejo y de uso racional, y el fomento de usos sustentables de sus recursos biológicos, como es el ecoturismo y productos naturales alternativos.

- Inversión en capital humano: La calidad de la educación rural en la mayoría de los países es inferior a la urbana, situación provocada por la dispersión, baja matrícula y desestímulos docentes del entorno rural. Dado que la marginación progresiva de ciertas regiones, la carencia de opciones de trabajo, y el despoblamiento de las mismas dificultan la solución

a las necesidades de servicios básicos para la población restante, debe existir una compatibilidad entre inversión social y fuentes locales de ingreso, lo que se traduce en muchos casos en programas de inversión social, y dentro de ellos, en efecto, la educación debe ocupar un papel protagónico.

- *Heterogeneidad y participación:* A las diferencias culturales, de paisaje rural y de potencialidades de los recursos naturales, de institucionalidad y ambiente político, que distinguen a los países de la región, se agregan diferencias regionales y microrregionales igualmente significativas dentro de cada país. Esto significará, a nivel de país, una decidida política de descentralización para permitir la expresión de la diversidad y convocar a los diversos actores a expresar sus opiniones, por su parte, a nivel de la región, se deberá traducir en una gran flexibilidad para implementarlas en consonancia con las posibilidades e intereses de la gente, y a nivel de la comunidad, deberá manifestarse en una definida estructura de participación de las mujeres, hombres y jóvenes beneficiarios, junto con los agentes colaboradores (organizaciones sociales, agencias gubernamentales, municipales) durante las fases de diseño, ejecución y evaluación de las iniciativas de desarrollo rural.

Propuesta de escenarios

El análisis prospectivo de escenarios alternativos y conclusiones, debe proponer líneas de actuación que permitan generar el desarrollo, enfatizando en los siguientes puntos: i) definición de algunos valores y metas del desarrollo territorial, ii) modificaciones a los procesos estructurales, profundizando en las formas de apropiación del territorio, iii) arreglos a los mecanismos de integración intra- y extra-

regional, iv) responsabilidad de los agentes del desarrollo (Estado, mercado, sociedad).

Estas líneas de actuación, deben apuntar a la neutralización del crecimiento de las áreas metropolitanas, el fomento de espacios urbanos de tamaño medio y el sostenimiento de las áreas rurales, Antonio Serrano Rodríguez (8), al respecto señala:

- a. “Las regiones funcionales urbanas y áreas metropolitanas concentradoras de población y actividad, en las que las ventajas otorgadas por la aglomeración y urbanización coexisten con los crecientes costos de congestión, marginalidad e incomunicación social que van afectando de manera creciente a las mejoras de calidad de vida que esas grandes áreas han significado para la población.
- b. Las ciudades intermedias, con unos ciertos niveles poblacionales y de urbanización, que han posibilitado el desarrollo de actividades productivas que, con las adecuadas políticas de ordenación del territorio, podrían fundamentar una alternativa deseable, por lo menos desequilibradora, a la localización productiva en las grandes áreas metropolitanas. En estas ciudades en las que el urbanismo y las políticas territoriales pueden encontrar una mayor eficiencia e implicar una mayor ayuda para la potenciación de un desarrollo territorial equilibrado y compatible con el respeto al medio ambiente, sin caer en los errores cometidos en la producción de los espacios de las grandes concentraciones urbanas.
- c. Las áreas rurales, caracterizadas de una manera genérica por una población vinculada al sector primario, con ingresos reducidos, fuerte nivel de

migración y envejecimiento, bajos niveles de dotación de servicios básicos. En parte de estas áreas la dinámica del despoblamiento progresivo es difícilmente reversible, pero en un buen número de ellas una adecuada política territorial basada en el desarrollo de los potenciales endógenos disponibles y en la creciente valoración de los elementos medioambientales de su entorno puede significar un importante crecimiento en los niveles y en la calidad de vida de sus habitantes, permitiendo su recuperación territorial en un marco de ecodesarrollo social.”

Las condiciones propias de cada territorio tienen que ser las que permitan la orientación hacia su desarrollo. Esto es, la identidad, singularidad y especificidad de cada sociedad y el espacio por ella habitado constituyen el punto de partida para un crecimiento basado en tres factores: capital físico, capital humano y conocimientos (9).

En efecto, aspectos tales como: el desarrollo del capital humano, el fomento de condiciones para el desarrollo del conocimiento, la cultura, la identidad, el aumento de las capacidades empresariales y de innovación, la intensificación de los nuevos esfuerzos por estimular la especialización regional, entre otros, aparecen como desencadenantes del crecimiento.

Una gestión territorial que apunte a contribuir al desarrollo *Glocal* (pensando en global actuando en local), concibe que cada comunidad tome la iniciativa y adopte las medidas requeridas para estimular la activación del respectivo potencial interno (endógeno), en concordancia con los efectos (positivos y negativos), requerimientos, y oportunidades que brinda un mundo de economía globalizada.

Los escenarios que se propongan fruto de un análisis de las realidades y potencialidades de cada territorio deberían entonces concebir espacios que permitan el desarrollo de actividades productivas, económicas, ecológicas o una combinación de ellas; en función de la capacidad de acogida de dichos territorios.

Los métodos de planificación participativa buscan entonces la determinación de dichos escenarios y se instrumentan planteando diversas actividades contenidas en los planes, programas y proyectos propuestos.

5. Dificultades

Las dificultades con las que los organismos de desarrollo se enfrentan a la hora de formular y ejecutar programas de gestión territorial, constituyen principalmente la falta de una adecuada participación de los actores involucrados mediante la contribución de su acervo de conocimientos, recursos humanos, información. Las dificultades se evidencian también por la ausencia de políticas que busquen propiciar una cultura ciudadana que privilegie el rescate del bien común como parte de un compromiso de responsabilidad social.

Superar estas dificultades permitiría establecer un sistema de información territorial dinámico, por medio del cual sería posible desarrollar procedimientos de caracterización, descripción, análisis y formulación de propuestas de desarrollo territorial como los señalados en el presente estudio. El Instituto de Estudios de Régimen Seccional - IERSE - de la Universidad del Azuay aporta con iniciativas como:

- Investigación, desarrollo, implementación y difusión de proyectos en el ámbito territorial usando medios

Geomáticos, disponibles libremente desde su sitio Web: (<http://www.uazuay.edu.ec/geomatica/source/web/home.html>)

- Apoyo a la relación y participación con entidades locales y regionales encargadas de gestionar el desarrollo territorial.
- Difusión del uso y acceso a datos e información, productos y resultados desarrollados en el área territorial, por medio de tecnologías de información: Web, correo electrónico, medios magnéticos.
- Ejecución de cursos de capacitación sobre temas de gestión del territorio.
- Promoción de la cooperación interuniversitaria por medio de redes temáticas y convenios locales, nacionales e internacionales.

Otras iniciativas ya están tomando forma y pretenden apoyar programas que faciliten el desarrollo de la investigación tecnológica en la región, en ellas están trabajando de forma conjunta varias universidades de la ciudad.

6. Conclusiones

La necesidad de favorecer en el territorio la creación de factores indispensables para el desarrollo humano, requiere de políticas que busquen la generación de oportunidades para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, a tono con las realidades de un mundo globalizado.

Por otro lado, las diversas presiones que se ejercen sobre el medio ambiente producen un deterioro acelerado de

los recursos naturales. El crecimiento poblacional ha provocado que la demanda supere la oferta de estos recursos.

Un desarrollo territorial concebido adecuadamente debería tener presente la compatibilidad con las posibles actividades productivas a implementarse (desarrollo sustentable).

Las interacciones del sistema territorial necesitan de una visión sistémica, integral e interdisciplinaria en la que abiertamente se puedan incorporar las diferentes perspectivas desde las que se puede analizar la problemática del territorio.

El rol de la comunidad ante una visión de desarrollo a partir de sus realidades (desarrollo endógeno) es fundamental. Las políticas y acciones deben permitir que los actores sociales puedan plantear propuestas que incentiven la apropiación y la producción del conocimiento, el aumento de las capacidades empresariales, innovación, estímulo a la especialización regional, la transferencia y gestión de la tecnología, la inserción de conocimientos productivos, el respeto al entorno; y en general, actividades que promuevan el crecimiento de la productividad en términos competitivos, a tono con el avance tecnológico y consecuentes con el ambiente.

Las dificultades que presentan las propuestas de desarrollo territorial, giran en torno a aspectos de gestión de los procesos y a una adecuada participación de los involucrados. Se hace necesaria la implementación de buenas prácticas institucionales que propicien el aprovechamiento de los recursos humanos, económicos y sobre todo de información.

Los esfuerzos dirigidos a facilitar el acceso a los datos, la información y sobre todo al conocimiento, son temas que deben comprometer a las organizaciones públicas y privadas; algunos de ellos se están desarrollando desde la universidad y merecen el apoyo de su entorno social, político y administrativo.

Notas:

(1) Furió, E. (1996): Evolución y cambio en la economía regional, Editorial Ariel, Barcelona (página 132).

(2) Serrano, Antonio, "El Urbanismo del siglo XXI: Problemas previsibles y líneas de actuación recomendables". En Ciudad y Territorio/estudios territoriales, No. 95-96

(3) Pracedo Ledo, Andrés, Las políticas de desarrollo y renovación urbana en Europa. En Ciudad y Territorio No. 98 pp, 579-596

(4) Pracedo Ledo, Andrés, ob. cit.

(5) CEPAL. (1997). Panorama Social de América Latina 1996. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile

(6) BID (1998), Estrategia para la reducción de la pobreza rural, Departamento de Desarrollo Sostenible. División de Medio Ambiente. Washington, D. C. Junio de 1998.

(7) BID, (1998) ob. cit.

(8) Serrano, Antonio. ob.cit.

(9) Ochoa, Paúl. (2000). Artículo "El modelo de crecimiento endógeno y el nuevo papel de la Universidad" en revista coloquio N° 6. Universidad del Azuay.

“Gestión de los recursos hídricos en el Ecuador”

Pablo Lloret Zamora

Ingeniero Civil por la Universidad de Cuenca
Master en Salud y Medioambiente por la Universidad
de Navarra - España

Presidente del Comité Técnico Asesor para Sud
América de la Asociación Mundial del Agua GWP
Profesor de la Universidad del Azuay

RESUMEN

Este trabajo pretende analizar la problemática que gira en torno al manejo de los recursos naturales en el Ecuador, con énfasis en el agua, con un enfoque en la gestión de las cuencas hidrográficas y con la intención de mejorarla, tanto en lo institucional como en lo normativo. Para ello es necesario abordar hechos y factores que se han dado en los últimos años; tanto en lo económico (su dependencia de lo social), como en lo institucional (su dependencia hacia lo normativo), principalmente. Es decir el análisis en conjunto de todos estos elementos.

¿Qué ha pasado en el Ecuador en los últimos años en lo que se refiere al manejo integrado del agua?, ¿cómo entendemos el manejo o la gestión de las cuencas hídricas?, son preguntas que se quieren abordar y en las que necesitamos reflexionar.

El manejo de las cuencas desde una óptica institucional y económica engloba una serie de sub-factores como el ordenamiento jurídico, la educación, lo social, la participación ciudadana, la ciencia y la tecnología, el acceso a la información, entre los principales; éstos sumados nos dan un grado de gobernabilidad sobre el recurso hídrico, que es el que en definitiva influye sobre el manejo de las cuencas.

Este análisis quiere contribuir al entendimiento y a la lógica con la que se actúa, al momento de definir estrategias y políticas que se encaminen al manejo racional y sostenido de las cuencas en el Ecuador. Se han analizado documentos,

entrevistado a técnicos, políticos y usuarios del agua, con el fin de obtener una visión lo más clara posible de la problemática del sector, y, sobre todo, de sus propuestas para mejorarla. Adicionalmente se ha documentado en bibliografía y cuerpos legales relacionados y en vigencia.

En la parte final, se quiere aportar a la solución de la problemática en el manejo de las cuencas, desde una perspectiva de un manejo integrado del agua, partiendo de lo descrito, con un análisis centrado en lo institucional y económico. Es imprescindible recalcar que toda solución, alternativa o posibilidad de trabajo va ligada directamente a la voluntad política de llevarla adelante. Nada se logrará, si es que los programas de manejo de las cuencas, los proyectos de intervención con un ámbito de las cuencas, no llegan a contar con una amplia participación ciudadana, un sólido componente técnico, basado en la investigación, y con la voluntad política de los representantes de la sociedad para lograr objetivos comunes, dejando de lado los intereses sectoriales y políticos.

Especial importancia se ha dado al análisis de la gobernabilidad sobre el agua, tema clave en la medida de la eficiencia con la que se actúa para el aprovechamiento del recurso y que es la combinación de los factores descritos. Tanto en lo institucional, como en lo económico.

1. *Importancia para la gestión integrada de los recursos hídricos*

La gestión de los recursos hídricos en el Ecuador, especialmente en las últimas décadas ha estado marcada por la improvisación, la ausencia de una política definida y dirigida a un aprovechamiento racional del recurso en su estado natural, como en sus diferentes usos. Es así que, en la actualidad, las condiciones ambientales han sufrido

dramáticos retrocesos debidos principalmente al acelerado proceso de urbanización y concentración poblacional en los centros urbanos que necesitan cada vez más del recurso para su uso.

El factor económico, merece especial atención, toda vez que, se ha dejado de emitir moneda nacional para depender del dólar americano, convirtiéndonos en un País sui generis en la región, que ha perdido competitividad, ha “internacionalizado” sus precios y lo más grave, ha empobrecido a los más pobres.

La relación entre gobernabilidad, economía, pobreza y manejo de los recursos naturales, es evidente; pero lamentablemente ha sido poco estudiada o minimizada en este contexto para priorizar, y con justa razón, lo social. Esto nos lleva al planteamiento de políticas de gestión integradas, que propicien el acceso equitativo de la población al agua, garanticen un aprovechamiento eficiente y racional, y promuevan un manejo que asegure el recurso, tanto en calidad como en cantidad.

En lo que respecta al sector del agua potable y saneamiento su cobertura promedio no llega al 50% de los hogares, con coberturas más bajas en la zona rural. En lo que se refiere al tratamiento de aguas servidas, el tema es quizá más preocupante, puesto que la cobertura a nivel nacional escasamente es del 3%. Todo esto a pesar de que, en las dos últimas décadas del siglo pasado se realizaron importantes inversiones en estos sectores. Factor importante en este campo es, el elevado porcentaje de pérdidas por diferentes razones que en el mejor de los casos no es menor al 50%.

El uso de agua para riego es preocupante, pues este sector está usando aproximadamente el 90% del agua

disponible a pesar de que tan solo el 30% de la superficie cultivable se encuentra bajo riego persistiendo serios problemas de tecnología, organización y administración de este sector.

Las coberturas de servicio de energía eléctrica en el país son muy altas, 99.7% en los centros urbanos y 82% en el sector rural. De esta energía un 70% es de origen hidráulico, por lo que su importancia estratégica es fundamental, más aún ahora que, en la actualidad se construyen más proyectos hidroeléctricos. La problemática de este sector se basa en el deterioro de las cuencas hídricas que abastecen los sistemas, lo cual es una muestra palpable de la relación directa entre desarrollo y conservación, uno de los temas fundamentales ha ser solucionados por una gestión integrada del agua.

En general los usos descritos, a los que habría que sumar agua para la industria, y agua para la agricultura que sufren serios problemas de disponibilidad; tanto en acceso a los recursos, disminución de la cantidad y deterioro de la calidad. Este último como ya lo mencionamos, va paralelo a la falta de un tratamiento adecuado de las aguas residuales, domésticas, industriales y del agro.

2. Problemática

Diversos factores han impedido que las cuencas hidrográficas sean manejadas en forma coordinada entre los actores y usuarios de la cuenca, estos han sido de orden conceptual y práctico, tanto en lo político, como en lo legal, administrativo y técnico. La visión predominante hasta ahora, ha sido un manejo sectorizado por parte de actores y usuarios, que de una u otra forma, han liderado procesos que han desembocado en el manejo de la cuenca, o por lo menos, en parte de la cuenca, con énfasis en temas como el suelo, suelo-agricultura, suelo-producción, agua para la generación de

energía, agua para la industria, agua para consumo humano, entre los más frecuentes.

Esto se ha evidenciado en la práctica, y especialmente en los planes ligados a la gestión y al manejo del territorio, los recursos naturales y el agua. En este contexto, y en base a un análisis de algunos casos de manejo de las cuencas, en diferentes zonas del país, en los últimos años, podemos afirmar que la identificación y la definición de factores y elementos que contribuyan a impedir una correcta gestión del recurso agua, o del correcto desarrollo de estas intervenciones, nos servirá para mejorar la adopción de políticas para la gestión integrada del recurso.

En general, proyectos y programas asociados con el manejo de los recursos naturales y específicamente del agua, con una visión de cuenca al no contar con un marco normativo e institucional, una falta de políticas nacionales y estrategias, han generado diversos tipos de intervenciones, con diferentes grados de éxito; pero, por lo común, han sido realizados en forma desordenada y aislada con diferentes enfoques y metodologías de gestión.

La falta de sensibilidad de los modelos de desarrollo aplicados en el país, ha sido determinante, y quizá pueda ser tomada, como la principal causa generadora de estructuras sociales y económicas, que van en contra de una equitativa distribución de la riqueza, causa generadora de pobreza, que a su vez tiene una estrecha relación con el deterioro ambiental, reflejado en una explotación irracional de los recursos naturales, que en el caso del agua no son una excepción.

2.1 *Problemática ambiental*

Los principales problemas detectados son: el avance de la frontera agrícola, cambios de uso del suelo, deforestación, pérdida de suelo por procesos erosivos, y contaminación. Todo esto redundando en la disminución de la disponibilidad del recurso

para los usos más frecuentes, más aún, para el caudal ecológico o de mantenimiento de vida, necesario en los cauces y cuerpos de agua, pues se convierte en un uso absolutamente desprotegido, del entramado de usuarios y actores que gira alrededor del agua.

Por tanto, el principal problema ambiental, se da entre la naturaleza como productora de agua y los seres humanos como usuarios, al explotarla irracionalmente; de este conflicto, se generan una serie de otros conflictos, siempre ligados al uso, conflictos entre sectores de usuarios, entre usuarios del mismo sector, y entre este conjunto, y la disponibilidad natural del recurso.

La cantidad de agua disponible, se ha visto cada vez más reducida, en gran medida, por el mal o inexistente manejo de zonas de fuentes, pero también por el excesivo uso de ciertos sectores, como el de riego, que en el caso de Ecuador se encuentra en alrededor del 90% o con el de agua para consumo humano, que tiene porcentajes de pérdidas que en ningún caso son menores al 55 o 60%, convirtiendo a estos sectores en los mayores demandantes y al mismo tiempo en los mayores contaminantes. De aquí se desprende que tan solo el 3% de las aguas residuales domésticas del país, reciben tratamiento, por tanto la contaminación de los cauces, es otro factor que se suma a la disminución de la disponibilidad en general.

Es altamente preocupante, que en materia de control de la contaminación el país se encuentre tan atrasado, y con una cobertura de tratamiento de sus aguas residuales tan baja. No existen mecanismos de financiamiento, control de los cuerpos receptores ni de los emisores, faltan políticas nacionales y estrategias de intervención.

2.2 Problemática social

La incidencia de la pobreza en el Ecuador, es mayor en las áreas rurales, que en las áreas urbanas. Se estima que cerca del 30 % de la población rural, y 20 % de la población urbana, se encuentra en estado de pobreza crítica (es decir que carecen de ingresos suficientes para cubrir los requerimientos dietéticos mínimos). Otro 30 % de los habitantes urbanos, y un 60 % de la población rural, se encuentra en estado de pobreza relativa (suficiente ingreso familiar para cubrir el costo de alimentos básicos, pero insuficiente para otras necesidades básicas). El PIB por trabajador, en los servicios calificados, y en los sectores de la construcción, que se ubican principalmente en las áreas urbanas, es casi dos veces mayor que en la agricultura (factor desencadenante para los procesos masivos de urbanización). Además la población urbana tiene acceso (aunque relativo o muy limitado) a salud, educación, y otros servicios sociales, que no están al alcance de la población rural. Estos hechos, ayudan a explicar la razón, por la cual los índices de pobreza relativa o absoluta, son más altos en las áreas rurales que en las urbanas, y por qué, la migración rural hacia las áreas urbanas y fuera del país continúa a ritmos relativamente altos. La migración campo ciudad, y los procesos acelerados de urbanización, invirtieron los porcentajes de concentración de la población, de un 80%, asentada en el sector rural en los años cincuenta, a ese mismo porcentaje, asentado en los centros poblados a mediados de los noventa, situación que va en aumento. Esto trajo consigo, entre otras cosas, que las costumbres dietéticas, cambiaran en las últimas décadas, de una dieta rural a una dieta urbana. Los consumidores sustituyeron el maíz suave tradicional, el trigo nacional, la cebada, las papas, y las legumbres, por pan y fideos, elaborados con trigo importado, arroz y proteínas animales. Estos cambios, se produjeron por los subsidios a los precios, el incremento de los ingresos y la rápida urbanización. Aún la población rural ha modificado su dieta alimenticia, cambiando a consumir la dieta

más urbana, con el problema de que muchos no tienen acceso económico a una dieta nutritiva; sin embargo, la desnutrición infantil, especialmente, entre las edades de tres a seis años, parece ser tanto, el resultado, de prácticas nutricionales y sanitarias pobres, como de una falta de alimentos, que en todo, claramente va en contra, del auto-sostenimiento, que aunque no en su forma total, sí se conseguía anteriormente en el campo.

2.3 *Lo institucional*

Cuando hablamos de manejo de cuencas y de manejo integrado del agua, debemos enfrentar el problema clásico, que es el de intentar ejercer autoridad o gobernar para la toma de decisiones, intervenciones, control o gestión en un territorio natural, en el que se superponen, los límites jurisdiccionales, institucionales, en definitiva geopolíticos, impuestos por el estado, a los organismos o actores de un territorio, para cumplir determinadas funciones.

Si a esto se añade que esas funciones principalmente, deben ser las de facilitación, coordinación, búsqueda de consensos, participación, y siempre pensando en la resolución de conflictos en torno al agua, las labores institucionales, pueden muy fácilmente desviarse a otros campos, ya sea por desconocimiento, manejo político o intereses particulares, llegando a confundir roles, responsabilidades, atribuciones y deberes, con el resultado de una institucionalidad débil o mal orientada.

La debilidad institucional es quizá el mayor obstáculo para la gestión integrada del agua. Existen limitaciones en las funciones de planificación, regulación, normalización, control y sobre todo coordinación. Se dan casos de disputas, sobre ámbitos de actuación, funciones de control; se duplican muchas veces estudios, funciones, etc. La normatividad sobre la gestión del agua, al dar competencias sobre el

manejo de cuencas, a los Consejos Provinciales, ha responsabilizado, con una tarea muy compleja a entidades que tradicionalmente han adolecido de la falta de recursos económicos, para ejecutar obras de infraestructura clásica, como puentes, vías, y provisión de servicios; peor aún, ahora que su campo de acción se ha ampliado, pues, al transferir estas competencias el estado, este no ha ubicado los recursos para llevarlas adelante.

En el caso de Ecuador, la organización funcional del sistema institucional actual, responde a una serie de mecanismos que dispone el país, para constituir instituciones y dotarlas de atribuciones, tales como las que tiene el Congreso Nacional, encargado de legislar y elaborar, la base legal para la gestión del sistema institucional del Estado, sin embargo, el Ejecutivo (Presidencia de la República y Carteras de Estado), también está facultado para asignar atribuciones especiales a las diferentes instituciones que lo conforman, mediante decretos presidenciales o acuerdos ministeriales. Esta situación, sobre todo después de la expedición de la Ley de Modernización del Estado de 1994, si bien, procuraba la transformación de las instituciones del Estado, ha creado varios conflictos entre la institucionalidad clásica, con las nuevas concebidas, estas últimas en función de la modernización.

El sistema institucional para el manejo del agua en el Ecuador, al igual que en otros países de la región, se desarrolló a partir de necesidades sectoriales, esto es, riego, agua potable, generación eléctrica y otras. En este contexto, se fueron creando instituciones especializadas en alguno de los sectores de uso, y su especialización llevó el sesgo del sector, tal es el caso del riego, que para el año de 1954, motivó la creación de la Caja Nacional de Riego, con el propósito de diseñar, construir y operar sistemas de riego, con el concepto implícito, de que éstos, en gran parte, debían

ser subsidiados por el Estado. En 1966, se conformó el Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos INERHI¹, por fusión de la Caja Nacional de Riego, y la Dirección de Recursos Hídricos del Ministerio de Agricultura y Ganadería, esto motivó, lo que hasta en la actualidad se mantiene, y es el hecho de que el CNRH, sea dependencia del Ministerio de Agricultura y Ganadería, y no del Ministerio del Ambiente.

En síntesis, la falta de políticas claras respecto del agua, así como los cambios políticos y económicos, llevaron a que el Consejo Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), como autoridad nacional encargada de su gestión, formulara una “Estrategia nacional para el manejo de los recursos hídricos”. El elemento clave de la estrategia, se relacionaba con un nuevo papel del Estado, estableciendo, políticas para descentralizar la gestión de los recursos hídricos, asignando a las entidades públicas centrales, únicamente funciones normativas y reguladoras, y fomentando, la participación activa de los usuarios en la gestión del recurso. En la estrategia se propugna consolidar en el CNRH, las funciones relacionadas con la formulación de políticas, la administración y planificación de los recursos hídricos, y se fomenta la reasignación de funciones, entre los sectores de abastecimiento de agua potable, riego e hidroelectricidad. Nada de esto se ha cumplido en la práctica, pues el CNRH, cada día es más débil, politizado, y dependiente de un usuario del recurso, como es el Ministerio de Agricultura.

Otro tema que merece atención es el conflicto entre etnias y grandes usuarios del agua, ya que en la actualidad están presentes en el país, especialmente en las áreas de explotación petrolera. Todavía no se han desarrollado mecanismos de orden administrativo y jurídico, que permitan proteger adecuadamente los intereses de los pueblos indígenas. A esto se añade la falta de capacidad en la administración pública para resolver conflictos. En el país,

hace falta la aplicación de técnicas, para la resolución de conflictos, como han sido desarrolladas en las últimas décadas en otros países.

2.4 Lo legal

En el Ecuador, a pesar de contar con una considerable cantidad de leyes y regulaciones, tanto a nivel nacional, como a nivel local, no se tiene claro el sentido de aplicación de las mismas. Es más, muchas de ellas se contraponen entre sí, su aplicación es muy limitada, y sobre todo, las instituciones obligadas a su cumplimiento son débiles, o no tienen recursos económicos para su funcionamiento; por tanto, la función delegada es incumplida o cumplida en parte. Es indispensable, la creación de un marco legal ambiental único, que regule y coordine los ámbitos de aplicación de *toda* la legislación, tanto en el ámbito nacional como en el regional y local.

Como en muchos países latinoamericanos, la Ley de Aguas, data de hace treinta años y a pesar de que en su época fue muy bien concebida, el tiempo y las circunstancias, han variado tanto, que actualmente tiene serios problemas de aplicación. Su revisión, modificación e incluso una nueva versión, ha sido pedida por muchos sectores, e impulsada por algunos de ellos, pero precisamente, esas presiones son las responsables de que no se hayan podido concretar los cambios.

En lo referente específicamente al manejo de las cuencas hidrográficas, la Constitución Política del Ecuador, en sus artículos 224, 228 y 233, determina que, los Consejos Provinciales son las “entidades del poder político que ejercen el gobierno, la administración y representación política del Estado en la jurisdicción provincial” y que son las *entidades encargadas del manejo de las cuencas en sus respectivas jurisdicciones*.

Entre otras competencias, y en lo relacionado al manejo de las cuencas, se otorgan las siguientes:

- Proteger el ambiente, velar porque este derecho no sea afectado, y garantizar la preservación de la naturaleza en toda su jurisdicción (Art. 86 de la Constitución)
- “Los Consejos Provinciales, además de las atribuciones previstas en la ley, promoverán y ejecutarán, obras de alcance provincial, en vialidad, medio ambiente, riego y **manejo de cuencas y micro cuencas hidrográficas de su jurisdicción**”. (Art. 233 de la Constitución)
- Es responsable de la planificación del desarrollo provincial en coordinación con las municipalidades y la ODEPLAN (Art. 255 Constitución)
- Es responsable de llevar a cabo todas las competencias y atribuciones, que por efectos, y con cargo al proceso de descentralización, señala el Art. 10 de la Ley de Descentralización del Estado, más todas aquellas, que el Gobierno Nacional y las entidades dependientes del poder ejecutivo, le transfieran (Art. 226 Constitución)
- Ejercer el desarrollo prioritario, integral y sostenido de las actividades agrícolas, pecuarias, acuícola, pesquera y agroindustrial, y estimular los proyectos de forestación, y reforestación de la provincia (Art. 226 Constitución)

Estas competencias hacen que los gobiernos seccionales, en este caso los Consejos Provinciales, tengan la responsabilidad, de ejecutar acciones de manejo de las cuencas hídricas, en su jurisdicción; sin embargo, en muy pocos casos lo han hecho, es más han usado esta legislación, como un argumento para impedir que otros organismos, ejecuten acciones en el manejo de las cuencas.

No ha existido, en la última era democrática, una voluntad política, sumada a una capacidad técnica, para determinar, el verdadero rol del Estado, y que, se plantee la necesidad de asumir un rol protagónico, para desarrollar políticas y estrategias, que guíen, la implementación de programas y proyectos de manejo de las cuencas hidrográficas, sin embargo,

los Consejos Provinciales, preocupados por la serie de problemas que están pasando al tener delegada la competencia, pero no ponerla en práctica, han iniciado procesos, que les permitan cumplir con lo que determina la Constitución. Para ello, han buscado estrategias y mecanismos que se pueden resumir en los siguientes:

- La búsqueda de alianzas estratégicas con instituciones que desarrollan programas y proyectos de manejo de las cuencas hidrográficas, para estructurar políticas e implementarlas. Se han planteado, pero aún sin éxito, la formación de “mancomunidades”, entendidas estas últimas, como la suma de fortalezas y sobre todo de ámbitos de trabajo, que se acerquen a los límites de una cuenca, sumando los ámbitos geopolíticos.
- El establecimiento de mecanismos de coordinación, con las entidades seccionales (municipios, ONG’s, OG’s) para desarrollar acciones de manejo de cuencas hidrográficas. Tampoco ha habido mayor éxito en esta estrategia, pues los gobiernos locales, municipios y juntas parroquiales, ven con celo las acciones desde un gobierno provincial, y sienten que se les reduce su espacio de gestión y sobre todo de protagonismo.

La Constitución de la República del Ecuador, determina que, el agua es un bien social y de dominio público. El tema de los mercados de agua, fue discutido en el país en 1996, y rechazado rotundamente. Sin embargo, se deberían impulsar procesos de discusión más a fondo del tema, para analizar la posibilidad, de realizar transacciones, de derechos de aprovechamiento de un mismo grupo de usuarios, bajo reglas bien definidas por el Estado.

El marco normativo descrito, implica que su éxito dependerá no solo de su existencia, sino de la eficiencia con la que se cumpla. Aquí radica quizás la principal dificultad, puesto que, la falta de medios administrativos, técnicos, y

financieros en los Consejos Provinciales, sumada e ella la falta de apoyo político a este tipo de acciones, presenta un serio déficit, en cuanto a lo que real y efectivamente se pueda lograr con las acciones de intervención.

2.5 Participación de la sociedad civil

Los grupos de presión son fundamentales; es el incentivo principal que debe existir para una adecuada gestión ambiental. Estos se forman y se logran en base a una educación y formación cultural. En este sentido, se está comenzando un tibio movimiento, que viene dado sobre todo por ONG's, comunidades afectadas, y organizaciones indígenas.

La formación de sectores de la sociedad, que cuestionen la política, o el "modo de hacer las cosas" ha sido errático, muchas veces coyunturales, con un desordenado flujo en su génesis, crecimiento y desaparición. Un importante número de estos movimientos ha girado en torno a problemas específicos, y otros, como subproducto de organizaciones indígenas o campesinas, enfrentadas a mitigar malas condiciones socioeconómicas.

La gran mayoría de los conflictos, no tiene rápidas soluciones, lo máximo que se logra son concertaciones que no perduran en el tiempo. El aporte de la sociedad, en la resolución de conflictos ha sido mínimo o inexistente; sin embargo, es parte fundamental, al constituirse usualmente, en uno de los actores directamente involucrados. Últimamente algunos organismos no gubernamentales han generado iniciativas para el mapeo de conflictos, han dado pasos importantes para el establecimiento de mesas de negociación, y acogándose a la Ley de Gestión ambiental (1999), se han establecido espacios de participación ciudadana, especialmente en la etapa de diseño y construcción de obras de infraestructura. Son los primeros pasos, resta aún mucho camino por recorrer, para que esta

práctica se convierta en el común denominador de la gestión de proyectos.

La participación de los usuarios y de los interesados está contemplada en la Ley de Aguas y en otros cuerpos legales, sin embargo, en la práctica no se da. Su participación, está limitada a la operación o mantenimiento de pequeños sistemas en el área rural. Vale anotar que, es necesario establecer nuevas estrategias de participación, que involucren democráticamente a todos los actores y usuarios, no solo generando procesos participativos, sino promoviéndolos e incentivándolos.

El más importante, y quizás el más representativo en la actualidad, es el denominado "Foro del Agua", espacio de la sociedad, formado hace tres años, que aglutina a diversos sectores de la sociedad, con un objetivo específico, el de generar opinión acerca del agua; facilitado desde el inicio por el CAMAREN², ha logrado posicionarse como un referente importante de generación de opinión, a través de publicaciones, foros y un encuentro anual, -dos hasta el momento-. Se basa en una amplia convocatoria en provincias, a través de foros, que a su vez, van construyendo opiniones, que a través de representantes provinciales, son llevados a un espacio nacional. Aparte de establecer una crítica al sistema de gestión del agua, el foro ha generado propuestas interesantes, como la de realizar un inventario comunitario de los recursos hídricos, revisar la actual legislación sobre el agua, capacitar a los actores y usuarios del recurso para mejorar su uso, proponer cambios institucionales en la autoridad nacional del agua, y en la institucionalidad del sector riego.

2.6 Lo económico

El sistema socio económico que practicamos no es sustentable, pues su crecimiento implica un *desarrollismo*,

que nos conduce a una explotación irracional de los recursos, por lo tanto, las políticas macro y micro, no incentivan una gestión ambiental racional, no existe una política de “*incentivo vs. Gestión ambiental*”. Esto implica que el manejo de las cuencas se convierte en una actividad colateral al “desarrollo”, y que necesita de recursos, antes que generarlos, por lo que es una actividad vista como lastre en los presupuestos de las instituciones estatales, que escasamente asignan recursos para operación y mantenimiento, de forma muy limitada. Para evitar esto se han intentado varios caminos, como el de construir infraestructura como un medio para obtener recursos, procedimientos que al contrario de facilitar han caotizado más aún la situación, los roles y responsabilidades institucionales.

En el caso de Ecuador, a modo de ejemplo está el sub-sector riego que abarca un total de 850.000 ha., y que apenas es el 30% de la superficie regable; sin embargo, consume un 90% del agua disponible para esto, sumado a eso, podemos afirmar que aun ahora el desarrollo agrícola es muy débil, por la dilatada historia institucional que ha invertido en infraestructura de riego (presas, túneles, canales, estaciones de bombeo etc.), probablemente más de 3.000 millones de dólares durante los últimos 30 años, que en la práctica hicieron muy poco para mejorar la eficiencia y la productividad de los sistemas, pues poco o nada, se invirtió en organización, tecnología, y en la búsqueda de mecanismos para mejorar la productividad, verdadero objetivo a lograr.

2.7 Gobernabilidad

Definida la gobernabilidad, como “el conjunto de condiciones que favorecen la acción de gobierno” (Alcántara, 1995) o como, “la capacidad de un Estado para adoptar decisiones oportunas, eficaces y coherentes, que sean socialmente aceptables y consigan el desarrollo de un país”

(Oswaldo Hurtado, 1993), o el mismo autor en 1997, que aclara que, la gobernabilidad “permite establecer la capacidad de un sistema político... para articular las demandas de una sociedad y darles respuestas oportunas y eficaces” y, como condición, de que la gobernabilidad “depende del grado de institucionalización del sistema político, por el cual las organizaciones y procedimientos adquieren valor y estabilidad.”³ Citamos a este autor, por ser un ex presidente de la República del Ecuador, conocedor y pensador profundo del tema político e institucional, y, porque en definitiva la sostenibilidad de las acciones, intervenciones y en general de planes y programas encaminados al manejo de las cuencas, tienen un alto componente político, pues, los continuos cambios de personal, no solo significan una constante desarticulación, entre lo que debería ser la memoria institucional, y la planeación, sino que es un continuo desperdicio de recursos en capacitación, intervenciones y programas truncos, que jamás llegan a constituirse en un proyecto de Estado.

En el caso del agua, con un modelo de intervención por cuencas, esta ha sido la realidad más frecuente, tanto desde el Estado central, a través del CNRH, como de los gobiernos locales, de forma que un impacto continuado y sistemático nunca se ha dado, y que, como un programa ambiental, requiere por sobre todo una continuidad y persistencia que asegure resultados al largo plazo.

La principal dificultad de ejercer gobernabilidad sobre las cuencas hidrográficas es precisamente porque se superponen los límites jurisdiccionales e institucionales sobre los límites naturales. A sabiendas de que este es un hecho dado, y, con el cual debemos trabajar, lo demás será definir ámbitos, responsabilidades, roles y funciones, de manera que el objetivo común sea la guía de las acciones de todos los actores, el que oriente estas acciones, necesariamente debe

ser el que busque de forma coordinada y técnica el consenso y la participación para la toma de decisiones.

Este aspecto se lo ha separado de los factores, porque en la práctica se ha convertido en una suma de ellos, pues al conjugar lo institucional con lo económico, se obtiene un modelo que denota serias deficiencias en su funcionamiento, tanto en lo conceptual como en lo práctico. Es importante anotar que la gobernabilidad sobre el agua es parte, o forma un todo, con la gobernabilidad del país, esta última, seriamente cuestionada. Por tanto, el modelo de gestión del agua, si podemos llamar modelo al caótico sistema actual, no llega a ser sustentable. Debemos tomar a la gobernabilidad, como el indicador del funcionamiento del sistema de manejo del agua. Este indicador deberá ser investigado, de forma que nos permita conocer su evolución, su incremento. Será por tanto lo único, que nos asegure la implantación de un modelo efectivo de gestión integrada del recurso agua.

En síntesis la problemática de la gestión y del manejo de las cuencas parte desde el concepto que se aplica, pues, se entiende por manejo a todo el conjunto, desde las intervenciones en el campo hasta las políticas aplicadas, pasando por las estrategias y los programas.

3. *Propuesta para mejorar la situación*

Ante lo descrito, parecería un cuadro desolador, que difícilmente puede ser solucionado; en parte es así, la degradación ambiental de muchas zonas de la sierra ecuatoriana es muy severa, su recuperación demandaría de muchos recursos, dedicación y mano de obra; esta última quizá la más difícil de encontrar, pues como se ha afirmado en líneas anteriores la migración a las ciudades y fuera del país, es un constante desangre de nuestra gente.

La mejora de los factores restrictivos al manejo de las cuencas debe ser vista de forma integral, pues solo así se logrará llegar a un modelo, que se sustente en el tiempo y que de forma sistemática mitigue y minimice, el impacto a los recursos hídricos. La mejora en conjunto de los factores descritos, tanto en lo institucional como en lo económico, nos debería conducir al aumento de la gobernabilidad, objetivo primordial a alcanzar, si queremos lograr sostenibilidad en el modelo de aprovechamiento del agua.

3.1 *En lo institucional*

Los factores descritos, que restringen la gestión del agua por las cuencas hídricas pueden ser superados mediante el establecimiento de mecanismos de discusión y elaboración de una propuesta sobre la relación entre la gestión de los recursos hídricos y el desarrollo del país. Esta discusión debe ser liderada por un actor o actores de la sociedad civil, con el debido apoyo y cooperación de las entidades del estado involucradas. Esta es quizá, la única forma de lograr consensos que tengan legitimidad y puedan ser aceptados y aplicados.

Hacen falta métodos de trabajo interdisciplinario que superen visiones centradas en la infraestructura, en la gestión ambiental del agua o en cualquier aspecto específico, tomando en cuenta una articulación de las dimensiones ambientales, económicas y sociales, de la gestión de los recursos hídricos. Buena parte de las propuestas de manejo y gestión de los recursos hídricos no cuentan con una mirada del contexto en el que se desarrolla su propuesta: análisis de la situación actual y visión / escenario a futuro (situación deseada), donde el agua, sea gestionada para diferentes fines. No está por demás, aclarar la cadena de acciones en la cual el agua es solo una parte, especialmente en las relaciones del agua,

con los demás recursos y en su relación con los sistemas productivos.

Es fundamental respetar los procesos que están actualmente en marcha, sobre todo, en lo que se refiere a la descentralización del país; esto es, respetar lo que se ha avanzado en este campo, reconocer el rol de la sociedad civil, especialmente de los sectores organizados en torno al agua.

En lo que se refiere a la dependencia jerárquica del sector, y a la estructura institucional, debe haber una separación entre las instituciones que generan políticas y planifican, de las instituciones que hacen planificación funcional, diseño y construcción. Esta es una tarea a emprenderse en el país.

En general, en este campo son necesarias una serie de medidas para llevar adelante un cambio, en lo institucional, en el ordenamiento jurídico, en la educación, y sobre todo en la participación de la sociedad civil, como un todo, que promueva un cambio. A continuación algunas de esas medidas:

- < Reconfirmar la soberanía nacional sobre todas las aguas.
- < Propiciar e incrementar el grado de participación de la sociedad civil en la definición de políticas y objetivos nacionales relacionadas con el manejo del agua, con un enfoque de las cuencas hídricas. Esta participación deberá reflejarse en un plan hídrico nacional.
- < Establecer políticas y estrategias en las que se dé énfasis a la multifuncionalidad del agua, en aspectos sociales, económicos, ambientales y culturales. Esta normatividad e institucionalidad deben ser coherentes con las políticas y principios de una gestión integrada del recurso, basada en la consideración de un sistema de cuenca hidrográfica.

- < En razón de que en la actualidad, las leyes son contradictorias, dispersas y desactualizadas, se debe revisar el cuerpo legal, considerando un enfoque intersectorial, integral y participativo.
- < Se debe propiciar un cambio en la estructura gubernamental para contar con una Autoridad Nacional de los Recursos Hídricos, técnica e independiente, y que sea, el Ministerio del Ambiente, el que presida, el actual Consejo Nacional de los Recursos Hídricos; definiendo con claridad sus roles y competencias.
- < Propiciar que del sector riego se encargue el Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- < Para que el CNRH, cumpla con su rol se requiere un mejor conocimiento del recurso, de las concesiones otorgadas y de las proyecciones de la demanda, basado en un sistema de información moderno y ágil, tanto de la cantidad como de la calidad y el acceso al recurso.
- < Propender a la creación de organismos de las cuencas, como entidades de planificación y administración de las aguas de las cuencas, con amplia participación, de actores y usuarios de la cuenca y, con vinculaciones en la planificación de los recursos naturales relacionados con el agua, manteniendo independencia; pero con una interrelación, con las entidades encargadas de otros recursos naturales como suelo, cubierta vegetal y ambiente en general. Se debe propiciar la creación y fortalecimiento de una corriente de pensamiento, a nivel nacional, sobre la gestión de las cuencas hidrográficas, creando, adaptando o usando material de enseñanza, divulgativo, de orientación y de asesoría, sobre la gestión integrada del agua. La educación ambiental y la capacitación de los actores, funciona como eje transversal para todas las demás actividades requeridas en el manejo de la cuenca, y debe tener influencia en el ámbito urbano y rural.

- < Se debe separar la gestión del agua, de la gestión de los servicios que se prestan con el agua, teniendo en esta premisa básica el punto de partida de una gestión integrada del agua.
- < Se debe establecer un modelo de gestión descentralizado, con base en el análisis de los roles de los CRDs, y de los Consejos Provinciales.
- < Se debe trabajar en la elaboración de un diagnóstico del recurso hídrico a nivel nacional, con un ámbito sobre las cuencas, que contemple entre los ítems principales: Disponibilidad actual y futura del agua, catastro de usuarios, catastro de concesiones, mapa de conflictos.

3.2 En lo económico

Dado que sobre el recurso hídrico actúa una considerable gama de intereses que están definidos por su uso múltiple, constituido básicamente por el uso urbano, agrícola e industrial, el transporte, la pesca, la minería, la generación de energía, la recreación, el saneamiento; los mismos usos generan diversos intereses económicos, sobre el manejo del recurso.

“Debe también agregarse, que, el agua como bien, adquiere diversas características, desde ser un bien público hasta un bien privado y, en forma intermedia, también es un bien de usufructo, de libre acceso y un bien de mérito. El mercado de aguas, de existir, debería tomar en cuenta estas variadas posibilidades de transformación que tiene el mismo “bien” agua, a lo largo de su discurrir por una cuenca. Sobre todo, recordar que, con el agua, por ese mismo motivo, vale tanto lo que se extrae (en lugar y posición, tiempo, cantidad y calidad) como lo que se devuelve. Un mercado del agua, además puede verse afectado por el precio de transferencia del bien de un lugar a otro, su efecto en el medio ambiente y su efecto en la equidad social.”⁴

A escala urbana y comunitaria, un problema común es la falta de conocimiento y entendimiento de la relación que existe entre las partes altas y bajas de las cuencas hidrográficas, ni los servicios que brinda el manejo de las cuencas. La ciudad y su entorno se han convertido en Ecuador, al igual que en gran parte de Sudamérica, en los principales consumidores de agua, pero a su vez, es común, que no se conozca de dónde proviene el agua; por lo tanto, la relación ciudad - campo está deformada, y más aún, si analizamos el factor económico, puesto que las personas que se encuentran en la zona de fuentes, son a quienes se les pide el cuidado de las mismas y, paradójicamente, son quienes menos acceso tienen a servicios y beneficios de la explotación del agua.

“Un enfoque sistémico de la valoración de las diversas funciones de las cuencas hidrográficas, puede ayudar a los planificadores a comprender mejor, las ventajas y desventajas relativas de las diversas opciones para el empleo de las cuencas hidrográficas. Para que tengan la mayor utilidad, las valoraciones deben reflejar la mayor cantidad posible de los bienes y servicios de la cuenca, y deben reflejar cómo dichos bienes y servicios, son aprovechados tanto por los hombres como por las mujeres, los ricos y los pobres.”⁵

La aplicación de tarifas o tasas (cargas), por el uso del agua, debe ser un instrumento que lleve al consumidor a usarla racionalmente, induciéndolo siempre, a adoptar la mejor tecnología y control necesarios. Por otro lado, las sanciones económicas, aplicables a infractores (como los contaminadores) deben llevarlos a no transgredir las normas vigentes, incluyendo la opción de caducidad de un derecho de uso. Para esto, es necesario que sean suficientemente altas, para desestimular a los transgresores a una reincidencia y, al mismo tiempo, que estas sean compatibles,

con la capacidad económica del infractor, que le permita soportar la sanción impuesta. El estado puede reservarse la opción de subsidiar sistemas de tratamiento de agua, para no aniquilar algunos sistemas de producción.

Se deben definir claramente los mecanismos financieros que aseguren la continuidad de acciones de intervención, tanto de conservación como las de apoyo a la generación de riqueza, como medios para asegurar la mejora de las condiciones de vida de la población, al mismo tiempo que un aprovechamiento racional del recurso; los pagos por servicios ambientales, se han convertido en lo más citado en este campo, a pesar de que, por lo menos en el caso de Ecuador, hay pocos casos en práctica, y con un éxito aún en estudio. El desarrollo económico debe ser equilibrado con la capacidad de producción de la cuenca, de existir desequilibrio, este conlleva un deterioro de las cuencas, que comienza con la aparición de conflictos, que luego requieren de grandes inversiones en tiempo, recursos humanos y materiales para solucionarlos, y van desde un conflicto mayor al existir desequilibrio entre el aprovechamiento global del agua y su real disponibilidad, hasta conflictos entre usuarios, y entre distintos sectores de uso (usos competitivos). Aún en la actualidad se da prioridad a la obra física sobre la gestión del territorio, el ambiente o específicamente el agua, convirtiendo a estos en aspectos externos, sin financiamiento y peor aún con prioridad en su ejecución.

El manejo y gestión de los recursos de la cuenca no es un problema de falta de conocimientos, sino tiene un carácter fundamentalmente socioeconómico, algo que debemos tomar en cuenta técnicos y científicos a la hora de planificar, y más aún cuándo se trata de ejecutar. El manejo integrado de la cuenca permite la mancomunidad de aportes de las instituciones públicas y privadas y de organizaciones sociales y campesinas. Este trabajo asociado nos da el

concepto claro de “*participación*” el mismo que nos permite ahorrar dinero y tiempo, y nos asegura la coparticipación de los actores.

Se deben desarrollar programas y estrategias que, entre otros, prueben que conservar es rentable social y económicamente. Para ello entre los temas principales que se deben tener en cuenta para mejorar estas condiciones están:

- < Propiciar, la valoración económica, social y ambiental del agua, para lograr medios de sustento económico, para su conservación, preservación, depuración y manejo.
- < Propiciar, estrategias y políticas en los sectores de usuarios, para que adopten una visión de integralidad, desde la captación, uso y devolución a la naturaleza del recurso, asumiendo las responsabilidades de un uso racional y responsable.
- < La revalorización del rol de la mujer en el manejo de los recursos de la cuenca ha logrado una mejora de su autoestima y la confianza en sus capacidades. En esta consideración, es importante su involucramiento en la gestión de los recursos naturales. Su papel debe ser analizado e incorporado en las consideraciones económicas, de sostenibilidad de propuestas de gestión integrada del agua por cuencas.
- < El fortalecimiento de las capacidades de las comunidades campesinas les ha permitido identificar sus problemas y necesidades, y plantear sus propias soluciones y alternativas. Consecuentemente para que la planificación y manejo de los recursos naturales tengan efecto en el campo debe gestionarse de abajo hacia arriba.
- < Mecanismos institucionales idóneos, como apoyo al manejo correcto de las cuencas hidrográficas (por ejemplo, asociaciones de cuencas, mecanismos de coordinación para el manejo de las cuencas

- transnacionales); para lograr optimizar los recursos económicos empleados en el manejo de las cuencas.
- ⟨ Reconocimiento por parte del gobierno central y de los gobiernos locales, inversionistas, y del público en general, del valor de los servicios ambientales que brindan las cuencas hidrográficas bien manejadas.
 - ⟨ Lograr incentivos a las políticas de inversión en el manejo racional de recursos y tierras en las cabeceras de las cuencas (por ejemplo, tenencia de la tierra, tenencia de árboles, políticas que alienten la conversión de bosques a otros usos de la tierra).
 - ⟨ Lograr incentivos a la participación de los usuarios y actores para que contribuyan a las decisiones que afectan el modo de manejar las cuencas hidrográficas. Las personas afectadas por el uso de las cuencas hidrográficas tienen poca o ninguna influencia sobre las decisiones relativas a su manejo. Su involucramiento contribuirá a la creación de conciencia de la “voluntad de pago” para el sostenimiento de acciones de conservación y manejo.
 - ⟨ Brindar apoyo a los organismos que trabajan en el manejo de las cuencas hidrográficas, a que aclaren asuntos relativos a la tenencia de la tierra, y facilitar el acceso de los agricultores al mercado oficial de tierras ayudándolos a acceder a los mecanismos de financiamiento.
 - ⟨ Empezar un programa de estudios e investigaciones sobre mecanismos de financiamiento, incluido el pago por parte de los beneficiarios en las cuencas bajas por la protección de las cuencas altas, buscando establecer relaciones equitativas entre el campo y la ciudad.

3.3 *En gobernabilidad*

Para lograr una gobernabilidad efectiva sobre el agua se necesitan retomar los diálogos que se dieron en el 2002 e inicios del 2003, actualizarlos con los últimos acontecimientos

de la realidad ecuatoriana sobre el tema, y llevar estas reflexiones a una propuesta que pueda ser discutida a nivel nacional.

Entre los factores fundamentales que lleven a una gobernabilidad efectiva en el Ecuador se deben considerar:

- < Instituciones bien organizadas con asignación de responsabilidades y atribuciones precisas, que definan claramente su rol, en el entramado de la gestión del agua.
- < Objetivos claramente definidos para las Instituciones de acuerdo a su nivel de gestión e influencia, respaldados por un ordenamiento jurídico actualizado y adaptado a la realidad.
- < Instrumentos de gestión adecuados.

Para complementar estos temas es necesario que se den ciertas condiciones para alcanzar niveles apropiados de gobernabilidad, tales como:

- < Un liderazgo político que se origine en las bases sociales del país; un liderazgo relacionado con el uso y la conservación del agua, que propicie, a largo plazo la implantación y el desarrollo del marco institucional descentralizado que permita un manejo integrado del recurso.
- < Consenso social frente a la problemática del agua, que junto con un liderazgo político se conjuguen para lograr soluciones y la distribución de los costos y beneficios asociados a dichas soluciones, que permita la implementación de un sistema que se mantenga y financie en el tiempo, logrando acciones de conservación, preservación, lucha contra la contaminación, entre otras dentro del marco de un manejo integrado.
- < Una relación transparente entre el Estado y la sociedad basada en el interés mutuo de mejorar el estado actual de la gestión del agua, de forma que impulse el diseño y

vigencia de políticas públicas acordes con los intereses revelados por ésta.

- < El desarrollo progresivo de consensos, arreglos, alianzas y cooperaciones inter-institucionales, eficientes y estables, que respondan a las necesidades identificadas por la sociedad, y que impulsen soluciones que apoyándose en las competencias existentes, superen las limitaciones e impulsen un proceso creciente de aumento de capacidades institucionales, que con el debido sustento económico, generen condiciones adecuadas de gobernabilidad.

Esta forma de ejercer gobernabilidad basada en organismos de cuencas, con límites naturales, con funciones de coordinación y de búsqueda de consensos, es la forma más clara de identificar y solucionar la problemática del agua, por lo que, a su vez, se convierte en la forma más práctica de mejorar la gobernabilidad de un territorio. En el aspecto técnico, el hecho de conocer la cantidad y estado de ciertos recursos, especialmente el agua, los indicadores socioeconómicos, y en general el estado del territorio, y de las personas que en él habitan, buscando una relación con el recurso, brinda un conocimiento cierto y de primera mano, que sirve no sólo para el cumplimiento de objetivos específicos, sectoriales, sino también a la integralidad de la gestión del territorio. En definitiva, el aumento constante del nivel de gobernabilidad dependerá en buena medida del compromiso que se logre concertar entre el estado y la sociedad, para de forma ordenada, ir alcanzando metas ambientales, que respetando el recurso hídrico, vayan permitiendo un aprovechamiento racional, generador del desarrollo.

En síntesis, para lograr gobernabilidad sobre el agua, es necesario instituciones de gestión de aguas de las cuencas, fuertes, aliadas entre sí, que, con base social, y con roles claramente definidos, superen los límites

geopolíticos, y se adapten a los límites ambientales de una cuenca, para que, paso a paso, vayan solucionando la problemática del agua, midiéndola, caracterizándola, conservándola, optimizando su uso, su depuración y su preservación.

Notas:

¹ Decreto Ejecutivo N°. 1551, 10 de noviembre de 1966, Registro Oficial N°. 158.

² CAMAREN Consorcio para la capacitación en el manejo de los recursos naturales renovables

³ Oswaldo Hurtado, "Gobernabilidad, democracia y pobreza", 1997. Alcántara, 1995, citado en Hurtado, 1997.

⁴ (CEPAL, División de Recursos Naturales y Energía)

⁵ Gestión de Cuencas Hidrográficas para la Reconstrucción post-Mitch: Cuestión de Escala Tim Mahone, USAID Stockholm, Sweden

Organización administrativa municipal

Mario Merchán Barros

Economista por la Universidad de Cuenca
Coordinador de proyectos de la Universidad del Azuay
- Instituto de Estudios de Régimen Seccional del
Ecuador IERSE

Introducción

El retorno a la vida democrática en 1979 marca un hito histórico en la organización política y administrativa del municipalismo ecuatoriano, debido a que, ante el desafío de enfrentar las funciones encomendadas por mandato popular a las autoridades seccionales de los 118 municipios del país entre los que se contaban a 20 capitales de Provincia, dos de ellos cuyas capitales se consideraban metrópolis, y a unos cinco cuyas cabeceras cantonales se encontraban en plena expansión, mientras el resto constituían municipios con una considerable población rural; la gestión que debían asumir sus mandatarios por la cercanía a sus mandantes demandaba de conocimientos y capacidades que se las aprendía en el ejercicio de la función, y una organización administrativa que respondía a los avances históricos de un cambio de régimen dictatorial de carácter vertical a uno democrático.

En los últimos años, el país ha experimentado un proceso creciente de descentralización de la vida nacional, como respuesta al agotamiento del modelo de desarrollo económico, político y, por consecuencia, administrativo de los años setenta y principios de los años ochenta del siglo pasado. En este proceso las facultades y actividades de los municipios han ido creciendo, como resultado de la modernización del Estado, el fortalecimiento de las instituciones y la apertura democrática.

Sin embargo, los cambios no han ido acompañados por una mejora en la gestión de las administraciones públicas municipales, debido a la falta de recursos económicos, de

capacidad técnica y profesionalización del personal que labora en los ayuntamientos; así como ausencia de una cultura de la planificación y generación de marcos normativos que rijan los procedimientos y aseguren el ejercicio de una acción gubernamental, con base en un conocimiento amplio de la realidad sobre la que intervienen.

Si bien este escenario es diferente, entre una etapa de gestión vertical desde el gobierno central y el resurgimiento de las administraciones de cercanía más comprometidas con el desarrollo endógeno local, existe un gran número de municipios que no cuentan con estructuras administrativas mínimas necesarias ni personal calificado para el ejercicio de sus responsabilidades derivadas de sus facultades constitucionales.

Por lo anterior, la mayoría de los municipios no cuentan con información suficiente y actualizada, ni mecanismos o herramientas que les permitan generar la información para la toma de decisiones o para ejecutar sus acciones ajustándose a la normatividad vigente, o bien atender los lineamientos operativos que deben observarse como resultado del cambio en las administraciones de gobierno.

En este contexto, las experiencias municipales o acompañamientos de los organismos autónomos como universidades y ONG's, si bien pueden ser tomados como un producto del ejercicio académico y de conocimiento de la realidad, son aportes que han tenido la posibilidad de teorizar o debatir conceptos, y de coadyuvar a los miembros de los ayuntamientos, con guías que han servido o sirven de orientación a sus actividades de acuerdo con los procesos de planificación, áreas de responsabilidad de las administraciones, líneas estratégicas de desarrollo y prioridades; contribuyendo, de igual forma, a reducir o eliminar los fallas administrativas en que pudieran incurrir, por falta de

conocimiento de los encargados de la gestión en las administraciones municipales.

Considerando este propósito y de acuerdo con las particularidades de cada región, provincia o circunscripción cantonal ha sido inaplazable y necesaria la urgencia de seleccionar los mecanismos o clases de administración de acuerdo con sus características identificadas en materia de organización, normatividad, avance y claridad en los procedimientos y toma de decisiones.

En algunos casos, cuando existen manuales o reglamentos que norman la acción del gobierno local con suficiente claridad, el detalle del texto se ha constituido en esquemas adoptados para que los titulares de las áreas administrativas se ajusten para el conocimiento y adecuado desempeño de sus funciones. En este mismo ámbito, es de comentario generalizado que para que cumplan con su propósito no se hagan una replicas inadecuadas de una normatividad que en múltiples casos no se ajusta a la realidad de cada institución, sino al contrario con las experiencias se implemente un marco normativo administrativo que guarde concordancia con sus particularidades.

En algunos casos ante la carencia de marcos regulatorios, o inexistencia de normatividad en algunas áreas, se ha tratado de suplir los requerimientos con regulaciones de carácter general sobre los marcos políticos, legales y administrativos sobre los que se debe orientar la política municipal. Esta situación toma particular relevancia en la medida que se consideran las especificidades que comprende cada municipio y la necesidad de no quedarse en una normatividad muy genérica que deje un amplio margen de acción para que se presenten situaciones que afecten el desarrollo y bienestar de la población.

Por otra parte existen áreas donde los avances en normatividad de los procedimientos a seguir son considerables; sin embargo, en ciertos casos, el marco normativo ha sido muy tecnocrático, convirtiéndose en una barrera para su observación de los que tienen que aplicarlo, y el cumplimiento de la norma por parte de funcionarios o representantes públicos no especializados ha constituido un obstáculo insalvable. En este sentido dadas las limitaciones particularmente de los municipios pequeños se ha convertido en un problema administrativo de fondo, que por la urgencia de tomar decisiones ha sido permanentemente soslayada e inobservada. En este contexto es urgente que con una organización administrativa acorde a la realidad se propicien las condiciones para que los directivos y funcionarios accedan a la normativa administrativa no solo físicamente sino con apropiación de su contenido, con mayor facilidad especialmente en los aspectos de su interés o responsabilidad.

Caso especial representa el tema de la planificación y elaboración de los Planes de Desarrollo Municipal –llámense estratégicos, participativos, locales-, de los Planes de Desarrollo y Fortalecimiento Institucional, que siendo como efectivamente lo deben ser las guías de trabajo y de acción del equipo de trabajo municipal en muchos casos éstos no se corresponden con la organización administrativa y por otra parte, debiendo ser ejecutados básicamente por el servidor de los gobiernos locales, han sido desconocidos por cuanto su estructura administrativa no guarda correspondencia con los objetivos o propuestas que en ellos se contempla, existiendo un divorcio administrativo notable entre lo que se entiende, se dice, se propone y se ejecuta. Como consecuencia de ello, al contrario de haberse convertido en una estrategia de acción y compromiso institucional, han constituido camisas de fuerza para la acción.

En este sentido, dada la falta de cultura de planificación y los espacios legales tan amplios que se observan, los documentos si bien constituyen una propuesta metodológica básica para la estructuración de un proceso de planificación municipal, estos pretenden ir más allá; pues están orientados a sentar las bases de una nueva sociedad en el contexto cantonal que finalmente incida en la construcción de una cultura de administración planificada, así como en la promulgación de una normativa que asegure una acción de gobierno estratégicamente orientada hacia el desarrollo y bienestar de la población.

Es importante señalar que, en múltiples casos, la información que se vierte en estos documentos, representa el conocimiento y logros que diferentes administraciones municipales han logrado en el ejercicio de sus funciones; gran parte de lo conseguido es el resultado de la experiencia administrativa que han desarrollado los funcionarios que han estado al frente de los organismos seccionales. En algunos casos, ciertos municipios utilizaban determinada forma de organizarse, sin que existiera procedimiento adecuado para su aprobación y expedición o que formara parte de alguna normatividad emitida por determinada administración municipal. En todo caso, es importante anotar que existen muchas experiencias exitosas que en el ejercicio de sus funciones han contribuido a sentar las bases de la administración pública seccional.

En la actualidad, la modernización y cambio en los apartados públicos basa gran parte de sus éxitos en la organización y el funcionamiento adecuado y el desempeño eficiente de funciones de todos los niveles de gobierno. Por otro lado, los logros alcanzados en las instancias de gobierno y las aspiraciones de la ciudadanía, ejercen una presión adicional sobre la administración de recursos y la prestación de servicios de calidad cada vez mejores, lo que exige una

mayor creatividad en las soluciones, sustentada sobre el análisis crítico de los problemas.

Carlos Matus sostiene "...que la capacidad del gobernante se pone de manifiesto por los resultados de su gestión con relación a la dificultad del proyecto de gobierno que acomete y el grado de gobernabilidad del sistema en que actúa. En este sentido, destaca la necesidad de aumentar la capacidad de gobernar mediante una formación y capacitación adecuada de sus funcionarios, así como la adopción de técnicas de planificación y gobierno coherentes con la complejidad del sistema social que se pretende gobernar."

En este sentido, una propuesta que pretenda dotar a los funcionarios de una administración, de elementos suficientes para gobernar de manera eficiente y eficaz, deberá contemplar la definición de una organización, metodología y herramientas acordes con las necesidades de cada conglomerado humano.

Antecedentes históricos

El acelerado proceso de cambios en la estructura de la población por áreas de residencia, en 1950 de los 3'202.700 habitantes el 71.5% vivía en las zonas rurales, mientras que para 1962 ya había disminuido al 64.7%; a 1974 al 58.6% y para 1982 casi existía un equilibrio entre las dos áreas -urbana y rural- por cuanto sólo el 51% era rural. Este hecho indujo a cambios administrativos y de percepción de la realidad de las autoridades locales de turno

El resurgir de la imagen del municipio

La decadencia de la imagen institucional del Estado Nación a partir de la década del ochenta del siglo XX agravada

los últimos años del siglo pasado y primeros del actual por su deslegitimación para responder de forma eficiente a las demandas ciudadanas ha inducido imperativamente a procesos de consolidación de los poderes locales, fortalecidos a través de la expedición de un marco legal acorde a estos requerimientos. A más de lo contemplado en la Constitución Política del Estado expedida por la Asamblea Nacional Constituyente, vigente desde agosto de 1988, la Ley de Descentralización y Participación Social, la Ley de Distribución del 15% del Presupuesto para los Gobiernos Seccionales, entre otras; exigencias encaminadas a asumir nuevas competencias, presionados por una cada vez más sólida y representativa participación ciudadana en las diferentes instancias del poder indujo a nuevas formas de organización política administrativa del Estado y de los gobiernos seccionales.

El cuestionamiento al poder centralista, clientelar, paternalista y absolutista permite la consolidación de otros espacios de poder más cercanos a la ciudadanía, esto es, el de los municipios como actores, gestores, promotores y reguladores del desarrollo de sus comunidades.

En el mismo ámbito cabe señalar que la satisfacción de las aspiraciones y demandas sociales debe articularse en torno a organizaciones de carácter horizontal, a acuerdos que den legitimidad y fortalecimiento de imagen a los gobernantes locales, al tiempo que se capitaliza el recurso humano mediante la suma de esfuerzos con una participación decisoria y activa.

El nuevo rol de los municipios

En municipalismo en general, desde la década del noventa, experimenta cambios profundos en la visión del administrador y de los funcionarios municipales debido a que

se incursiona en aspectos que anteriormente estaban relegados para el accionar municipal constituyéndose en algunos casos de ellos en gobernantes de sus jurisdicciones –exitosos en ciertos aspectos- a sabiendas del abandono o despreocupación del gobierno nacional por las necesidades de los ciudadanos.

“El gobierno local se construye como una nueva forma de administración pública, un gobierno de totalidad dentro de su circunscripción territorial, que sin romper la unidad nacional, tenga capacidad suficiente para planificar y decidir conforme sus propias necesidades y realidades en los distintos sectores, y potenciar los beneficios que los sistemas descentralizados que cada sector crea en lo local, mediante una adecuada coordinación y planificación; con la característica fundamental, de ser ejercido de una manera cercana al titular de la soberanía, como una alternativa a la tradicional democracia representativa; es decir, rescatando las virtudes del ejercicio de la democracia participativa, especialmente en lo que tiene que ver con la toma de decisiones y el control social, replanteando de esta manera el rol y agenda del estado y sus relaciones con la sociedad”
Manual del Alcalde 2005 Pág. 15

La función de gobernar

El ejercicio de la función pública de gobernar para el alcalde, concejal y servidor de los gobiernos seccionales por mandato constitucional y de la Ley de Régimen Municipal significa pasar de una posición burocrática al servicio como los referentes del servicio público a nivel local, y para ello se requiere que en su concepción esté claro el rol a desempeñar asumiendo entre otras las siguientes actividades:

- < Liderar y orientar el desarrollo local
- < Asumir competencias en áreas sensibles para el desarrollo local, a través de la descentralización,

conformando asociaciones, suscribiendo y ejecutando convenios, ó de acciones concretas y específicas.

- ⟨ Abrir espacios en la administración, que permiten la participación real de la ciudadanía organizada o no y de los actores sociales, y
 - ⟨ Establecer nexos con todos los entes públicos y privados que intervienen en su jurisdicción, con el fin provocar sinergias para la realización de acciones y la optimización del uso de recursos.
- Manual del Alcalde 2005 pág. 16

La democracia en la administración de los municipios

La nueva cultura democrática de los administradores acogiendo para la gestión la opinión de múltiples actores y partiendo del ejercicio metodológico de formulación o ejecución del plan de desarrollo participativo genera una relación de compromiso ciudadano entre la representación y su rendición de cuentas por parte del funcionario público, que modifica y establece una nueva forma de cultura democrática verdadera sustentada en nuevas visiones de ver a la representación, compuesta por:

- Sistemas administrativos municipales estructurados sobre la base de métodos, procedimientos y principios e instituciones sustentados en la transparencia administrativa y cercanía a las necesidades del ciudadano.
- Representantes conscientes de cumplir con sus deberes de transparencia mediante mecanismos de control y veeduría social de la gestión municipal.
- Representados informados permanentemente por sus gobernantes o representantes, o el gobierno local utilizando mecanismos de gestión adecuados partan del proceso de planificación.

La administración del municipio

El reto del desarrollo local provoca que el municipio ecuatoriano experimente cambios significativos en su estructura organizacional para enfrentar a través del tiempo las nuevas tendencias sociales, económicas y políticas de sus localidades; en esta medida la organización municipal debe dar respuesta a las demandas de los ciudadanos y estar al servicio de ellos". (Manual del Alcalde 2005 pág. 37)

Municipios y participación ciudadana

La reformulación de la visión del municipalismo para dar apertura a la participación permite reconceptualizarla a ella como el proceso mediante el cual la ciudadanía interviene individual o colectivamente, en las instancias de toma de decisiones sobre asuntos públicos que le afectan en lo político, económico y social, considerando al ser humano como el protagonista, en el marco de una concepción de estado democrático, para alcanzar su desarrollo integral, tanto individual como colectivo, en la comunidad donde convive.

El compromiso de las autoridades locales, ampliado sobre el aspecto social que rubrica los acuerdos de la etapa participativa asume un carácter netamente "vinculante" de éstos, y elude los desgastantes tiempos perdidos de la negociación, arribando directamente a identificar los mecanismos de acción y ejecución de proyectos más adecuados.

En esta medida los espacios de construcción y consolidación de liderazgo social activo: se plantea sobre la articulación de un escenario participativo basado en el involucramiento cada vez mayor de los actores para la construcción de poder que redunde en el mejoramiento de la gobernabilidad local, identificando y reconociendo las

dificultades de la democracia electiva como mecanismo para la toma de decisiones y la gestión de proyectos a partir de la escasa cultura política y social de la participación. En este sentido, se considera fundamental el trabajo con los actores a fin de generar espacios de participación que garanticen la sustentabilidad de las acciones que allí se definan.

El proceso de participación ciudadano provoca básicamente un cambio de actitud de los actores sociales con respecto a la esfera de lo público, por tanto manteniendo como base los procesos electorarios es imperiosa la necesidad de fortalecer los mecanismos que conduzcan a organizar un protagonismo de intereses colectivos, basado en la legitimación de la autoridad con la búsqueda de credibilidad y en la viabilidad de los acuerdos, que articularía los procesos e intereses de los sectores público y privado organizado o no.

En esta medida ha sido necesario redefinir a la planificación estratégica a partir de los requerimientos de instrumentación real en el contexto administrativo seccional, y los limitantes que esta encuentra en los escenarios de profunda incertidumbre, instrumentándola con una planificación participativa que responda conceptualmente a los alcances de esta herramienta metodológica, en función de la redefinición de plazos que dan cuenta de las necesidades urgentes expresadas en los espacios participativos para conocimiento y análisis de los responsables administrativos en las municipalidades, sin descuidar la potencialidad, pertenencia y pertinencia de consensuar un gran proyecto común de largo plazo.

Los cambios de percepción en la forma de hacer política en lo local han posibilitado que con la participación ciudadana se eleven los niveles de decisión, surjan mecanismos más abiertos de control social, fortalezcan los

instrumentos para lograr una democracia participativa y la institucionalidad local; así como se impulsen procesos de descentralización y desconcentración de la administración pública para lograr justicia y equidad social; y un mayor respeto a la diversidad organizativa y social.

El hecho de que los ciudadanos puedan compartir con los funcionarios públicos la responsabilidad de la toma de decisiones ha generado algunos beneficios a la administración en los gobiernos locales y del gobierno central por cuanto ha facilitado la ejecución de los planes y programas, porque los ciudadanos estarán más deseosos de aceptar y trabajar para la realización de los proyectos con los resultados esperados si estos han contribuido a planearlos, puesto que comprenden mejor las razones que los justifican.

La participación en sí tiene un agregado de valor democrático, porque facilita exigir el cumplimiento de responsabilidades a los funcionarios, electos o designados; además de que contribuye a dar una mayor transparencia en la administración pública, aumentando la confianza de la ciudadanía en el sistema político, combatiendo la apatía política, dando mayor credibilidad en la rendición de cuentas; y legitimando los actos gubernamentales.

La Participación entendida y practicada como tal por las experiencias conocidas ha servido de ayuda para construir sobre las potencialidades y capacidades existentes, por cuanto ha generado un gran sentido de pertenencia por parte de los agentes involucrados, aumentando el compromiso con los objetivos y resultados; y, abonando para la sustentabilidad social a largo plazo.

La modernización municipal

La imperiosa modernización administrativa municipal inducida por los acelerados cambios de la situación política del país particularmente desde la década pasada en que los gobiernos seccionales empiezan a asumir nuevos roles en el contexto se ha sustentado, en algunos aspectos, partiendo especialmente desde la visión de adaptar la estructura administrativa a esos cambios.

El desarrollo organizacional que garantice la apertura a las nuevas corrientes no es más que un proceso planificado de cambio en la forma de pensar y comportarnos, así como en los métodos e instrumentos de trabajo con el fin de lograr mayor capacidad de gestión, más y mejores servicios, y un uso óptimo de los recursos. En esta medida el cambio organizacional que deben enfrentar las municipalidades en la actualidad es para dar respuesta al nuevo rol institucional, que se enmarca en un proceso de modernización y descentralización, situación que demanda de ellas una mayor capacidad de gestión a fin de atender y manejar las nuevas competencias y responsabilidades sociales. (Manual del alcalde 2005 pág. 37)

El sustento del desarrollo institucional tiene causas internas y externas a la institución, y las personas que la conforman para acoplarse a las demandas de mayor productividad, eficiencia y mejor servicio para los clientes o comunidad a los cuales ésta se debe, y los factores para el éxito son elementos claves en los procesos de desarrollo organizacional que se enmarcan en la participación de todos los niveles de la entidad, el manejo adecuado del poder gerencial, traducido en oportuna toma de decisiones, así como la capacidad para gestionar y manejar en forma óptima los recursos.

Los procesos de desarrollo organizacional, por consiguiente deberán sustentarse en el acuerdo de unos objetivos alcanzables, unos productos tangibles, un rediseño de procesos y una programación que refleje el compromiso de los miembros de la institución por asumirlos, así como de los recursos disponibles y gestionables.

Los ejes dinamizadores de modernización de la gestión municipal constituyen la descentralización vista como un proceso sostenido de la planificación del desarrollo local y regional en los ámbitos y competencias (organismos regionales, consejo provincial y municipios); la producción de bienes y servicios públicos con participación activa de la ciudadanía que desencadenan necesariamente en el desarrollo institucional municipal acorde a los requerimientos de cada conglomerado social.

La estructura organizacional de la municipalidad deberá adaptarse a las características, necesidades, servicios y competencias propias de cada entidad, considerando que se convierta en facilitadora del logro de los objetivos y metas propuestas en el Plan de Desarrollo Cantonal.

El alcalde no puede, por obvias razones, ni debe resolver todos los problemas que se presenten en su gestión. Debe recurrir a una delegación selectiva de objetivos y resultados a alcanzar y concentrar su tiempo en servir de facilitador de este proceso; así como en ejercer las responsabilidades más acordes con el carácter estratégico de su cargo.

La nueva organización debe identificar procesos de acción claves para su desarrollo y el logro de los objetivos planteados, debido a que un cambio organizacional que no se traduzca en incremento de la productividad y mejora en

calidad de los servicios ofrecidos a los ciudadanos, no tiene sentido ni merecería el esfuerzo de realizarlo.

Las individualidades en una organización no facilitan nada, al contrario obstaculizan el desarrollo; por ello es necesario que la capacidad instalada con la que se dispone en la organización sea aprovechada mediante la conformación de equipos de trabajo interdisciplinarios, que trabajen por objetivos comunes y resultados, bajo una misma visión y misión de desarrollo local.

El tamaño ideal o adecuado de una organización entendida como sus áreas físicas, el equipamiento, el recurso humano, su soporte tecnológico debe responder a niveles de eficiencia, es decir aquel que corresponda al menor costo y mayor beneficio.

Estudio de caso: Municipalidad de Morona

1. Antecedentes

La Municipalidad de Morona conociendo las actividades desarrolladas por el Instituto de Estudios de Régimen Seccional del Ecuador -IERSE- Universidad del Azuay, que da apoyo, acompañamiento y asesoría a los organismos seccionales, solicita la asistencia técnica correspondiente a objeto de realizar un diagnóstico administrativo y se prevean las acciones o estrategias conducentes a superar la serie de inconvenientes de carácter organizativo por los que estaba atravesando la entidad municipal.

El trabajo de investigación previa realizado por los técnicos de la Universidad permitió un acercamiento objetivo a la realidad institucional contando con la valiosa participación

activa e involucramiento en las actividades de campo de funcionarios y técnicos municipales, así como en la realización de un Taller de Diagnóstico FODA –herramienta de trabajo seleccionada- en el que se establecieron las pautas generales del estado de organización institucional de la municipalidad; taller que resultó muy fructífero y contó con la participación de autoridades, todos los Directores Departamentales, el Secretario General de la municipalidad, Jefes de Sección y otros funcionarios.

2. Objetivos

Los objetivos para la realización del taller se sintetizaron en los siguientes:

1. Conocer la situación organizativa de la municipalidad.
2. Recabar información a nivel organizacional sobre el estado de actualización de su marco jurídico legal.
3. Determinar los grados de correspondencia entre la estructura funcional y la reglamentación vigente.
4. Establecer el nivel de conocimiento de las disposiciones organizativas por parte del personal directivo, funcionario, técnico y operativo que labora en la municipalidad.
5. Definir las orientaciones generales encaminadas hacia la optimización de la prestación de servicios por parte de la municipalidad a través de la utilización eficiente de los recursos humanos, materiales, financieros y técnicos.

3. Metodología de trabajo

Con la premisa de que el fortalecimiento y modernización de una entidad de este género –municipalidad- y de quienes constituyen la razón de ser institucional en el aspecto funcional-organizativo permite ofrecer servicios de mejor calidad y posibilitan elevar el nivel de vida de la comunidad se seleccionaron los mejores procedimientos de

trabajo de campo para conocer la estructura funcional institucional, recabando la información disponible de todas las áreas administrativas de la municipalidad, para socializarlos en el taller FODA de diagnóstico situacional de todas la información levantada y de las experiencias que permitan identificar las fortalezas y debilidades del ámbito interno, así como las oportunidades y amenazas en el ámbito externo, que una vez priorizadas permitan establecer las estrategias para potenciar las fortalezas, disminuir las debilidades, neutralizar las amenazas y aprovechar las oportunidades.

En el “**ámbito interno**” se identificaron las siguientes **debilidades**: en orden de prioridades:

- ❖ Falta de Organización, coordinación y comunicación interdepartamental que impide emprender acciones conjuntas para el logro de objetivos y metas en pro del mejoramiento de los servicios que presta la municipalidad.
- ❖ Una carencia de planificación a todo nivel que redundo en acciones aisladas por cada dependencia que lleva en muchos de los casos a un uso inadecuado de recursos humanos, técnicos y materiales.
- ❖ El marco legal institucional que rige y norma administrativamente el desenvolvimiento de la entidad se encuentra completamente desactualizado pues muchos reglamentos y ordenanzas están en vigencia desde los primeros años de la década del noventa, a pesar de que la normativa nacional se ha renovado totalmente en los últimos años.
- ❖ Otras debilidades mencionadas fueron: Falta de capacitación del personal; espacio físico reducido, falta equipamiento en las oficinas, falta de liderazgo institucional, desconfianza entre el personal, no hay calificación del personal para su ingreso a la institución, los trámites administrativos se han vuelto

burocráticos retardando indebidamente la atención al público y haciendo de la imagen institucional como una entidad poco eficiente.

Entre las principales **fortalezas** institucionales se mencionaron:

- ❖ La experiencia del personal con que cuenta la municipalidad, a sabiendas de que gran parte del mismo presta sus servicios por muchos años a la entidad.
- ❖ Existe buena predisposición al cambio entre todos los servidores como lo han demostrado y sucedido con la rotación y cambios realizados particularmente entre los servidores de los mandos medios y de apoyo.
- ❖ Hay conocimiento de la realidad institucional y local por parte de los servidores de la entidad que puede ser aprovechado de manera óptima para mejorar la imagen institucional.

En el “**ámbito externo**” las principales **amenazas** detectadas son:

- ❖ La política implementada por el gobierno central que incide directamente en el desenvolvimiento de las actividades de los gobiernos seccionales, particularmente de la política fiscal.
- ❖ El modelo de desarrollo y de gestión pública implementado a nivel nacional y que tiene sus repercusiones en la sociedad local se percibe con una fuerte intromisión a la autonomía municipal.
- ❖ Marco legal de carácter nacional que si bien se ha renovado, éste no tiene aplicabilidad en lo local debido a que por ejemplo en el aspecto tributario no se cuenta con disposiciones claras.
- ❖ Otras amenazas identificadas fueron: la superposición de atribuciones y competencias entre las instituciones que tienen o desarrollan actividades en el ámbito local

provocando paternalismos y clientelismos institucionales; hay un aislamiento y falta de coordinación entre las instituciones de desarrollo local.

Las **oportunidades** detectadas fueron las siguientes:

- ❖ Existe un apoyo abierto de ONG's que debe ser canalizado por la municipalidad para beneficio de su colectividad.
- ❖ Un proceso de descentralización del Estado en marcha, para lo cual la municipalidad debe prepararse en debida forma a fin de asumir de manera eficiente las nuevas funciones y atribuciones además de que se abre la posibilidad de administrar recursos que el Estado tendrá que transferir.
- ❖ En la ciudad de Macas está ubicado un aeropuerto que estratégicamente aprovechado puede servir como punto de enlace para la comunicación con el interior del país y el Perú.
- ❖ Otras oportunidades mencionadas fueron: La expedición de la Nueva Ley y el Reglamento de Juntas Parroquiales; la apertura a la tecnología de la comunicación a la que la municipalidad ya tiene acceso; y una sólida organización barrial comunitaria en funcionamiento particularmente en la cabecera cantonal.

Ante el diagnóstico precedente las estrategias seleccionadas y consensuadas para buscar los mecanismos de consecución del objetivo y misión institucional, a través de programas con participación activa de los actores institucionales claves como: alcalde, concejales, directores, jefes departamentales, jefes de sección, servidores y usuarios de los servicios municipales se resumían en una propuesta administrativa que deberá considerar:

1. Una estructura orgánica funcional acorde a las necesidades institucionales en funcionamiento que apoyen el proceso de organización ciudadana para

lograr unificar esfuerzos, recursos y potencialidades y enfrentar eficientemente el desafío del desarrollo local, implementando para ello una actitud democrática, participativa y de justicia social, que propenda a elevar el nivel de vida de todos los ciudadanos del cantón, con los siguientes niveles:

Nivel 1. Legislativo o normativo. Integrado por el Concejo que está conformado por los Concejales presididos por el alcalde, el mismo que busque:

- ⊙ Equidad socio económica,
- ⊙ Equidad de género e intergeneracional,
- ⊙ Reconocimiento de la diversidad etnocultural y construcción de identidades de ciudad y cantón,
- ⊙ Equidad y equilibrio entre biodiversidad y desarrollo sostenible,
- ⊙ Descentralización, gestión local, gobierno local, concertación y gobernabilidad.
- ⊙ Evaluar, orientar, concertar y decidir la realización de programas y proyectos que contribuyan a cambios sustanciales en todos los sectores y actividades de la comunidad.
- ⊙ Propiciar y motivar el trabajo participativo de toda la sociedad que lleve al logro de los objetivos y metas para la gestión institucional.
- ⊙ Coordinar acciones en procura de obtener los recursos necesarios para la ejecución oportuna de programas y proyectos de alto contenido e interés social.
- ⊙ Concertar la distribución equitativa y prioritaria de los recursos de la municipalidad.

Nivel 2. Ejecutivo o directivo. Ejercida de forma privativa por el alcalde como máxima jerarquía administrativa de la municipalidad, propenderá a llevar adelante un proceso de desconcentración administrativa interna.

Nivel 3. Asesor. Dentro de este nivel se incluyen a las comisiones permanentes y especiales del concejo; y las direcciones de: Asesoría Jurídica; y Planificación Urbana y Rural.

Nivel 4. Auxiliar o de apoyo. En este nivel se deben considerar a las direcciones y unidades de: Secretaría General; Avalúos y Catastros; Justicia, Policía y Vigilancia; y Centro de Cómputo.

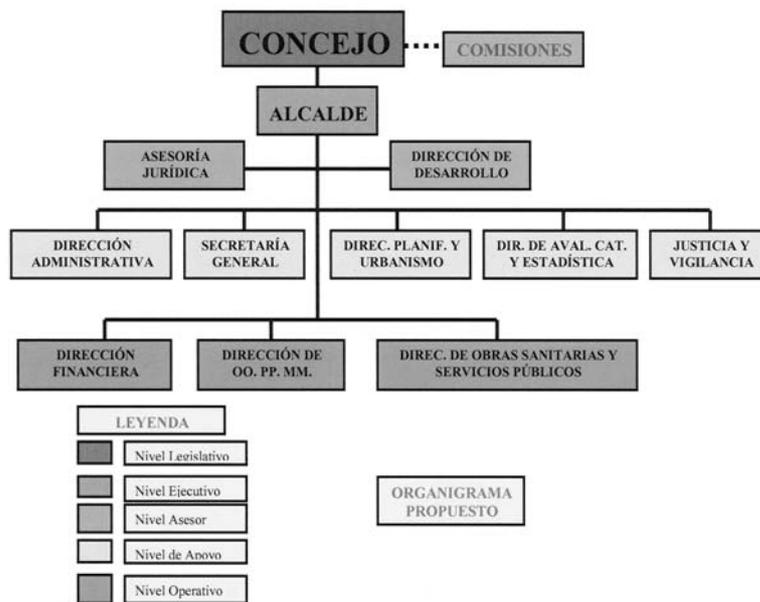
Nivel 5. Operativo. Con las direcciones:

- Dirección administrativa y sus unidades de: Recursos Humanos, Proveduría y Mecánica Municipal.
 - Dirección Financiera.- Con sus secciones de: Contabilidad, Presupuesto, Tesorería, Rentas, Bodega entre otras.
 - Dirección de Desarrollo Local.- Constituir este Departamento con una reasignación de funciones dispersas en todas las dependencias y aprovechando la existencia del actual Departamento de Cultura, con lo que se posibilitará impulsar un verdadero, auténtico e integral proceso de desarrollo de la comunidad cantonal con orientaciones hacia: Producción, Educación, Social, Salud y Turismo.
 - Dirección de Agua Potable y Alcantarillado DAPA.- Con las secciones de Agua Potable, Alcantarillado y Desechos Sólidos; siendo necesario asignarle funciones colaterales sobre gestión ambiental.
 - Dirección de Obras Públicas.- Tendrá a su cargo las siguientes Secciones: Construcción y Mantenimiento de Obras Civiles, Parques y Jardines, y Fiscalización.
2. Un Reglamento Orgánico Funcional complementario a la Estructura Orgánica Funcional.
 3. Estructura administrativa que señale claramente los ámbitos de responsabilidad y competencias del

recurso humano que sirve a la Municipalidad, con el fin de aprovecharlo de manera óptima.

4. Nuevo organigrama estructural

Con la estructura funcional propuesta, acordada y legalizada se torna necesaria la adopción de un nuevo organigrama estructural, en el que se visualicen claramente cuales son y deben ser los canales de coordinación y comunicación, horizontal y vertical, por lo que se aprobó el siguiente:



5 Manual de funciones

Adicionalmente se aprobó y puso en vigencia un Manual de Funciones y de Puestos acorde con la realidad, lo que posibilitó al personal adaptarse a los nuevos roles que debe desempeñar la municipalidad.

6 Reglamentación interna

Además se implementó todo un paquete de normativas internas para darle agilidad al proceso administrativo institucional como reglamentos de adquisiciones, de ordenadores de gasto, de pagos. Establecieron niveles o montos para desembolsos. En la manera de lo posible y permisible se descentralizó la toma de decisiones y otras acciones orientadas hacia el robustecimiento y modernización del municipio contando para ello con la participación activa de todo el personal que sirve a la municipalidad.

Conclusiones

La dinámica organizacional exige de las administraciones de los gobiernos seccionales actualizarse permanentemente

El rol de los gobiernos seccionales al inicio del nuevo milenio les ha abierto las posibilidades para constituirse en agentes directos del desarrollo local, consecuentemente cada vez asumen nuevas competencias y su organización administrativa debe responder en forma eficaz a esas demandas

Una buena organización administrativa de los municipios se sustenta en la apertura que esta tenga a la participación activa de la ciudadanía.

Una ciudadanía participativa e informada por el gobierno local municipal -en todos sus niveles e instancias administrativas- significa participación abierta, transparente, lo que legitima el poder local

Bibliografía:

Asociación de Municipalidades Ecuatorianas AME; Cooperación Ecuador República Federal de Alemania GTZ. Manual del Alcalde, enero 2005

Buller, Eduardo; con colaboración de Aldemar Puentes y Mónica Donoso. Manual para Facilitadores de Cursos de Desarrollo Institucional Municipal. Programa de Capacitación Municipal. IULA/ BID/CELCADEL. Quito, diciembre 1996

Castillo, José Bolívar. Descentralización del Estado y Desarrollo Fronterizo. Impresión: Gráfica Cobos. Quito. 2da Edición 1997.

ILDIS, Estadísticas del Ecuador, 1987

Maldonado R. Miguel. Gerencia Municipal Moderna. Manuales de Capacitación Municipal N° 4. Imprenta Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Quito febrero 1998.

Muñoz J. Francisco; Compilador y Otros. Descentralización. Edit. Trama Social. Quito 1999

Rosales, Mario. Los Secretos del Buen Alcalde. Unión Internacional de Municipios y Autoridades Locales, IULA; Centro de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales, CELCADEL. Proyecto SACDEL. Santiago de Chile, octubre 1994

Presupuestos Municipales

Martha Castro Espinoza

Economista por la Universidad de Cuenca
Coordinadora de proyectos de la Universidad del
Azuay

Antecedentes:

Desde los aspectos más simplistas de análisis, es posible que el uso de la técnica presupuestaria haya surgido desde los orígenes del hombre, o cuando este aprendió a contar y a valorizar. Su aparición como instrumento público data del siglo XVIII, en Inglaterra, cuando se trataba de separar las Finanzas del Príncipe de las Finanzas Públicas o del Estado, con el objeto de sintetizar en una lista ordenada los posibles ingresos a recaudar en un período fiscal determinado y una relación o lista de gastos a efectuar conforme se vayan obteniendo los ingresos previstos. Francia lo adoptó en el siglo XIX y en los otros países aparece en el último siglo (XX).

Desde el punto de vista tradicional el presupuesto fue estructurado como una lista de ingresos y gastos que necesariamente debía ser un documento legal; por lo que el presupuesto del sector público o fiscal necesita de la sanción legal, aprobación emanada de un organismo o autoridad competente, de suerte que, desde otro ángulo, el presupuesto sería un documento jurídico – contable que contiene los posibles ingresos y gastos a realizarse en un periodo determinado, generalmente un año.

La concepción moderna de un presupuesto se define como una herramienta de planificación o lo que se denomina la expresión financiera de la acción programada; también se lo define como la operación que consiste en estimar cifras y reunir por funciones y elementos de funciones, los productos y los gastos que han sido previstos y autorizados por el programa o plan de acción para un periodo determinado. Esta

definición se enmarca en el ámbito de la administración privada en la cual se presupone la existencia de un programa o plan de acción que define la política general de la empresa para cada una de las funciones; es decir, las políticas de aprovisionamiento, inversión, producción, ventas, mano de obra entre otras fijando medios que se emplearán para cada programa o plan de acción.

En los últimos 20 años, en América Latina surgen nuevas formas de gestión municipal, derivadas de procesos descentralizados que han generado transformaciones sociales importantes, en que se da el paso de la democracia representativa a la democracia participativa. Es así que a finales de los años 80, en Sao Paulo-Brasil se habla de una gestión pública que aplica una metodología en la formulación de presupuestos con participación, es decir presupuestos participativos, cuyos primeros resultados de su aplicación se dan a partir de 1990, en la ciudad de Porto Alegre - Brasil. En nuestro país esta nueva forma de gestión local, nace con la elaboración de planes de desarrollo local, y con comités cantonales de desarrollo que supervigilan el cumplimiento de los mismos especialmente en Cotacachi, luego se realizan en Ibarra, Guamote, Riobamba, y otras ciudades; y, tiene su respaldo jurídico en la Constitución Política del Estado Arts. 63 y 88, y la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social que impulsan la participación social en la gestión pública en sus artículos 1 y 3. En este caso el presupuesto es formulado de una forma transparente y equitativa en la definición del gasto público y de los ingresos a tributar, Para lo cual debe existir voluntad política para su formulación, aprobación, ejecución, control, evaluación y liquidación del presupuesto; es decir, existe una interrelación directa entre los instrumentos de planificación y el presupuesto.

En nuestro país el sistema presupuestario se estableció mediante la publicación de la Ley Orgánica de Hacienda publicada en el Registro Oficial (R. O.) N° 753 de fecha 27 de septiembre de 1928, toma mayor fuerza desde la emisión de la Ley Orgánica de Presupuestos publicada en R. O. N° 769, el 21 de marzo de 1951, con la finalidad de facilitar el control legal que se produce por la aplicación de la norma; siendo la Junta de Planificación, a base de los planes de desarrollo vigentes, la que determinará para cada período los sectores prioritarios y los proyectos y programas específicos de los mismos, que a su juicio deban incluirse en el presupuesto para alcanzar los objetivos regionales y sectoriales de desarrollo económico y social; a partir de 1998 mediante Decreto Ejecutivo No. 120, publicado en R. O. N° 27 de fecha 16 de noviembre del mismo año, desaparece la Secretaría General de Planificación (SEGEPLAN), así como su organismo técnico el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), por disposición del Art. 255 de la Constitución Política vigente, el Sistema Nacional de Planificación estará a cargo de un organismo técnico dependiente de la Presidencia de la República y se crea la Oficina de Planificación (ODEPLAN) hoy conocida como SENPLADES.

Los presupuestos de los gobiernos seccionales tenían que ser sometidos a estudio y dictamen de la Secretaría General de Planificación –SEGEPLAN- debiendo ingresar hasta el 30 de septiembre de cada año, acompañado del plan de inversiones y con todos los justificativos que determinaba dicho organismo. En caso de incumplimiento de los organismos seccionales, la SEGEPLAN comunicaba del particular al Ministerio de Finanzas, y a la Contraloría General del Estado, aquella institución ordenaba la suspensión de aportes de recursos hasta que la entidad seccional presentara su presupuesto para el correspondiente estudio y dictamen; y la segunda procedía a sancionar a los responsables presupuestarios, en diversos grados que podían llegar en el

caso de alcaldes y prefectos, incluso a la destitución del cargo. Al igual que lo que hacía con el presupuesto, se hacía también con las reformas. Las reformas tenían que ser presentadas al CONADE para su aprobación.

Los presupuestos podían ser objetados por la Secretaría General de Planificación, a través de su organismo técnico el Consejo Nacional de Desarrollo –CONADE- en forma parcial o total cuando no estuvieren de acuerdo con la política de desarrollo establecida por el Gobierno, o que no incluyeran las asignaciones suficientes para la realización o continuación de programas que formen parte de los nacionales o regionales en cuya ejecución deban intervenir las entidades seccionales; se objetaban por razones de orden legal o financiero e indicaban las enmiendas que debían efectuarse para corregir errores ya sean de estructura o de cómputo. Además no podían constar en los presupuestos partidas que asignen fondos para servicios extraños a la entidad o para organizaciones cualesquiera que fuera su naturaleza y fines salvo las excepciones legales. También se realizaba la inmovilización de partidas de gastos que no eran justificadas para la financiación de ciertas obras.

El Consejo Nacional de Desarrollo –CONADE- debía presentar su dictamen de aprobación del Presupuesto hasta el 30 de noviembre, si a este plazo no lo hubiera presentado se entendía que el dictamen era favorable. Por otro lado si el proyecto de presupuesto hubiese sido objetado, los gobiernos seccionales, debían reestructurarlo y enviar el nuevo proyecto de presupuesto, para que el organismo técnico emita el dictamen en un plazo de quince días contados desde la fecha de recepción. Aprobados los presupuestos pasaban a ser sancionados por los gobernadores de la respectiva provincia, y en Pichincha la sanción la realizaba el Ministerio de Gobierno. Las reformas a los presupuestos también, requerían del dictamen del CONADE.

Durante el gobierno del Dr. Oswaldo Hurtado se dictó un Decreto Ejecutivo, por el cual entre otras cosas, se establecía que la sanción de los documentos presupuestarios de los gobiernos seccionales, debían ser realizados por la máxima autoridad ejecutiva de los mismos, es decir alcaldes y prefectos.

En la actualidad y en acatamiento de lo dispuesto en la Ley de Descentralización y participación Social, ninguna autoridad de gobierno central debe intervenir en el proceso presupuestario, salvo los organismos de control pertinentes.

Con el inicio del Programa de Desarrollo Municipal (PDM), con un préstamo del Banco Mundial, diversas organizaciones que tenían relación con los gobiernos seccionales, empiezan a involucrarse en proyectos de capacitación y asistencia técnica a los municipios del país. Es así como el IERSE asume la responsabilidad de programar y desarrollar eventos de capacitación en la zona sur del país, en colaboración con técnicos del CONADE, en la formulación de presupuestos.

A través de una década regularmente se desarrollaron eventos de capacitación con resultados óptimos para el mejoramiento en el desempeño de los funcionarios y autoridades municipales. Técnicos del CONADE de vasta experiencia en aspectos presupuestarios como: Jesús Bolaños (+), Carlos Erazo, Jorge Toala, brindaron su aporte como instructores de los mismos.

Aspectos conceptuales

1. Presupuesto, instrumento del sistema de planificación:

El Presupuesto no solamente es un instrumento de carácter contable y financiero, su contenido y alcance está caracterizado por otras funciones que cumple y delinea sus fines: como instrumento de planificación que concreta objetivos y metas, finales o parciales, que se desea alcanzar en un período y que compatibilizan con los requerimientos de desarrollo; como instrumento de programación porque permite el logro de metas y objetivos y establece las asignaciones suficientes para el desarrollo de acciones concretas. Es decir hace una previsión objetiva y garantiza el logro de la propuesta; como instrumento de administración ya que define responsabilidades y obliga a una organización más eficiente para cumplir el compromiso establecido; y, como instrumento de política, recoge las decisiones sobre el manejo y orientación de recursos, tanto por su origen como por el destino, que implícitamente refleja la filosofía de acción de cada entidad tanto en lo cuantitativo como en lo cualitativo.

2 Programación presupuestaria

Las instituciones públicas han aplicado la programación presupuestaria por cuanto recoge un conjunto de métodos y procedimientos que enseñan a preparar los programas de acción que han de ser incluidos en el presupuesto; es factible el desglose por programas de los objetivos y metas de largo plazo, que son coherentes y compatibles con los requerimientos establecidos en las variables como el producto, consumo, inversión entre otros, contenidos en el plan de desarrollo.

Esta técnica auxiliar es de corto plazo; se utiliza para los programas y proyectos a ejecutar en un año. Es especializada porque se circunscribe a un sector definido, e involucra actividades y transacciones. Es mixta porque emplea dimensiones reales o metas y definición financieras y contables en el control y procesos de evaluación. Y, es

interdependiente, en cuanto afronta problemas de competencia de otras disciplinas especializadas, en la que toma elementos importantes y los ordena de manera apropiada para el análisis y acción concreta.

3. *Definiciones de esta técnica*

Presupuestos:

Documento que recoge el compromiso formal de una entidad frente a sus asociados, expresando los logros que quiere alcanzar en un período determinado, con acciones específicas requeridas, en tiempo y lugar, y lo que para ello necesita en términos de recursos reales y financieros en función de sus costos, las fuentes de ingresos, y el programa financiero. Es decir constituye el plan anual de acción de una entidad.

Función:

Al gobierno general le corresponde cumplir un amplio campo de actividades de la más variada naturaleza, estas responsabilidades de organización y distribución de tareas tienen que ser sistematizadas de diversas formas para lo cual es necesario agruparlas tomando en consideración su naturaleza, alcance y especificidad. En este sentido se inicia la gran división de función a la que podría definirse como “propósito institucionalizado que debe cumplir el Estado mediante sus órganos preferentemente a través de la prestación de servicios públicos y la producción de bienes destinados a satisfacer las necesidades de la colectividad”¹. Como por ejemplo educación, salud pública, policía, vigilancia, entre otros.

Programa:

Es la división de la función, encargada de alcanzar determinados objetivos o metas, cuantificables o no, con la producción de bienes y servicios finales, mediante acciones integradas y específicas, a la cual se asignan los recursos humanos, materiales y financieros, de acuerdo con sus costos unitarios y globales, y cuya ejecución corre a cargo de organismos y unidades administrativas competentes, generalmente de alto nivel.

Subprogramas:

Dentro de un programa pueden existir varios subprogramas, en las áreas de operación el programa o subprograma se constituye por la agregación de actividades que no son sino las acciones o procesos que deben desarrollarse para conseguir las metas de un programa y corresponden a un conjunto de labores coordinadas y complementarias inherentes a los fines propuestos. Son susceptibles de costeo y asignación de recursos, mientras que la tarea es una operación específica en que se descompone una actividad con un resultado que se integra y refleja en los logros de la actividad.

Las inversiones en programas sociales o proyectos institucionales de ejecución de obras públicas se ejecutan de acuerdo con el grado de priorización del plan operativo anual, mientras se cumplen las etapas de formulación. Ejecución y evaluación.

En estudios de investigación el proyecto toma otras características que el de obra física, pero se sujetan a iguales normas y procedimientos, ajustados a la diferente naturaleza respecto a la medición de resultados, costos y evaluación para determinar el avance del estudio.

Las definiciones anteriormente citadas, pretenden identificar elementos que se incorporan en un presupuesto,

y utilizar denominaciones de carácter universal. Su uso las delimita mejor en la práctica.

Principios de un presupuesto:

Se denominan “principios” a una serie de requisitos esenciales que debe contener un presupuesto para ser considerado como tal.

Estos principios o requisitos que debe cumplir un presupuesto son:

Universalidad: señala que un presupuesto deberá contener todos los ingresos y los gastos del ente o nivel al que se esté aplicando. Es decir todo lo que es presupuestable tiene que ser incluido en el presupuesto.

Unidad: expresa que los presupuestos de los diferentes sectores dentro de un mismo ente, deben estar perfectamente armonizados y compatibilizados entre sí, de tal suerte que pueda presentarse un documento unitario que englobe la acción del conjunto.

Sinceridad: En la formulación del presupuesto debe tenderse a la fijación de objetivos posibles de alcanzar, altamente complementarios entre sí y que tengan la más alta prioridad; el cálculo, asignación y utilización de los recursos deben someterse a los objetivos seleccionados y a las reales posibilidades que se prevean para el período presupuestario.

Periodicidad: señala que un presupuesto debe considerar un tiempo bien definido, sea este un día, una semana un mes, un año, etc.

Previsión: contenido en el concepto mismo de presupuesto, señala que este debe confeccionarse por anticipado.

Flexibilidad: señala que un presupuesto debe ser confeccionado y aprobado de tal forma que permita incorporar enmiendas, sin que por ello todo el sistema quede dañado; que permita el control, seguimiento y evaluación de las acciones a través de la medición de los resultados.

Contenido programático: esta íntimamente vinculado a la concepción moderna del presupuesto, esto es, que este no represente una simple nómina de ingresos y gastos, sino que además, todo un plan de acción adecuadamente concebido.

Sustentabilidad: El presupuesto debe representar la base financiera y de viabilidad que permita hacer efectiva la propuesta de actividades y acciones institucionales de corto plazo frente a las estrategias, lineamientos y políticas de mediano y largo plazo.

Claridad: Expresa que el presupuesto debe ser presentado en términos tales que no dejen margen alguno para dudas o interpretaciones personales.

Detalle (o especificidad): señala que un presupuesto debe contener un cierto grado de desagregamiento o desglose que permita, por un lado, que el responsable de su aplicación pueda visualizar rápidamente lo que les corresponde; y por otro lado, que permita formarse una idea clara de la naturaleza de las transacciones que se efectuarán.

Adicionalmente deben considerarse dos principios que están íntimamente ligados entre sí: el principio del “*Equilibrio*”, por el cual la suma de los gastos programados no deben exceder al monto de los ingresos proyectados. El otro es el principio del “*Financiamiento adecuado*”, por el cual no basta que el presupuesto esté equilibrado, que las normas legales vigentes así lo permitan. Los rubros de egresos deben

financiarse exclusivamente con los recursos que las normas legales lo permitan.

4. Proceso presupuestario

El presupuesto tiene un ciclo o conjunto de etapas sucesivas que deben forzosamente cumplirse en el tiempo.

El ciclo presupuestario es un conjunto de operaciones o procesos o etapas típicas que se desarrollan, siguiendo un orden determinado, y que concurren a un fin común. De esta definición se desprende que el ciclo presupuestario es un proceso continuo, que no tiene límites en el tiempo, pues una vez iniciado, le sigue a la primera etapa una serie de otras etapas, hasta completar el proceso; el cual se reinicia de inmediato.

El proceso presupuestario es parte de la planificación. Es un proceso continuo alternativo entre prueba y error que se autoalimenta y se perfecciona; metodológicamente se lo presenta cortado con el período fiscal y contable por ley establecidos. Es por ello que se pueden distinguir etapas definidas y que se ejecutan en cada época y se ajustan a lo que la ley con igual criterio señala. Estas etapas son las siguientes:

Definición de objetivos y metas:

Esta es una fase de decisión política, en que el cuerpo superior de un organismo define las necesidades de su jurisdicción de acuerdo con las prioridades de proyectos establecidos en sus planes de desarrollo local, y de acuerdo con las disponibilidades y capacidad operativa cuantifica las metas que se propone alcanzar en cada uno de los programas; y si no fuera factible determinará sus objetivos

mediante un porcentaje de reducción de déficit de servicio o de satisfacción de necesidades.

Preparación de los programas de trabajo:

De acuerdo con el Art. 520 de la Ley de Régimen Municipal vigente, los departamentos o unidades administrativas deberán preparar sus programas de trabajo para el año siguiente hasta el 10 de septiembre de cada año. Estos programas contendrán objetivos, metas recursos y deberán formularse en función de los planes de largo plazo, con el fin de poder realizar la evaluación.

Se procede a conformar los programas para las distintas áreas tomando como marco de referencia las decisiones de la etapa anterior, y de acuerdo con los objetivos y metas se procede a elaborar los cuadros de ejecución de los que se derivan los requerimientos de recursos según el calendario de avance previsto y valorados, se determinan los fondos que sean necesarios y que en último término se resumen en asignaciones por objeto del gasto. Esta etapa debe estar a cargo de cada una de las unidades ejecutoras que conocen de las acciones necesarias, su distribución en el tiempo y otras condiciones que influyen en su desarrollo.

Evaluación de los programas:

Los programas formulados pasan a ser revisados, analizados y evaluados por la unidad de planeación o por el grupo de funcionarios asignados para tal efecto. En este proceso se observa que en los programas de trabajo se encuentren todos los elementos que permitan determinar su naturaleza, sean operativos, respondan a los objetivos y metas propuestas en los planes de mediano plazo, su coherencia. Además se sugerirá el orden de prioridades.

Si al comparar las estimaciones de ingresos con los costos totales se comprobare que no es posible cubrir la totalidad de estos últimos, deberá efectuarse un reajuste de los programas de trabajo, considerando aquellos de menor prioridad, reduciendo metas o suprimiendo egresos; pero en ningún caso conviene establecer asignaciones por valores menores del que realmente se requiere para llevar a cabo el programa; las asignaciones se establecerán según el objeto del gasto de acuerdo con los clasificadores que, para el fin, se exponen como anexos.

Estimación de los ingresos

Paralelamente a la programación de gastos ya analizada, debe efectuarse la estimación de ingresos, que establecerá el financiamiento de la entidad, esta etapa es decisiva, en cuanto constituye la objetiva proyección de cada una de las fuentes de recursos que fijarán las metas en este campo y el ajuste real del presupuesto.

Las direcciones financieras de cada Municipio, se encargarán de realizar la estimación de ingresos y gastos hasta el 30 de julio. La base para la estimación de los ingresos será la suma resultante del promedio de los incrementos de recaudación de los últimos tres años más la recaudación efectiva del año inmediato anterior, de la cual mediante análisis puede ser aumentada o disminuida, según las políticas económicas y fiscales, actualización y mejoras en las ordenanzas tributarias, tasas y contribuciones, que se prevean para el año en que va a regir el presupuesto. Se tomarán en cuenta los efectos de factores exógenos a la administración que pueden haber influido fuera de lo que pueda considerarse normal (nuevos tributos, reformas de tarifas, exenciones, entre otras). Por otro lado, se tendrán que revisar los catastros y otros documentos disponibles y confeccionar los faltantes ya que se constituyen en el registro

más útil para determinar el rendimiento potencial de cada rubro de ingresos.

Para la realización de determinados programas puede requerirse financiamiento adicional a través de empréstitos. En estos casos se deberá efectuar el análisis de la capacidad de endeudamiento, de las posibilidades de consecución de empréstitos, de las condiciones y de los trámites a seguir para lograrlos. Este estudio permite identificar las gestiones que se deben realizar con anticipación, con el objeto de conseguir que los desembolsos estén disponibles en forma oportuna a fin de no paralizar los programas que emprenda el municipio.

En base a esta estimación realizada, el alcalde con el director financiero establecerán los cálculos definitivos de ingresos hasta el 15 de agosto, en el que se determinarán para cada departamento los límites de gastos a los que deben ceñirse para la formulación de sus respectivos proyectos de presupuesto. Los proyectos de las dependencias municipales previa su reprogramación deberán ser presentados a la Dirección Financiera hasta el 30 de septiembre debidamente justificados.

Formulación del proyecto de presupuesto:

Cumplidas las etapas anteriores y con los documentos definitivos la Dirección Financiera hasta el 20 de Octubre de cada año, preparará el anteproyecto de presupuesto y lo pondrá a consideración del alcalde, que luego será presentado al concejo hasta el 31 de octubre, acompañado de los informes y documentos que sustenten los aumentos o disminuciones en la estimación de ingresos y en las previsiones de gastos, y la liquidación del presupuesto del ejercicio anterior y el estado de ingresos y gastos efectivos del primer semestre del año en curso; y si fuere el caso, para

aquéllos programas, subprogramas, actividades o proyectos que se consideren de alta prioridad y para cuya ejecución se requieren ingresos adicionales de los estimados debe acompañarse el proyecto complementario de financiamiento. La inclusión de estos programas, proyectos quedará sujeto a la aprobación del concejo.

El proyecto de presupuesto debe ser elaborado de acuerdo con siguiente esquema:

Introducción.- contiene información general sobre la entidad, en la que conste la base legal, funciones y objetivos generales, políticas de acción y organización.

Ingresos.- debe contar con los elementos resumidos de políticas de financiamiento, medidas que se han de aplicar, breve descripción de ordenanzas vigentes y nuevas a expedirse, reglamentos. Además se justificarán las estimaciones realizadas, naturaleza y monto de empréstitos a contratar, detalle de leyes, decretos, ordenanzas que crean rentas, y otros aspectos importantes que tengan relación con los ingresos previstos.

Egresos.- esta parte del presupuesto está conformada por la apertura de programas y unidades ejecutoras, por el resumen de gastos programados, financiamiento de los gastos programados, resumen de recursos de personal, presentación de cada uno de los programas, distributivo de sueldos y jornales.

Disposiciones Generales.- en el que se contemplan las normas relacionadas con ingresos o recaudaciones de rentas y con egresos y administración del gasto. Estas disposiciones sirven para aclarar, reforzar y complementar las normas para el fiel cumplimiento de las prescripciones legales y técnicas de la administración presupuestaria.

Presupuestos anexos.- Conjuntamente con el presupuesto de la entidad y cuando esta tenga una empresa, proyecto o unidad ejecutora que se manejan con presupuesto independiente o especial, debe formularse el respectivo presupuesto, observando una estructura similar. Si bien en la introducción del presupuesto constarán las referencias sobre las distintas empresas, conviene que para una de ellas se amplíen las informaciones referentes a la base legal, política, funciones, objetivos, organización y coordinación con los demás departamentos, servicios y empresas. Los ingresos y egresos guardarán la misma estructura. Se debe formular los respectivos detalles de sueldos y jornales y establecer las correspondientes disposiciones generales en coordinación con las del presupuesto principal.

Anexo de fondos ajenos.- Constarán todas las rentas que se recauden o que sean retenidas a través de la Tesorería y que pertenecen a otras entidades y al gobierno central como aportes al IESS, judiciales, fondos de garantía, entre otros, que deben efectuarse de conformidad con la ley.

Presentación de un presupuesto de ingresos y de un programa presupuestario

Para la formulación del presupuesto se considera como instrumento el Clasificador Presupuestario de Ingresos y Gastos, el mismo que está estructurado por grupos, subgrupos e ítems, por lo que constituye el principal elemento de ordenamiento y de organización de las asignaciones, y distingue el origen y fuente de los ingresos, naturaleza y uso de los gastos. Los ingresos y gastos se clasifican en:

Ingresos corrientes: Están conformados por los impuestos, las tasas y contribuciones, la venta de bienes y servicios de consumo, las rentas de sus inversiones y las multas

tributarias y no tributarias, las transferencias sin contraprestación, las donaciones y otros ingresos.

Ingresos de capital: Proviene de la venta de bienes de larga duración, de la recuperación de inversiones y de la recepción de dinero, bienes o servicios como transferencias o donaciones sin contraprestación.

Ingresos de financiamiento: Proviene de la captación del ahorro interno o externo y constituyen fuentes adicionales de fondos obtenidos por el sector público, para financiar sus actividades operativas, productivas y de inversión. Están conformados por los recursos provenientes de la deuda pública interna y externa y de los saldos de ejercicios anteriores.

Gastos corrientes: Son egresos que se destinan para adquirir bienes y servicios necesarios para el desarrollo de las actividades operacionales de administración y transferir recursos sin contraprestación. Están conformados por gastos en personal, bienes y servicios de consumo, gastos financieros, otros gastos y transferencias corrientes.

Gastos de producción: Son los costos ocasionados en las actividades operacionales de producción para la obtención, transformación y comercialización de bienes y servicios destinados al mercado, generados por empresas públicas. Están conformados por los gastos en personal y los bienes y servicios destinados a la producción.

Gastos de inversión: Son los gastos destinados al incremento patrimonial del Estado, mediante actividades operacionales de inversión, comprendido en programas

sociales o proyectos institucionales de ejecución de obra pública. Están conformados por gastos en personal, bienes y servicios destinados a la inversión, obras públicas y transferencias de inversión.

Gatos de capital: Están destinados a la adquisición de bienes de larga duración para uso institucional a nivel operativo y productivo; incluye las asignaciones destinadas a efectuar transacciones en títulos, valores negociados en el mercado financiero.

Aplicación del financiamiento: Recursos destinados al pago de la deuda pública, así como al rescate de títulos y valores emitidos por entidades del sector público. Están conformados por la amortización de la deuda pública y los saldos de ejercicios anteriores.

A continuación se presenta en forma simple la elaboración cuantitativa en base de la utilización del clasificador de ingresos y gastos del sector público.

Aprobación del proyecto de ordenanza

Una vez que se ha verificado que el presupuesto recoge las políticas y decisiones fundamentales a través de distintas partes constitutivas del proyecto, y se encuentra dentro de los límites de la capacidad financiera y operativa de la entidad, se da paso a su aprobación lo que implica una responsabilidad legal y un compromiso formal ante la comunidad.

PRESUPUESTO INSTITUCIONAL PARA EL 2005

CODIGO	DETALLE	VALOR
	INGRESOS	
1	INGRESOS CORRIENTES	650.000
11	IMPUESTOS	
11.02	SOBRE LA PROPIEDAD	
11.02.02	A los Predios Rústicos	100.000
13	TASAS Y CONTRIBUCIONES	
13.01	TASAS GENERALES	
13.01.06	Especies Fiscales	50.000
13.04	CONTRIBUCIONES	
13.04.99	Otras Contribuciones	200.000
15	APORTE FISCAL CORRIENTE	
15.01	APORTE FISCAL CORRIENTE	
15.01.01	Gobierno Central	300.000
2	INGRESOS DE CAPITAL	500.000
25	APORTE FISCAL DE CAPITAL	
25.01	APORTE FISCAL DE CAPITAL	
25.01.01	Gobierno Central	500.000
3	INGRESOS DE FINANCIAMIENTO	300.000
38	FINANCIAMIENTO PUBLICO	
36.03	FINANCIAMIENTO PUBLICO EXTERNO	
36.03.03	Del Sector Privado Financiero	300.000
	TOTAL PRESUPUESTO DE INGRESOS	1.450.000
	GASTOS	
	ACTIVIDAD : A-100 ADMINISTRACION GENERAL	
5	GASTOS CORRIENTES	370.000
51	GASTOS EN EL PERSONAL	300.000
51.01	REMUNERACIONES BASICAS	
51.01.01	Sueldos	50.000
51.02	REMUNERACIONES COMPLEMENTARIAS	
51.02.02	Bonificación por Responsabilidad	40.000
51.02.03	Décimo Tercer Sueldo	80.000
51.04	SUBSIDIOS	
51.04.01	Por Cargas Familiares	5.000
51.06	APORTES PATRONALES SEGURIDAD SOCIAL	
51.06.01	Aporte Patronal	5.000
53	BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO	60.000
53.01	SERVICIOS BASICOS	
53.01.01	Agua Potable	5.000
53.02.04	Telecomunicaciones	10.000

CODIGO	DETALLE	VALOR
53.02	SERVICIOS GENERALES	
53.02.04	Impresión, Reproducción y Publicación	5.000
53.03	TRASLADOS, INSTALACION, VIATICOS Y SUBSISTENCIAS	
53.03.01	Pasajes Interior (Aéreos)	3.000
53.03.03	Viáticos y Subsistencia en el Interior	2.000
53.08	BIENES DE USO Y CONSUMO CORRIENTE	
53.08.04	Materiales de Oficina	10.000
53.08.11	Materiales de Construcción, Eléctrica, Plomería y Carpintería	8.000
53.08.13	Repuestos y Accesorios	7.000
57	OTROS GASTOS	10.000
57.02	SEGUROS, COSTOS FINANCIEROS Y OTROS GASTOS	
57.02.01	Seguros	10.000
7	GASTOS DE INVERSION	220.000
75	OBRAS PUBLICAS	
75.01	OBRAS DE INFRAESTRUCTURA	
75.01.07	Construcciones y Edificaciones	220.000
8	GASTOS DE CAPITAL	60.000
84	ACTIVOS DE LARGA DURACION	
84.01	BIENES MUEBLES	
84.01.05	Vehículos	60.000
	SUBTOTAL	650.000
	ACTIVIDAD : M-400 DESARROLLO VIAL	
7	GASTOS DE INVERSION	800.000
71	GASTOS EN EL PERSONAL	198.000
71.01	REMUNERACIONES BASICAS	
71.01.01	Sueldos	80.000
71.06	APORTES PATRONALES SEGURIDAD SOCIAL	
71.06.01	Aporte Patronal	5.000
73	BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO PARA INVERSION	102.000
73.08	BIENES DE USO Y CONSUMO DE INVERSION	
73.08.11	Materiales de Construcción, Eléctricos, Plomería y Carpintería	102.000
75	OBRAS PUBLICAS	500.000
75.01	OBRAS DE INFRAESTRUCTURA	
75.01.05	Obras Públicas de Transporte y Vías	
75.01.05.01	Obras Públicas de Transporte y Vías A	300.000
75.01.05.02	Obras Públicas de Transporte y Vías B	200.000
	SUBTOTAL	800.000
	TOTAL PRESUPUESTO DE GASTOS	1.450.000

Hasta el 20 de noviembre la comisión de finanzas del concejo emitirá el informe del proyecto de presupuesto, además podrá sugerir cambios para la supresión o reducción del gasto, que no impliquen nuevo financiamiento. De no disponer del informe dentro del plazo previsto, el alcalde pondrá a consideración del concejo el proyecto de presupuesto, el mismo que lo estudiará y lo aprobará hasta el 10 de diciembre. Si no lo realiza en el plazo determinado se entenderá aprobado el proyecto de presupuesto presentado por el alcalde. Una vez aprobado el proyecto de presupuesto el alcalde procederá a sancionarlo en un plazo de tres días y entrará en vigencia el primero de enero.

Cabe indicar, que hasta el año de 1998 los presupuestos aprobados de los municipios, debían ser enviados al Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE). Para que sean dictaminados, los plazos de envío estaban regulados por la ley así como las facultades, materias y medios que eran aconsejables para las diversas circunstancias en que se presenten una y otra de estas actividades. La sanción se lo podía realizar cuando el dictamen del CONADE era favorable. Si el dictamen contenía objeciones parciales, inmovilizaciones de partidas, podía ser sancionado cuando se hubieren efectuado las regulaciones derivadas de tales condiciones, o se documente la razón del uso de recursos que requiere la inmovilización.

Ejecución y control del presupuesto

Aprobados los presupuestos, corresponde a cada organismo o departamento, llevarlos a la práctica. Para ello es indispensable contar con una organización y dirección adecuada. En síntesis, en esta etapa se realizan todas las acciones que se han previsto en los programas y proyectos, que comprende la movilización de recursos humanos, materiales financieros y jurídicos para el logro de metas y

objetivos previstos en el presupuesto. Esta etapa coincide con el año fiscal.

En este período se procede a la rectificación del presupuesto mediante reformas que se justifican por su ineludible realización y no las que persigan cambiar el sentido del compromiso inicial que consta en el presupuesto. Es decir que una reforma no puede ser instrumento de regulación que cubra deliberadas desviaciones en perjuicio de lo programado y que desvirtúe las decisiones adoptadas en la elaboración y aprobación del presupuesto. En conclusión las reformas no pueden ser efectuadas al final del ejercicio puesto que a más de legalizar presupuestariamente un egreso excesivo o fuera de programa está en contra de lo actuado dejando al descubierto otros egresos o desfinanciándolos.

El presupuesto se reforma a través de las siguientes medidas:

Trasposos de crédito: Estos se efectúan dentro de una misma función, programa o subprograma o de éstos a otros, siempre que existan fondos disponibles suficientes y en ningún caso afecten a los ingresos.

Suplementos de crédito: Implica un incremento de los ingresos previstos inicialmente para mantener un equilibrio presupuestario. Además tiene que existir un incremento correlativo en los egresos.

Reducción de créditos: Se realiza cuando los ingresos efectivos tienden a ser inferiores a las cantidades efectivas asignadas en el presupuesto, se da una reducción de ingresos y gastos.

Reforma de las disposiciones generales: Se lo realiza para mejorar el control presupuestario. Es conveniente reformar

las disposiciones del presupuesto teniendo presente que un traspaso suplemento y reducción de crédito debe efectuarse considerando el aspecto corriente y de capital.

La reforma debe estar acompañada de un informe explicativo, especificaciones técnicas de los proyectos y obras, cédulas presupuestarias cortadas a la fecha de la reforma, y otros que fueren del caso.

Clausura del presupuesto

Al finalizar el ejercicio fiscal para el cual rige el presupuesto se procede a la clausura, esto significa que no pueden contraerse compromisos ni obligaciones con cargo al presupuesto por lo cual cierra su vigencia, pudiendo concluir con las tareas contables pendientes.

Liquidación del presupuesto

Es el proceso final con que se cierra el ejercicio financiero y el propio presupuesto. El objetivo principal es demostrar los resultados de ejecución presupuestaria de ingresos y gastos, el déficit de caja y la utilidad del superávit, detectar los desvíos que pueden haberse producido en la aplicación de normas legales y reglamentarias que rigen la ejecución presupuestaria, en base de estados de ejecución presupuestaria, de resultados, situación financiera entre otros, con que termina el proceso contable del presupuesto.

Evaluación

Transcurrido un cierto periodo de tiempo se realiza una comparación y análisis entre lo presupuestado y lo realmente realizado. La evaluación consiste, entonces, en determinar, en primer lugar, el grado de cumplimiento de lo programado en el presupuesto; y en segundo lugar, analizar

y buscar las causas de las variaciones, si estas se produjeron, con el objeto de proporcionar elementos de juicio para la adopción de medidas correctivas oportunas. Para la evaluación se debe considerar algunos criterios y coeficientes como: económica - financiera se debe considerar la rentabilidad del capital invertido y maximizar los beneficios; y en lo social, tratar de obtener el mayor beneficio para la sociedad en su conjunto; para esta etapa se consideran instrumentos como presupuestos de años anteriores, estados financieros y análisis estadísticos de los ingresos y egresos y análisis de los indicadores como autonomía, dependencia, eficiencia, liquidez, ingreso per cápita, razón de endeudamiento, solvencia entre otros; con los que se pueden realizar la medición de resultados, análisis de variaciones, definición y adopción de medidas correctivas para el futuro, que inclusive comprometen el peso tributario, privación de obras y servicios en ejercicios posteriores.

Para la evaluación de eficiencia y evaluación social, se utilizan parámetros como: políticas de acción adoptados para alcanzar un mejor rendimiento de los directivos, empleados y trabajadores en cumplimiento de sus funciones específicas; las implementadas y las adoptadas para el control de los ingresos y gastos; en tanto que para la evaluación social se consideran aspectos relativos a programas iniciados y concluidos, estimados pero no iniciados, suspendidos en su ejecución y los efectos posibles por la falta de ejecución de programas y proyectos.

Los presupuestos participativos son instrumentos importantes para materializar a corto plazo la visión de largo plazo de los cantones, parroquias, ciudades, y que en el proceso de ejecución, interviene un comité o contraloría social con el objeto de garantizar el cumplimiento de los objetivos y metas propuestas, la transparencia en los procesos contractuales de obras públicas, el financiamiento, manejo

presupuestario, que los ciudadanos conozcan sus derechos y obligaciones, que participen en la toma de decisiones en asuntos que influyen en su calidad de vida, que se difundan los resultados y avances y que la información esté al alcance de todos los ciudadanos.

La institucionalidad de presupuestos participativos va desde los procesos informales de voluntad política de los alcaldes y de la participación de la sociedad, en la que los presupuestos se realizan mediante una distribución de equilibrio entre las comunidades, hasta aquellos que mediante la formulación de ordenanzas determinan los procesos de formulación, ejecución, control y evaluación del presupuesto; y, la participación ciudadana en la que esta pasa de una práctica a un derecho reconocido, al mismo tiempo que se establecen los deberes.

Conclusiones:

El presupuesto es un instrumento valiosísimo en todo tipo de planificación y de ordenamiento de políticas económicas.

Dentro del concepto de presupuesto tradicional y moderno existe una gran diferencia, ya que el tradicional pone énfasis en la clasificación de los gastos de acuerdo con su naturaleza; en cambio lo moderno se preocupa primero en pensar de los objetivos y metas para los cuales se destinan los ingresos.

Los presupuestos son instrumentos importantes para materializar a corto plazo la visión de largo plazo de los cantones, parroquias, ciudades; y el proceso de ejecución garantiza el cumplimiento de los objetivos y metas propuestas; es decir, existe una interrelación directa entre los instrumentos de planificación y el presupuesto.

Los presupuestos participativos se elaboran mediante una distribución de equilibrio entre las comunidades, en los que se determinan los procesos formulación, ejecución, control y evaluación del presupuesto; y la participación ciudadana.

Las metodologías utilizadas en los procesos de presupuestos participativos para planificar el desarrollo y priorizar el gasto público, están pensadas para resolver sólo partes del proceso (el plan, la consulta, la mesa de trabajo, el presupuesto participativo), pero no están diseñadas pensando en un sistema integral.

Bibliografía:

Acuerdo N° 182; Ministerio de Economía y Finanzas, Principios del Sistema de Administración Financiera, Principios y Normas Técnicas de Contabilidad Gubernamental, Presupuesto y Tesorería para Entidades del Sector Público no Financiero; publicada en el R. O. N° 249 del 22 de enero de 2001.

Artículo de presupuestos participativos y democracia local, presentado en el VII Congreso Internacional de CLAD, Lisboa, Portugal, 8-11 de octubre de 2002.

BURBANO, Jorge y ORTIZ, Alberto. Presupuestos: Enfoque Moderno de Planeación y Control de Recursos. Mc Graw Hill Bogotá. Segunda Edición.

Constitución Política del Ecuador, aprobada el 5 de junio de 1998, publicada en R. O. N° 1 de fecha 11 de agosto de 1998.

Ley de Descentralización del Estado y Participación Social, N° 27, publicada en R. O. N° 169 de fecha 8 de octubre de 1997, reformada en febrero, 2002, y julio de 2003.

Ley de Régimen Municipal, publicada en Suplemento de el R. O. N° 429 de fecha 27 de septiembre del 2004

Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (LOAFYC), Ley N° 1429 publicada en noviembre de 1977.

Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, publicada en R. O. N° 595 de fecha 12 de junio de 2002.

Ley Orgánica de Presupuestos, publicada en R. O. N° 769 de fecha 21 de marzo de 1951; y Ley de Presupuestos del Sector Público, publicado en R. O. N° 76 de noviembre de 1992.

Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, publicada en R. O. N° 261 de fecha 28 de enero de 2004, reforma a la Ley publicada en el Suplemento del R. O. N° 184 del 6 de octubre del 2003.

Reglamento a la Ley de Descentralización y participación Social, Decreto Ejecutivo N° 1581, publicado en Suplemento R. O. N° 349, de 18 de junio de 2001.

NATIONALASSOCIATION OF ACCOUNTANTS. Financial analysis to guide capital expenditure decisions. Research Report 43. New York. 1967.

Nota:

1 Tomado de "Programación y Administración Presupuestaria". Oscar Gandarillas V. IEA U:C: Quito, 1969

Informática y catastro urbano municipal

Patricia Quezada Jara

Ingeniera en Sistemas Informáticos por la Universidad
de Cuenca

Especialista en Sistemas de Información Geográfica
aplicados a la Gestión Territorial y Ambiental por la
Universidad del Azuay

Consultora de la Universidad del Azuay

1. Introducción

La planificación y la tributación municipal en el Ecuador se encuentran seriamente limitadas, entre otros aspectos, por la carencia o des-actualización de los levantamientos topográficos y de sus sistemas catastrales. En la mayor parte de los catastros urbanos de las ciudades medianas y pequeñas del país, los métodos usados para la generación de cartografía, archivo, procesamiento, consulta de información y emisión, constituyen sistemas empíricos, obsoletos y anacrónicos, lo que ha ocasionado altos índices de imprecisión en sus registros, impidiendo alcanzar un adecuado nivel de tributación y contar con la información adecuada para la planificación y la gestión ambiental y territorial; además de que la operación de estos sistemas consume significativos recursos humanos y financieros y, en muy poco, contribuyen a modernizar la gestión municipal. La incorporación de la informática en los procesos catastrales, ha permitido promover la autogestión técnica y operativa, la cooperación inter-departamental e intermunicipal, modernizar la gestión catastral, optimizar recursos e incrementar los ingresos municipales.

2. Antecedentes

En las condiciones actuales del desarrollo socioeconómico y político del país los municipios en su afán de servir de manera eficiente a la comunidad, han visto la necesidad de mejorar y actualizar los servicios a través de autogestión o negociación de competencias con el gobierno central, y acordes con las nuevas reformas a la Ley Orgánica de Régimen Municipal, han asumido retos que tratan de ir a la par con los acelerados pasos de la tecnología, enmarcados

en un proceso de descentralización nacional y globalización, en el que todos estamos inmersos, presentándose cada vez nuevos desafíos, que los gobiernos seccionales deben asumir.

En vista de tales circunstancias, una de las formas de autogestión es la recaudación de impuestos. Uno de estos es el rubro que se cobra por catastro ya sea urbano, si la propiedad está ubicada dentro del límite urbano, o rural si la propiedad está fuera de él. Este gravamen, que históricamente se ha impuesto desde épocas de la colonia en diferentes formas, ha sufrido muchas variaciones legalmente, y ahora con el gran avance de la tecnología, se logra la automatización de procesos con respuestas casi inmediatas, mejorando completamente el servicio y atención al usuario que se ve beneficiado con su oportuna gestión, difícil unos treinta años atrás.

3. Perspectiva histórica

El IERSE, viene trabajando desde su creación, en el desarrollo de proyectos en beneficio de la sociedad y municipios de la región, cumpliendo con uno de los objetivos de la Universidad de, "Servir a la comunidad". Estos proyectos muy diversos, en sus objetivos y necesidades, engloban diferentes aspectos planteados por la comunidad, manifestados a través de sus representantes políticos, y ejecutados por el personal técnico del instituto.

Entre los proyectos impulsados por el IERSE se encuentra el desarrollo y la puesta en marcha del catastro urbano, que desde el inicio ha sido enfocado como trabajo de desarrollo mancomunado para lo cual se usa como herramienta la informática y sus componentes, que de una u otra manera son indispensables en el desarrollo y van de la mano en la ejecución de cualquier clase de catastro, incluyendo en ellos al catastro urbano.

El IERSE, en su trayectoria ha desarrollado programas de catastro, que de acuerdo con la época se desarrollaron con programas realizados sobre plataformas básicas de acuerdo con la disponibilidad en cada época. Así en Simphony en los últimos años del ochenta, pasando a estructurarlos en Fox pro, para DOS en la década del noventa, luego se actualizaron a Visual Basic 6.0 con SQL-server o MYSQL, y en la actualidad se encuentran actualizándose permanentemente, para brindar mejores servicios en bien de la sociedad.

4. Criterios para el diseño del sistema

Teniendo claros los objetivos que debe cumplir el proyecto, considerando los propósitos y metas, se deben establecer los criterios de diseño de un sistema de catastro urbano. Esto quiere decir que, por ejemplo, si se requiere que el sistema cumpla con varias finalidades a más de la tributación; así como información base para la planificación o generación de planos para obras públicas, etc., se debe considerar un levantamiento topográfico con alta calidad y menor posibilidad de error. Con lo que se evitarán trabajos de obras innecesarias y con mayor precisión ahorrando recursos a la institución; así como el software y el diseño de la base de datos deben considerar consultas a ese nivel.

Los proyectos de catastro tienen ahora la característica de multifinalitarios, por lo que se deben considerar los siguientes aspectos:

- **Conferir al catastro el carácter de multifinalitario**
Que los datos alfanuméricos y gráficos proporcionados como resultado del catastro, sean utilizados para otras finalidades o usos, evitando información redundante, con lo que se posibilita el ahorro de espacio en el hardware y se logra confiabilidad y precisión en la información

almacenada, alimentada cada vez con nuevos datos mediante el monitoreo y la actualización.

○ ***Un sistema catastral automatizado y parametrizado***

Si bien es cierto que la tecnología avanza a pasos agigantados, la realidad de nuestro medio es diferente, ya que en algunos lugares esta tecnología no es tan visible, sin embargo, poco a poco esto se está convirtiendo en una realidad. Los municipios como entes reguladores regionales han encabezado esta transformación, incorporando en sus instituciones equipos tecnológicos, infraestructuras de red, conexiones al Internet, que permiten la automatización de los diferentes programas para un ágil y preciso servicio a la comunidad, sin intervención manual en los cálculos propensos a errores provocados con o sin intención por el administrador; contando de esta manera con respaldos digitales de la información almacenada y generada por las instituciones municipales. Estos programas deben contar con la facilidad de permitir el ingreso y la actualización de parámetros que de una u otra manera afecten los cálculos, haciendo transparentes las operaciones y logrando transferencia de tecnología, logrando capacitar a los talentos locales, quienes son los beneficiarios directos.

Inclusive se ven aventajados los procesos de auditoría que disponen ya de una consulta digital de los procesos y los resultados con lo que el tiempo de la actividad se ve disminuido en un gran porcentaje.

○ ***Procedimientos de avalúo y liquidación de impuestos verificables y precisos***

Para los procedimientos de avalúo se deben considerar las actividades de valoración ya sea de la tierra como de las edificaciones: Para la primera debe establecerse una metodología colectiva cuya incidencia sea directa sobre

el territorio, que cubra todos los esquemas de servicios en la ciudad y su periferia, costos de inversión para las obras por parte de los municipios, tiempo de vida, y costos de mercado, que de una u otra manera afectan la valoración de los predios; en la segunda valoración se deben clasificar inicialmente los tipos de vivienda mayoritariamente existentes en la zona de estudio, sobre las cuales se realizará un estudio de precios unitarios con lo cual se obtendrá un valor por tipología de vivienda ideal.

Una vez establecidos estos valores se consideran factores de afección, tales como ubicación del predio en relación con su ubicación en la manzana, su relación frente fondo, el revestimiento de la vía principal, el nivel del lote, estado de la construcción, año de construcción, entre otros, que modifican estos valores (incrementando o disminuyendo), para obtener un resultado común real.

Bien establecida la metodología de valoración, ésta es transformada en un proceso automatizado, utilizando un lenguaje de programación, que permitirá ejecutar y generalizar esta actividad para todos los predios existentes en la zona de estudio.

Cuando ya se dispone de un proceso de valoración, se establece el cálculo de los impuestos de acuerdo con las disposiciones de la Ley Orgánica de Régimen Municipal. Con esto se obtiene un título de crédito por cada predio cuya evaluación económica se aproximará lo más posible a la realidad.

Todos estos procesos antes de ser programados deben pasar por una etapa de aprobación por parte del concejo municipal, organismo que mediante ordenanza dará por

aceptadas las metodologías establecidas y los cálculos obtenidos.

- ***Economía, versatilidad y actualización del sistema***
Los procesos automatizados en cualquier caso involucran economía en tiempo y personal, además que permiten un ágil servicio al usuario final, el mismo que se ve sumamente aventajado, en tiempo de trámite y verificando el tributo que aceptará sin reclamos si está calculado en base a la realidad.

El sistema debe presentar la facilidad de actualizar los costos de valoración y otros datos, presentando de esta manera flexibilidad a los cambios que puedan ocurrir, siempre y cuando estos no representen un cambio la estructura misma.

- ***Asesoría y capacitación suficiente para su adecuada aplicación.***
Con todo el proceso de catastro realizado, se procede a la instalación del programa y se realiza la capacitación al personal directa e indirectamente involucrado en el manejo y alimentación del software, con lo que se habrá realizado la total transferencia de tecnología; otorgando todos los detalles, ventajas y posibilidades del sistema y su debida actualización.

Automatización:

- ***Diseño de la base de datos***
Para el diseño de la base de datos, se deben considerar todas las variables involucradas en la ficha predial: información del propietario, ubicación, formas de ocupación del lote, servicios disponibles, materiales de construcción de la edificación, usos del suelo, datos

legales del predio, etc., y las variables relacionadas con los cálculos que involucran la valoración y el avalúo predial: tipologías de las edificaciones, variables de afección al predio y a la construcción, tabla de valores, etc.

Tomando en cuenta todas las variables involucradas, se organizan y se agrupan los datos en tablas de acuerdo con el tema al que hagan referencia, para luego normalizar las tablas. Es decir se eliminan variables redundantes, se establecen tipos de datos y se establece el diagrama de relaciones, integridades, dependencias y escalabilidad de las tablas y variables.

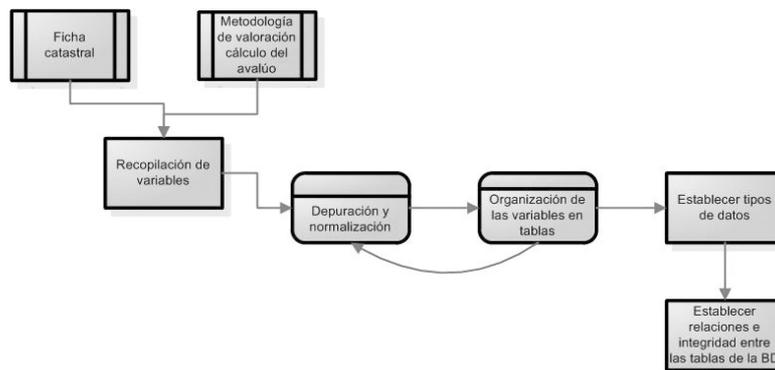


GRÁFICO 1: DISEÑO DE LA BASE DE DATOS

- **Auxiliar del ingreso de fichas**
La información recopilada de las fichas catastrales e ingresada al programa forma la información base para el cálculo y avalúo de los predios, por tanto debe tenerse sumo cuidado en el ingreso de datos técnicos e informativos que conformarán la base de datos, a sabiendas de que de ellos dependerá la valoración final y el monto a cancelar como tributo por parte del propietario.

El programa debe almacenar datos informativos de la persona que ingresa la información, para realizar, en caso de ser necesario auditorías a futuro.

Levantamiento predial

- ***Zonificación***

Existen muchas formas de realizar el catastro y con ello diversas maneras de valoración, conocimiento, por la experiencia del IERSE, en una de ellas se trata de establecer los valores de iso-precios, que luego de realizar un muestreo -verificando servicios, ubicaciones, costos- se establecen curvas o polígonos con costos establecidos, que pueden ser modificados, llamadas curvas de iso-precios; la otra y con la que se trabaja es la zonificación del área urbana, que es resultante de un estudio y una metodología de valoración que al igual que la anterior permite verificar el área que cubre los servicios de agua, teléfono, alcantarillado, al igual que se contemplan los costos de inversión en las obras ejecutadas por parte del municipio, se realiza un muestreo y se verifican los costos comerciales, etc., al final se establecerán zonas, sectores y manzanas, sobre las cuales se establecerá un costo de acuerdo con el estudio y la metodología utilizados.

Estos valores dentro del programa se verán reflejados en una tabla de costos por manzana, visualizados en un plano de precios, y susceptibles al cambio, actualización, ingreso y monitoreo, mediante el uso del programa.

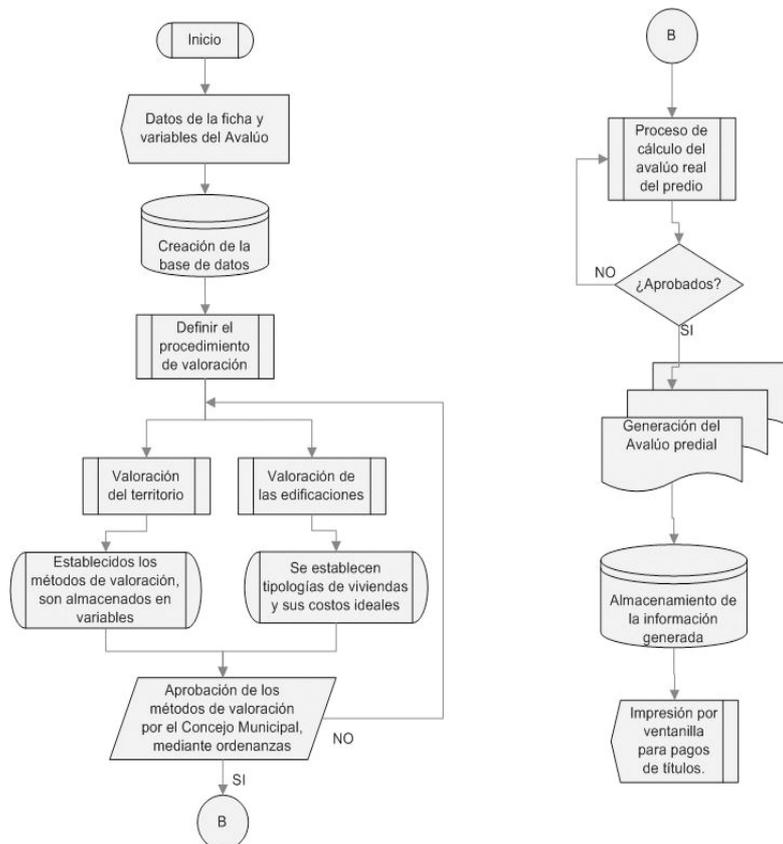


GRÁFICO 2: DIAGRAMA DE LA AUTOMATIZACIÓN

- **Monitoreo**
El Avalúo predial, para cumplir con las condiciones de multifinalitario, es decir que sus resultados -datos o gráficos- puedan ser utilizados por los diferentes departamentos con finalidad de reutilizarla en varias actividades o procesos enmarcadas en el desarrollo de la ciudad y dirigidas por la municipalidad o quienes ésta creyera conveniente, debe tener una buena información gráfica complementaria y vinculada con la información

alfanumérica almacenada en una base de datos, permitiendo una interacción entre ambos tipos de datos y tratándolo visualmente como un todo.

Considerando lo mencionado, es importante indicar que para que esta información tenga su trascendencia y su efectividad en el tiempo, necesita ser actualizada y monitoreada, ya que de lo contrario, se convertirá en un libro digital con un tiempo de vida útil limitado.

5. Ventajas y desventajas

Uno de los mayores beneficios es el ahorro de tiempo, la mayor versatilidad en la obtención de los resultados. A los abonados que antes debían tardarse mucho tiempo realizando interminables colas para realizar un trámite, ahora no les tomará más que unos pocos segundos o minutos; la confiabilidad de la información, en donde ya no depende de una persona que realice el cálculo sino que es un proceso automatizado que genera la factura y realiza sus operaciones imperceptibles al usuario final que no tiene conocimiento ni tiene porqué saber de los cálculos internos que realiza el computador; todo esto combinado con la representación gráfica georeferenciada en tiempo real, constituye una fuente importantísima de información, con trascendencia en el tiempo y en el espacio, que sin lugar a duda se convierte en una gran ventaja.

Podríamos considerar como una desventaja, el hecho de que al disponer de una automatización total de los procesos, el hecho que el usuario con el tiempo podría perder las técnicas o procesos necesarios, aprendidas para obtener estos resultados.

Otra desventaja de utilizar procesos automatizados es que aparentemente nos vemos dependientes de ellos y

estos a su vez dependen de otros como la energía eléctrica, que si bien puede ser solventada por una planta generadora de propiedad institucional, no hay que olvidarse de que estamos trabajando con municipios de escasos recursos económicos.

Toda esta tecnología está sobre un Hardware susceptible de daños, lo que implicaría una para en el proceso de cobro de ingresos municipales a los abonados.

6. Aplicaciones prácticas

El IERSE en esta área ha venido trabajando en diversas clases de proyectos para beneficio de la comunidad y como un aporte de la universidad hacia la sociedad; entre estos proyectos se encuentran los del catastro urbano, que se desarrollan y generan principalmente para municipios pequeños del país, con los que se establecen acuerdos de trabajo coordinando actividades para obtener como resultado productos de calidad, con un mínimo margen de error aceptable por las condiciones de cálculo que rigen en el medio en el que nos desenvolvemos y que están latentes en la actualidad.

Todos los proyectos de catastro urbano desarrollados por el IERSE, en general siguen a grandes rasgos el esquema explicado anteriormente, con la particularidad de que los costos o valoraciones son específicas para cada lugar. De ahí que parte de la versatilidad del sistema está en que permitiendo ciertos cambios en los valores definidos como constantes facilitan el acoplamiento del sistema a cada municipio sobre el cual se ha realizado el estudio y en base a éste se implementa el sistema informático, que se presenta como una herramienta de pantalla de resultados y cálculos sobre los cuales se toman decisiones con relación a los datos visualizados.

Sistema informático de catastro urbano (ejemplo práctico)

El software de catastro urbano vigente en la actualidad está desarrollado en un lenguaje de cuarta generación orientado a objetos “Visual Basic 6.0 edición profesional”, el mismo que permite interactuar con la base de datos SQL Server de la casa comercial Microsoft, permitiendo el almacenamiento de los datos resultantes del levantamiento predial y de los cálculos necesarios para la obtención del avalúo e impuestos regulados por ley.

Considerando el esquema de desarrollo de un proyecto de catastro urbano, y a sabiendas que el sistema debe cumplir exactamente con los cálculos que especifica la “Ley Orgánica de Régimen Municipal”, vigente a la fecha, el software considera a grandes rasgos los siguientes módulos:



GRÁFICO 3: ESQUEMA DE DESARROLLO DEL SISTEMA DE CATASTRO URBANO

- **Ingreso de datos:**
Para el ingreso de la información se establecen dos tipos; *datos de configuración*, son aquellos que especifican cómo trabaja el sistema, y se definen durante el proceso del estudio del catastro urbano, como son los valores por tipología, valoración territorial; constantes cuyos valores son definidos mediante aceptación de los miembros del concejo municipal, tales como tasa por servicio, exoneraciones al pago de impuestos, (totales o parciales),

tasas impositivas de acuerdo a la Ley Orgánica de Régimen Municipal, y es la que establecerá la operabilidad y forma de cálculo del software; y los *datos generales*, proceden de la información digitada por un operador mediante una interfase de entrada, la misma que permite su mantenimiento durante el transcurso del año fiscal.

- ***Datos de configuración:***
Estos datos de configuración pueden ser actualizados como lo establece la ley por el personal de la municipalidad capacitado y autorizado para realizar estos cambios, en la actualidad cada bienio,

Entre estos datos están por ejemplo los tipos de usuarios y las opciones a las que tendrán acceso, usuarios y sus respectivas claves, valores por cada uno de los tipos de construcciones establecidos en el estudio; valores correspondientes al terreno, valores de constantes preestablecidos en base a los registros de ley, como la remuneración del trabajador en general, tabla impositiva, etc.

Para los valores correspondientes a las viviendas, se debe considerar que la información que se ingresa de las fichas utilizadas en el levantamiento predial, específicamente las características de las edificaciones, servirán de base para la clasificación por tipologías, de donde los elementos como las columnas, vigas, entresijos, paredes, que definen la estructura permitirán establecer el tipo de vivienda, y los acabados, dependiendo de que si existan, darán un valor adicional al establecido por la estructura. Al final se dispondrá de una valoración lo más cercana a la realidad, ya que si no dispone de algún acabado éste será restado del valor disminuyendo el costo y por ende se obtiene el avalúo real de la edificación. Esto crea una

tabla que almacena todas las cantidades proporcionadas a las diferentes clases de viviendas, y el porcentaje por cada uno de los ítems de acabados.

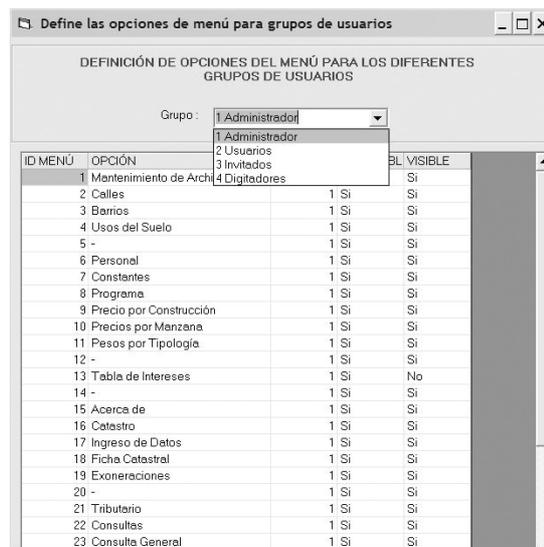


GRÁFICO 4: PANTALLA DE CONFIGURACIÓN DE USUARIOS Y ACCESO A OPCIONES

- **Datos generales:**
 Conciernen a esta clase de datos aquellos que se ingresan mediante una interfase a la base de datos, a partir de la información recopilada del levantamiento predial en las fichas catastrales. Esta información servirá para conjuntamente con la información de configuración, realizar los cálculos y obtener el avalúo y los impuestos determinados por la ley a ser cobrados por la municipalidad a los abonados.

GRÁFICO 5: PANTALLA DE INGRESO DE DATOS GENERALES

- **Procesamiento de la información:**
Una vez que se dispone tanto de la información de configuración como de los datos generales, se cuenta ya con los elementos base iniciales para proceder al cálculo del avalúo predial, determinación de los impuestos de ley, e información para la planificación territorial.
- **Avalúo predial:**
Para realizar este proceso, es necesaria la valoración del terreno y la valoración de las viviendas. En la valoración territorial se toma de la tabla de precios del metro cuadrado por manzana -mapa de valoración resultante del estudio-, se aplican los factores: la relación frente fondo, ubicación en la manzana, topografía y material de la calzada, que son tomados de los datos de configuración preestablecidos en el estudio. Estos datos afectarán el costo final del predio.

Ejemplo de la función que obtiene y devuelve el valor de la relación frente-fondo.

```
Function factor_frente(ByVal zona As String, ByVal sector
As String, ByVal manzana As String, ByVal predio As
String, ByVal fp As Double) As Double
Dim rfr As Double ' empleadas en el cálculo del factor
frente
Dim ffr As Single
***** Obtiene el factor frente
    Set tabla1 = base.OpenRecordset("SELECT
avg(longitud_frente) as frente_l FROM frentes WHERE
a_zona=" + zona + " and a_sector=" + sector + " and
a_manzana=" + manzana + " and a_predio=" + predio +
"")
    If fp <> 0 And tabla1.Fields("frente_l") <> "null" Then
        rfr = Round(tabla1.Fields("frente_l") / fp, 3)
    Else
        rfr = 1
    End If

***** Compara el factor de frente

    If rfr < 0.5 Then
        ffr = 0.8
    End If
    If rfr >= 0.5 And rfr < 1 Then
        ffr = 0.4 * rfr + 0.6
    End If
    If rfr = 1 Then
        ffr = 1
    End If
    If rfr > 1 Then
        ffr = 1.1
    End If
    factor_frente = ffr
End Function
```

En la valoración de las edificaciones se analizan inicialmente las características de las edificaciones, la tipología a la que pertenece, se toma el valor correspondiente a esta clase de construcción y se verifican los acabados que dispone para obtener el costo de acuerdo con los metros cuadrados de construcción. Estos valores luego son modificados considerando el tiempo de vida del material con respecto a los años de la vivienda, la depreciación que sufren de acuerdo con el tiempo de existencia y factores como el estado de la construcción, y finalmente se obtiene el valor del inmueble.

Se suman los valores del predio con el de la construcción y se tiene el avalúo real del predio. Sobre este se realizan los cálculos de los impuestos vigentes según lo determina la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

Para obtener el impuesto predial, de acuerdo con el *artículo 320* de la Ley Orgánica de Régimen Municipal *“Al valor de la propiedad urbana se aplicará un porcentaje que oscilará entre un mínimo de cero punto veinte y cinco por mil (0.25 0/00) y un máximo del cinco por mil (5 0/00) que será fijado por ordenanza por cada concejo municipal”*. Esto se aplica en el sistema, mediante una tabla en la que consta el porcentaje de cobro y el rango para dicha prima; de la cual se toma y se aplica al avalúo predial, siempre que este valor no infrinja el *artículo 331*. ***“Exención de impuestos.- Están exentas del pago de los impuestos a que se refiere el presente Capítulo, las siguientes propiedades: inciso a) “Los predios que no tengan un valor comercial superior al equivalente de veinticinco remuneraciones básicas del trabajador en general”***.

Para solares no edificados, se procede al cálculo de acuerdo con el artículo 324 de la L.O.R.M. para lo cual el

sistema, toma los datos de configuración tales como zonas urbanas con servicios o zonas urbanas de promoción inmediata sin servicios, para los cálculos respectivos.

Similares actividades se realizan para obtener el impuesto para los bomberos y tasa por servicio informático. Al final se suman todos los impuestos y se emiten los títulos respectivos.

- **Presentación de resultados:**
El software de catastro urbano permite la visualización de diversas clases de consultas donde se muestran los resultados obtenidos del estudio y el proceso catastral. Estas consultas pueden servir para el cobro de impuestos o para la toma de decisiones en el área de la planificación territorial.

CONCEJO MUNICIPAL
DIRECCIÓN FINANCIERA: JEFE DE AVALÚOS Y CATASTROS
CATASTRO DE LOS PREDIOS URBANOS CORRESPONDIENTE AL AÑO: 2005

DATOS DEL AVALÚO PREDIAL											
	ZONA	SEC.	MANZA	PREDIO	DIRECCIÓN	NÚMERO	ABONADO	ÁREA	ÁREA CONS.	VALOR TERRENO	VALOR CONS.
▶	01	01	03	05	MORENO GARCIA	1537	ZOLA INES BERMEO	193.13	155.93	21051.17	5018.18
	01	01	06	01	ARTURO SANDEZ		JOSE MARIA SANMARTIN	79.31	152.62	9405.07	8478.78
	01	01	06	02	JULIO CALLE		MARTHA ENMA QUEZADA BRITO	159.73	61.74	20367.49	4322.82
	01	01	06	03	ABDON CALDERON		MARIA CELINA SAN MARTIN	120.49	234.98	15210.28	11595.38
	01	01	06	04	JUAN VINTIMILLA		CARLOS RIGOBERTO	122.13	238.26	16457.87	8220.98
	01	01	06	05	JUAN VINTIMILLA		ROSA CORONEL QUEZADA	80.9	41.56	8252.58	2231.78
	01	01	06	06	JUAN VINTIMILLA		SUSANA CARDENAS	140.32	60.7	17079.19	2342.89
	01	01	06	07	ABDON CALDERON		FANNY LEONOR QUEZADA	187.04	206.66	20738.99	8574.18
	01	01	06	08	ABDON CALDERON		SI ISABEL	117.03	64.8	11667.03	8488.01

	# de Reg.	Imp. Predial	Bomberos	Ts. servicio	Sol.no edif.	Avalúo total
TOTALES:	770	\$6.909.10	\$4.145.25	\$770.00	\$195.72	\$12.020.07

GRÁFICO 6: CONSULTA DE RESULTADOS

Dentro de las consultas posibles, dependiendo de los permisos que se tenga como usuario, pueden ser: a datos de configuración, a datos generales, a reportes estadísticos (COS, CUS, densidad neta, densidad bruta, etc.), y a resultados de los procesos. Estos resultados pueden ser visualizados en la pantalla o impresos si así lo requiere el usuario del sistema.



I. MUNICIPIO DE SANTIAGO

REPORTE DENSIDAD NETA Y DENSIDAD BRUTA

MINDEZ, 20 / Septiembre / 2005

ZONA	SECTOR	NETA	BRUTA
01	01	89.15	63.00
01	02	22.28	5.10
01	10		
02	03	8.10	.96
	Total :	65.43	91.12

GRÁFICO 7: IMPRESIÓN DE RESULTADOS

7. Conclusiones

Es evidente que frente al gran desarrollo de la tecnología, nuestros países y por ende los gobiernos locales, si bien es cierto no estarán a la par con los países desarrollados, pero su interés de superación ha permitido que se actualicen dentro de sus posibilidades y de acuerdo con sus prioritarias necesidades, accediendo a recursos tecnológicos que agilicen procesos, mejorando el servicio al

ciudadano, quien se ve beneficiado por la agilidad en tiempo, dinero y recursos materiales.

La informática constituye una herramienta indispensable y necesaria en el desarrollo de cualquier tipo de proyecto, y el catastro no esta exento de este requerimiento. Por tanto el hardware como el software conforman una herramienta de primordial importancia tornándose en mecanismos donde se encuentra almacenada la información gráfica y alfanumérica resultante de un estudio previo, el mismo que al ejecutarse y si el sistema ha sido desarrollado bajo ciertas normas preestablecidas, que aseguren su calidad dará los resultados esperados, que luego se tomarán en línea base para la toma de decisiones más acertadas a nivel ejecutivo, en la planificación a nivel institucional, pensando en el mayor bienestar general de la sociedad y respetando el medio natural en el que todos nos encontramos inmersos.

La información digital de cualquier clase, para su permanencia en el tiempo y para que pueda seguir brindando sus beneficios, debe ser alimentada o monitoreada de forma permanente, a fin de disponer de bases de datos e información en general, actualizadas y renovadas, evitando que ésta quede relegada en el pasado, convertida en historia digital.

Bibliografía:

QUEZADA, P. y TOLEDO, C. "El SIG como herramienta para monitorear el sistema de catastro urbano en municipios pequeños", Tesis de Especialista en Sistemas de Información Geográfica aplicados a la Gestión Territorial y Ambiental, Universidad del Azuay, 2002, 30 Págs.

"Ley Orgánica de Régimen Municipal", ed. Corporación de Estudios y Publicaciones, 2004

**Catastro multipropósito en
municipios pequeños:
Estudio de caso
Municipalidad de Santiago**

Omar Delgado Inga

Ingeniero en Minas por la Universidad del Azuay
Especialista en Sistemas de Información Geográfica
aplicados a la Gestión Territorial y Ambiental por la
Universidad del Azuay
Profesor de la Universidad del Azuay

CAPÍTULO 1

ELABORACIÓN DEL CATASTRO TRIBUTARIO

La planificación y tributación municipal en el Ecuador se encuentra seriamente limitada, entre otros aspectos, por la carencia o falta de actualización de los levantamientos topográficos, y sistemas catastrales. En la mayor parte de los catastros urbanos de las ciudades medianas y pequeñas del país, los métodos usados para la generación de cartografía, archivo, procesamiento, consulta de información y emisión, constituyen sistemas empíricos, desactualizados y anacrónicos, lo que ha motivado altos índices de imprecisión, impidiendo contar con información adecuada para la planificación y gestión ambiental, territorial, y un inadecuado nivel de tributación; además de que la operación de estos sistemas consume significativos recursos humanos y financieros y en muy poco contribuyen a modernizar la gestión municipal.

En el caso de la Municipalidad de Santiago, se desarrolló como proyecto piloto la actualización del catastro urbano con fines multipropósito empleando los sistemas de información como herramienta para modernizar la gestión catastral, promover la autogestión técnica y operativa, optimizar recursos e incrementar los ingresos municipales.

1.1. INTRODUCCIÓN

La Universidad del Azuay en convenio con la I. Municipalidad de Santiago trabajó en el estudio "Formulación y elaboración del catastro urbano e implementación de un

SIG para la ciudad del Méndez” desde el 15 de abril de 2002 hasta junio de 2003. Los trabajos se iniciaron con visitas a los departamentos de: avalúos y catastro, dirección de obras públicas; y, la dirección de planificación en la ciudad de Méndez con la finalidad de dar a conocer los detalles del estudio y conseguir el compromiso de los directores. Como resultado de estas sesiones de trabajo se identificó la necesidad de conocer las características físicas de su territorio (topografía, relieve, clima, geología, entre otros) a nivel del cantón, por lo que se trabajó paralelamente en el desarrollo de un sistema de información local (SIL) que permitiera gestionar, actualizar e incorporar nueva información de manera organizada y sistemática para analizar y modelar situaciones geográficas en el cantón Santiago y establecer alternativas de escenarios para un desarrollo armónico entre la población y el ambiente.

Los resultados del estudio de catastro urbano, son operados, administrados y gestionados mediante un sistema de información geográfica que integra la información gráfica de la ciudad de Méndez a nivel de manzana, predio y construcción; con las respectivas bases de datos alfanumérica que contiene los datos de las características físicas, legales, socioeconómicas y de tenencia de la tierra.

Los sistemas de información geográfica (SIG) constituyen una herramienta que permite gestionar y analizar la información espacial como la de catastro urbano, compuesta por diversos aspectos temáticos, que en conjunto constituyen instrumentos para realizar estudios de ocupación y utilización del suelo, densidad poblacional por kilómetro cuadrado, densidad por manzana, tipos de implantación, tipos de construcción, zonificación de la ciudad por servicios básicos, entre otros.

Si bien el catastro urbano contiene la información más detallada de un estudio a nivel de ciudad, adicionalmente se le puede incorporar información con la finalidad de realizar estudios de un plan de ordenamiento territorial (P.O.T.), Manejo de Recursos Naturales, Estudios Ambientales¹.

1.2. OBJETIVO DEL ESTUDIO

El estudio se planteó como meta formular y elaborar el catastro urbano de la ciudad de Méndez a través del levantamiento de la información física – espacial y censo predial, e implementar esta información estructurada en un sistema de información geográfica con la finalidad de que fuera empleada como una herramienta que sustentara la planificación del crecimiento de la ciudad y la toma de decisiones.

Para cumplir con este propósito consideramos necesario:

- < Generar la cartografía digital urbana georeferenciada del catastro.
- < Efectuar el censo predial
- < Generar una base de datos con la información del censo predial.
- < Relacionar la cartografía digital con la base de datos a través de un sistema de información geográfico SIG
- < Sistematizar la información y establecer los procedimientos para la actualización permanente del catastro urbano en los componentes gráfico y base de datos
- < Implementar un sistema Interrelacionado entre el catastro urbano de base tributaria y no tributaria (contribución de mejoras, de planificación, entre otros.)

1.3. SITIO DE ESTUDIO

La Municipalidad de Santiago, cuya administración está en la ciudad de Méndez, se encuentra ubicada en la región amazónica ecuatoriana, en el cantón Santiago perteneciente a la Provincia de Morona Santiago, localizada a 69 Km. al sur de su capital, Macas y a 117 Km. de la ciudad de Cuenca.



Mapa 1. Ubicación del Cantón Santiago

La ciudad de Méndez se encuentra en las estribaciones de la tercera cordillera oriental, dentro del valle del Río Paute y contaba al momento del estudio con una población de 2704 habitantes. Méndez tiene una topografía irregular con escasas terrazas, y las pocas que existen son

ocupadas por urbanizaciones. Tiene una temperatura media anual de 24 grados Celsius y una altitud de 480 m.s.n.m.

CAPÍTULO 2 METODOLOGÍA

La elaboración del estudio se realizó en las siguientes etapas de manera sistemática:

1. Delimitación del área de estudio
2. Zonificación y sectorización de la ciudad
3. Levantamiento topográfico y deslinde predial
4. Censo predial.
5. Valoración del territorio: valoración del terreno y valoración de construcciones (identificación de tipologías)
6. Avalúo comercial real
7. Avalúo catastral municipal
8. Liquidación predial

2.1. DELIMITACIÓN DEL ÁREA URBANA DE LA CIUDAD DE MÉNDEZ

La propuesta de delimitación del área urbana presentada por el IERSE y aprobada en el I. Concejo Municipal, se extiende desde la quebrada de Agua Negra localizada la noreste de la ciudad de Méndez hasta la urbanización 1ro de Mayo al suroeste.

Al área urbana consolidada se incorporaron áreas en proceso de consolidación como la urbanización 1ro. de Mayo, El Paraíso junto a la granja del colegio Italia, urbanización Vista Hermosa, la ciudadela El Progreso, Nueva Esperanza y la división de terrenos de los Herederos de Vásquez Ortiz (Ver mapa de delimitación urbana).



Mapa 2. Delimitación urbana de la ciudad de Méndez

2.2. ZONIFICACIÓN Y SECTORIZACIÓN DE LA CIUDAD

Para esta etapa, la ciudad se dividió en dos zonas, las mismas que se encuentran limitadas entre sí por el Río Kamanshai.

La zona 1 comprende desde la margen derecha del Kamanshai hasta la quebrada de Agua Negra, y a su vez se encuentra subdividida en tres sectores, que responden a similares condiciones por los servicios de infraestructura que disponen.

La zona 2 se extiende desde la margen izquierda del Kamanshai hasta la Quebrada Vicente Vásquez en la urbanización 1ro. de Mayo y se subdivide en 6 sectores (Ver mapa zonificación de la ciudad)



Mapa 3. Zonificación de la ciudad de Méndez

2.3. LEVANTAMIENTO TOPOGRÁFICO Y DESLINDE PREDIAL

El levantamiento topográfico comprende el deslinde predial y la taquimetría del área urbana de la ciudad a equidistancias de un metro. El levantamiento topográfico

consta de la siguiente información: perfil de manzana, deslinde predial, construcciones (primer piso, segundo piso y tercer piso) y aceras.

La información ha sido levantada empleando la estación total y el deslinde predial tomado con cinta. En este componente se levantaron a detalle todas las manzanas de la ciudad incluidas en el perímetro urbano. La información topográfica se encuentra en formato digital, en el ambiente gráfico de MicroStation versión 95 y versión V8, lo que permite efectuar actualizaciones de manera sistemática. La información topográfica constituye la base de datos gráfica del SIG para lo cual se organizó, sistematizó y estandarizó la información en formato shape.

2.4. CENSO PREDIAL

Como fase preparatoria al censo predial se promocionó y difundió el proceso de levantamiento predial mediante reuniones con los vecinos de cada uno de los sectores con el fin de hacerles conocer la información a ser levantada en la ficha predial; la misma contiene datos de: identificación y localización del predio, situación legal de la propiedad, servicios de infraestructura en la vía, servicios instalados en el lote, características del lote y características principales de las edificaciones, constituyendo el suministro más importante para la elaboración del catastro tributario.

El censo predial fue realizado por el equipo técnico con apoyo de personas del lugar para garantizar la veracidad de la información; éste se efectuó siguiendo un instructivo preparado para el efecto.

La encuesta predial fue levantada paralelamente con el deslinde predial en su totalidad, la misma que fue revisada y validada por el Departamento de Avalúos y Catastros; y con la finalidad de contar con mejor información se procedió a

tomar fotografías de cada lote. El número de lotes levantados es de 975 predios. Así mismo la información del censo predial está organizada en una base de datos, que permite integrar de forma transparente en términos informáticos con la información del levantamiento topográfico a través del SIG.

2.5. VALORACIÓN DEL TERRENO Y LAS EDIFICACIONES

Con el propósito de llegar a la liquidación predial es necesario partir de la valoración de la propiedad, la misma que contiene dos componentes. El primero que constituye el cuerpo de terreno en sí y el segundo las construcciones o edificaciones que en él se implanten.

2.5.1. Avalúo del terreno

Para la valoración del terreno se consideraron los servicios de infraestructura que posee el lote o predio. Los servicios considerados son: electricidad, agua potable, alcantarillado, telefonía, vías, aceras y bordillos. Por cada servicio que se encuentre en un lote o predio el valor por metro cuadrado de terreno se aumentará o disminuirá dependiendo del caso. La valoración del terreno está realizada en función de unidades homogéneas partiendo de las manzanas. En cada vértice que forma una manzana está señalado el valor en dólares por metro cuadrado; y el valor para toda la manzana corresponde al promedio de dichos valores $P.U.B_{pm}$. El valor localizado en cada vértice no es más que el valor comercial que los propietarios de los lotes, en cada cuadra, consideran tiene su terreno en caso de venta, por lo que estos valores corresponden al momento de llevar a cabo la investigación para determinar el análisis de los precios.

2.5.1.1. FACTORES QUE MODIFICAN EL AVALÚO COMERCIAL DEL TERRENO

Con la finalidad de que la obligación tributaria sea más equitativa, se definieron factores de modificación que incrementan o reducen el valor por metro cuadrado de terreno en función de la localización del predio en la manzana (**FI**), tipo de vía de acceso al lote (**Fva**), topografía del lote (**Ft**), relación frente tipo en manzana (**Ffr-t**) y relación fondo tipo en manzana (**Ffo-t**).

2.5.2. Aplicación de los factores al avalúo comercial del terreno

El avalúo del terreno de un predio es modificado por cada uno de los factores de modificación descrito anteriormente. En cada caso en particular, en un predio, estos factores pueden ser de mayoración (mayores que la unidad), de depreciación (menores que la unidad) y factores de no afección (iguales a la unidad). La aplicación de todos estos factores permite establecer el factor total de la tierra (FTT) y estará dado por el producto de los factores, que matemáticamente se puede expresar:

$$FTT = FI \times Fva \times Ft \times Ffr-t \times Ffo-t \quad (2.5.2.1)$$

$$P.U.B_{cp} = P.U.B_{pm} \times A_p \times FTT \quad (2.5.2.2)$$

donde:

$P.U.B_{ce}$ = Precio Unitario Base corregido de la edificación (USD)

$P.U.B_{pm}$ = Precio Unitario Base del predio por manzana (USD/m²)

A_p = Área del predio (m²)

FTT = Factor total de la tierra

Prefabricada 1

Prefabricada 2



Bloque Convencional

Madera



Ladrillo tradicional

Moderna



Figura 2.1.- Identificación de Tipologías Constructivas

2.5.3.2. VALOR UNITARIO BASE POR TIPOLOGÍAS CONSTRUCTIVAS

El valor unitario base por tipología constructiva es el valor comercial al que puede llegar una edificación de acuerdo a la tipología. En este caso cada una ha sido valorada como una construcción nueva. Para cada tipología identificada se determinó el valor unitario base que se detalla en la Tabla 2.1.

La calificación por tipologías constructivas es analizada por bloque y por piso, de tal forma que en una construcción de dos pisos o más, el primer piso de la construcción al no tener cubierta tiene un valor menor que el segundo piso debido a que en el segundo piso se considera el entrepiso y a su vez el valor de la cubierta.

Tabla 2.1 Valor unitario base por topología

PRECIOS \$ / m ²	TIPOLOGÍA
114.82	Bloque convencional
98.8	Ladrillo tradicional
135.89	Moderna de bloque con losa
77.72	Madera
142.99	Moderna de ladrillo con losa
128.39	Moderna de bloque
135.48	Moderna ladrillo
89.69	Prefabricada 1 (Mariana de Jesús.)
79.35	Prefabricada 2 (Unidad de Gestión.)

2.5.4. Determinación del valor unitario real de las edificaciones

El valor unitario real de la edificación es el proceso técnico mediante el cual se realizan los ajustes al valor unitario base de la edificación, considerando las condiciones particulares y endógenas de cada predio, con la finalidad de

cuantificar, en términos económicos, las características específicas que presenta cada lote y cada bloque constructivo. Para ello se recurre como en el caso del avalúo del terreno a los factores de modificación de las edificaciones.

2.5.4.1. FACTORES DE MODIFICACIÓN PARA EL AVALÚO COMERCIAL DE LA CONSTRUCCIÓN

Los factores de modificación que determinan el valor real de las construcciones son: la edad de la edificación y el estado de la construcción. En la ciudad de Méndez la temperatura anual promedio es de 24° C y la humedad en el aire supera el 80 %, condiciones de clima que limitan la vida útil de los materiales de construcción. Esta influencia está considerada al definir los factores de edad de la edificación (**Fed**) y el factor por estado de construcción (**Fec**).

2.5.5. Aplicación de los factores al avalúo comercial de la edificación

El avalúo de la edificación es modificado por los dos factores de modificación: edad de la edificación (**Fed**) y estado de conservación (**Fec**). En cada caso en particular, en una edificación, estos factores pueden ser de depreciación (menores que la unidad) y factores de no afección (iguales a la unidad). La aplicación de estos factores permite establecer el factor total de la edificación de depreciación (FTE) y vendrá dada por el producto de los factores, y matemáticamente se puede expresar:

$$FTE = Fed \times Fec \quad (2.5.5.1)$$

$$P.U.B_{ce} = P.U.R_e \times A_c \times FTE \quad (2.5.5.2)$$

donde:

$P.U.B_{ce}$ = Precio Unitario Base corregido de la edificación (USD)

$P.U.R_e$ = Precio Unitario Real de la edificación (USD/ m^2) analizada por tipología y por bloque

A_c = Área de la construcción por bloque (m^2)

FTE = Factor total de la edificación

2.6. AVALÚO COMERCIAL REAL

El avalúo comercial de una propiedad corresponde a la suma del valor comercial del terreno y de las construcciones, luego de aplicados los factores de modificación, y se puede expresar con la siguiente ecuación:

$$A.C = P.U.B_{ce} + P.U.B_{cp} \quad (2.6.1)$$

donde:

A.C = Avalúo comercial

$P.U.B_{cp}$ = Precio Unitario Base corregido del predio (USD)

$P.U.B_{ce}$ = Precio Unitario Base corregido de la edificación (USD)

El avalúo comercial real para fines tributarios es analizado, estudiado y sancionado por el Concejo Municipal con la finalidad de obtener un Avalúo de Catastro Municipal y sobre este último aplicar los impuestos establecidos y vigentes según la Ley de Régimen Municipal.

El IERSE realizó un análisis tanto del valor de la construcción considerando las tipologías existentes en la ciudad de Méndez y el valor comercial del terreno; y al aplicar sobre el avalúo comercial real, se encontró que los

propietarios por sus condiciones económicas no estaban en capacidad de poder pagar el tributo; es por ello, que el Concejo Municipal de Santiago consideró una aplicación que buscara primero que todos pudieran pagar y que se recuperara la inversión del estudio “Formulación y elaboración del catastro urbano e implementación de un SIG para la ciudad del Méndez”, adicionando los gastos operativos de administración y control de catastro durante los cinco años. Ante esta situación el IERSE propuso una alternativa que fue aprobada por el I. Concejo Municipal con la aplicación del 2.5 % como valor base del Avalúo Comercial Real (Avalúo Técnico). Cabe indicar que el mayor rubro tributario a ingresar al Municipio es el recargo del 10% que se grava a los solares no edificados y que disponen de todos los servicios, ante lo cual el Concejo Municipal otorgó el plazo término de un año para que los propietarios puedan implementar los cerramientos y/o edificar.

2.7. AVALÚO CATASTRAL MUNICIPAL

Para la aplicación del avalúo general, el Concejo, mediante resolución, aprueba las normas, valores de terrenos y edificaciones, coeficientes y el plano del valor de la tierra a regir en el quinquenio correspondiente al periodo 2002 - 2007, excepto los coeficientes que podrán ser revisados cada año. Por lo que, el avalúo catastral municipal considerado para la determinación del impuesto puede estar comprendido entre el 2.5 % y 3 % del avalúo comercial real, que progresivamente se incrementaría año a año.

2.8. LIQUIDACIÓN PREDIAL

El catastro registra los elementos cualitativos y cuantitativos del impuesto, que constituye el hecho generador, a fin de determinar en forma precisa el impuesto principal, los adicionales de beneficio municipal y los adicionales a favor de terceros.

Para la determinación del impuesto se consideran los siguientes elementos: localización del hecho generador, la identificación y domicilio del sujeto pasivo, el valor comercial del predio, definición y obtención de la base imponible, determinación de la cuantía de todas y cada una de las rebajas y deducciones, definición de la cuantía del impuesto principal y de los adicionales a que hubiere lugar.

2.9. EMISIÓN

Para la emisión del Registro de Contribuyentes, la Jefatura de Avalúos y Catastros de la Municipalidad será la responsable de la generación del catastro, y la emisión del título para el cobro será de responsabilidad de Tesorería de la Municipalidad; de acuerdo con los requisitos previstos en la Ley de Régimen Municipal y el Art. 151 del Código Tributario.

Para cumplir con la emisión y recaudación del Catastro Tributario el IERSE diseñó un sistema informático para la administración, determinación, control y recaudación de los predios urbanos, de fácil manejo, eficiente, eficaz y confiable. El sistema informático está diseñado para trabajar en red, y proporcionar reportes parciales y totales diarios, semestrales y anuales entre las jefaturas de Catastros, Rentas, Tesorería y Dirección Financiera.

CAPÍTULO 3

SISTEMA INFORMÁTICO DE CATASTRO URBANO Y EL SISTEMA DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICA

La información generada en el estudio "Formulación y elaboración del catastro urbano e implementación de un

SIG para la ciudad del Méndez” es administrada desde dos sistemas informáticos independientes y complementarios entre sí. Estos sistemas son el sistema informático de catastro tributario y el sistema de información geográfico SIG.

3.1. SISTEMA INFORMÁTICO DE CATASTRO TRIBUTARIO

El sistema ha sido diseñado por la UDA a través del IERSE, en las plataformas informáticas de Access, SQL Server y Visual Basic 6.0. Entre las funciones principales de este sistema se destacan: registro, administración y mantenimiento de la información proveniente del censo predial, definición de variables que intervienen en el avalúo catastral, cálculo del catastro tributario, emisión del catastro, reporte de recaudaciones, reporte de cartera vencida; y, vinculación al SIG de la base de datos alfanumérica con la información espacial.



Figura 3.1.- Pantalla de Registro de información de propietarios y características del predio

3.3. ENLACE DE LA INFORMACIÓN ESPACIAL CON LA BASE DE DATOS DEL CATASTRO TRIBUTARIO

La potencialidad de los dos sistemas informáticos empleados en el estudio radica en el enlace entre la base alfanumérica con la información espacial, que permite a los técnicos de avalúos y catastros, tesorería, recaudaciones y planificación realizar consultas de diferente índole (espaciales o por atributos) que proporcionen información clara y precisa de las condiciones sociales y físicas del medio, para la toma de decisiones.

Esta característica propia de los sistemas informáticos, constituye un recurso innovador que ayuda al equipo técnico de un municipio a planificar el nuevo territorio sobre una base sólida de información.

El acceso a la información integrada se puede realizar desde los dos sistemas de manera independiente:

- a) Desde la base de datos del catastro tributario se enlaza con la información gráfica por el menú Mapas, Consultas y Catastro.
- b) A través del proyecto Catastro.mxd que opera desde el entorno del SIG ArcGIS 8.3 y mantiene en tiempo real con la base de datos del catastro tributario.

3.4. CATASTRO MULTIPROPÓSITO

La integración de los dos sistemas informáticos, permite explotar las funciones propias del SIG ya que la actualización y mantenimiento de las bases de datos alfanuméricas y gráficas se manejan y operan de forma

independiente. La información contenida en la base de datos del catastro tributario permite conocer situaciones como la concentración de población a través de la densidad poblacional; se puede consultar las zonas y sectores de la ciudad con diferente grado de cobertura de servicios y por lo tanto planificar la ampliación de estos servicios a la comunidad.

Sobre la información del catastro de la ciudad de Méndez, se incorporó información base a escala 1:50.000 e información temática a nivel del cantón, a través del sistema de información local del cantón Santiago, permitiendo contar con mejores herramientas en la planificación de actividades sobre el territorio a nivel del cantón.

La información que actualmente dispone la municipalidad de Santiago tiene que ser actualizada y retroalimentada por los funcionarios de la municipalidad, quienes tienen el reto de apropiarse de los sistemas en cuanto a la operación y mantenimiento; y de esta forma disponer de información actualizada y precisa, pues ningún sistema informático perdura si no existe información veraz y el problema no será el sistema sino la calidad de la información que exista.

Bibliografía:

BOSQUE J., et al, 1994, Prácticas de análisis exploratorio y multivariante de datos. Barcelona, España, 214 páginas.

BOSQUE, J., Sistemas de Información Geográfica. RIALP. Última edición.

DELGADO. O; CASTRO, M. y QUEZADA, P. Estudio de Catastro Urbano e Implementación de un SIG multifinalitario de la ciudad de Méndez, Cuenca, Universidad del Azuay, 2002, 22 páginas.

DELGADO, O, Catastro Multipropósito en Municipios Pequeños, Caso Municipalidad de Santiago, Provincia Morona Santiago – Ecuador, Cuenca, Universidad del Azuay, 2002, 29 páginas

QUEZADA, P. y TOLEDO, J., El sistema de información geográfica como herramienta para gestionar el sistema de catastro urbano en municipios pequeños, Cuenca, Universidad del Azuay, 2002.

SALGADO A. Francisco, et al. Modelo del Sistema de Información Geográfica de Cuenca, Cuenca, Universidad del Azuay, 1997, 350 páginas.

SANCHEZ, G. y SOLANO, D., Modelo piloto de sistema de información geográfica local: Estudio aplicado al cantón Santiago, Cuenca, Universidad del Azuay, 2002, 22 páginas.

Globalización, reforma del Estado y desarrollo local

Paúl Granda López

Doctor en Jurisprudencia por la Universidad del Azuay
Candidato a Doctor en América Latina Contemporánea
por el Instituto Universitario Ortega y Gasset de la
Universidad Complutense de Madrid
Director Ejecutivo del IERSE

Introducción

Determinar con precisión lo que constituye el fenómeno mundial, llamado “Globalización” es complicado, a pesar de que sus efectos o consecuencias puedan ser fácilmente verificables, la subjetividad también juega un papel esencial a la hora de analizar estos procesos que al parecer aún no han terminado y están en constante evolución. Para muchos en América Latina y en el mundo subdesarrollado, los efectos de estos procesos no han favorecido a la mayoría de la población, y pocas son las posibilidades que se observan para revertir esta situación.

Para iniciar este análisis es importante considerar que detrás de la Globalización existe un proceso histórico que se puede remontar al descubrimiento de América en 1492, a la época del mercantilismo en los siglos XVI y XVII, al imperialismo y al siglo XIX en las grandes “plazas” de Génova, Amsterdam, Londres. Ya en el siglo pasado, Marx expuso en el Manifiesto Comunista, la novedad que suponía la industrialización del mundo, la difusión de las técnicas de producción y lo que él llamaba la estrechez nacional provocada por el establecimiento del mercado mundial, siempre bajo una connotación positiva.

En las décadas de los setenta y principios de los ochenta hablar de globalización era ciertamente extraño; sin embargo, a finales de esta década y principios de los noventa el término se lo utiliza en toda declaración, investigación, comentario o discurso. Recordemos que producto de la crisis de los años setenta, los gobiernos de Estados Unidos y el Reino Unido diseñan un esquema desregularizado de los

mercados, flexibilizando los modos de producción aprovechando las innovaciones telemáticas desarrolladas, sumándose a esto, la transformación política mundial producto de la caída de los regímenes comunistas, convirtiendo a la globalización, en una especie de “status quo” mundial, siendo punto de referencia tanto en el ámbito político como en el económico y social.

Analizar brevemente algunas de las principales características de la globalización ayudan a entender este fenómeno en su real dimensión. Así como los cambios que ha sufrido el Estado y la necesidad de una reforma dirigida sobre todo a un proceso descentralizador que seguramente impulsará un verdadero desarrollo local, a través de la participación activa de los diferentes sectores de la sociedad.

1. ¿Qué es la globalización?

1.1. ¿Una realidad inevitable?

Para el inglés Anthony Giddens han surgido dos corrientes opuestas, ligadas hasta cierto punto a posturas políticas ideológicas distintas que perciben de diferente manera a la globalización¹: La primera defiende que la globalización es, sobre todo un mito o, como mucho, una continuación de tendencias ya establecidas hace tiempo, por lo tanto es un invento “neoliberal”. La segunda sostiene que la globalización no sólo es real sino que está ya bastante avanzada, postura aceptada incluso por varios sectores progresistas a nivel mundial que intentan asimilar este fenómeno buscando alternativas a las planteadas con anterioridad.

Para Wolfgang Merkel, catedrático de Ciencia Política de la Universidad de Heidelberg en Alemania, la globalización es un imperativo estructural y no hay remedio para su

aplicación.² De igual manera, para el profesor David Held, la globalización es el entorno en que nos encontramos y hay que adaptarse, a los países no les queda otro camino. Es importante además, dice Held, que se busquen nuevas formas de globalización más civilizadas, en el que se eviten los efectos desastrosos de los flujos de capital especulativos.³

Para el politólogo británico John Gray, cuando algunos políticos hablan de globalización suelen referirse a un proyecto concreto para organizar el mundo a su manera, según el modelo capitalista anglosajón y el sistema económico internacional de libre mercado. Para él, la globalización tiene un significado más profundo; se trata de un proceso histórico que se inició en el siglo XIX y con el desarrollo de nuevas tecnologías se está acelerando dicho proceso, de forma irreversible.⁴

1.2. Conjunto de procesos multidimensionales.

La globalización no se circunscribe solamente a lo económico⁵, la transformación de la noción tiempo y espacio producto de la revolución de las tecnologías se ha constituido en el motor de estos procesos. Giddens lo dice con claridad, el mundo de la comunicación electrónica instantánea, en el que están implicados incluso los que viven en las regiones más pobres, reorganiza las instituciones locales y las pautas vitales cotidianas.

El filósofo y sociólogo Sami Naïr, profesor de Ciencias Políticas de la Universidad de París, resume y sostiene que la globalización o mundialización se ha consolidado y se compone de cinco revoluciones:

1. La revolución tecnológica en los países desarrollados (Europa, EEUU, Canadá y Japón).

2. La revolución económica caracterizada por una autonomía del capital y un sometimiento de la sociedad a los mercados.
3. Una revolución sociológica, que en los países subdesarrollados especialmente ha producido una desestructuración social, enfrentando a grupos dirigentes con el pueblo sumergido, mientras que en los países desarrollados se ha dado una transformación de la clase obrera, así como una dominación del trabajo informal o parcial consolidando las capas medias asalariadas e inmigrantes.
4. La revolución política, en la que se discute el papel de la soberanía nacional, en la que los poderes políticos han perdido su capacidad de influir sobre el desarrollo económico, y,
5. Una revolución cultural, que reconfigura los horizontes de vida de todos los países.⁶

Consecuentemente, partiendo de la aceptación de que la globalización es un fenómeno irreversible y multidimensional, podríamos concluir como lo dice, el ya citado, Anthony Giddens, que éste es un fenómeno fruto de la modernidad que intensificará las relaciones sociales en todo el mundo, enlazando lugares lejanos, de tal manera que los acontecimientos locales estarán configurados por acontecimientos que ocurren a muchos kilómetros de distancia o viceversa.⁷ Por lo tanto, la globalización debe ser entendida desde un punto de vista de las relaciones internacionales como el desarrollo de la economía capitalista que representa un orden cuya base indudablemente es el poder económico de las grandes empresas, más que de un poder político.

La globalización es una serie de procesos impulsados por una amalgama de factores políticos y económicos que están transformando la vida diaria, especialmente de los

países desarrollados, creando nuevos sistemas y fuerzas transnacionales, sostiene Giddens⁸. Fuerzas que copan cada vez más espacios en todo el mundo y condicionan en muchas ocasiones decisiones y actuaciones gubernamentales, y en este sentido Giddens opta por una posición indiferente hacia la realidad de los hechos en esta relación político-económica y olvida decir que la globalización no sólo ha transformado a los países desarrollados, sino también a los subdesarrollados, que han visto ampliar esa brecha entre ricos y pobres. Latinoamérica y otras zonas subdesarrolladas procuran subirse a ese “ferry ultraveloz” que constituye la globalización y lo hacen a medias, con un pie dentro y otro fuera, lo que va dejando en el mar una cantidad impresionante de pobreza y miseria.

Por lo tanto, hablar de globalización es hablar, como sostiene David Held, de una red compleja de procesos multidimensionales (Informática, económica, cultural, política y ecológica)⁹, que están en pleno desarrollo admitiendo grados o niveles y que en algunas pautas es irreversible como dice, el catedrático español Fernando Vallespín.¹⁰

2. Características de la globalización.

Como ya hemos definido en principio a la globalización como un conjunto de procesos multidimensionales corresponde hacer un análisis más a profundidad de cada una de estas dimensiones, para lo cual nos concentraremos en los ámbitos económico y político, partiendo de una breve reflexión sobre el desarrollo tecnológico, eje de estos cambios que vive la humanidad.

2.1. *Desarrollo tecnológico.*

Las transformaciones tecnológicas han sido fundamentales a la hora de impulsar y desarrollar la

globalización. No se puede negar el efecto positivo de apertura al conocimiento a través de rápidos medios de obtención de información que han permitido a los ciudadanos estar en permanente contacto entre sí. Esta interactividad de la sociedad ha acrecentado el intercambio entre las personas y culturas en general, volviendo a los sujetos, agentes individuales de la globalización.

Para Manuel Castells, el desarrollo tecnológico constituye una constelación de descubrimientos en los que se incluyen materiales avanzados, nuevas fuentes de energía, técnicas de fabricación, tecnologías en el transporte, aplicaciones médicas avanzadas y evidentemente el desarrollo de las telecomunicaciones en el que destaca la Internet¹¹, la autopista de la información como base esencial de lo que hoy se ha llegado a conocer como la “nueva economía”. Definitivamente, la Internet ha transformado las prácticas empresariales tanto en su relación con los proveedores como con los clientes. Esta es fuente de productividad y competitividad.

Lo que sí está claro es que gracias al desarrollo tecnológico, vivimos un proceso de automatización que facilita una serie de actividades humanas y empresariales impulsando un proceso de deslocalización de los procesos productivos o de flexibilización de los modos de producción, como dice George Soros¹², en función del aprovechamiento de las ventajas competitivas que cada nación ofrece.

Ahora bien, no podemos dejar de reflexionar sobre si esta expansión tecnológica ha favorecido a todos por igual. ¿Tienen los ciudadanos de América Latina las mismas oportunidades de acceder a estas redes de la información que en Europa o en Estados Unidos? Evidentemente no. Aunque existan nuevas oportunidades y se haya ampliado el acceso, la mayoría de la población tiene preocupaciones

básicas de supervivencia y casi seguro no estará del todo interesada en los medios ofertados por la era de la comunicación.

Nuestro país, como es obvio, no ha podido mantenerse al margen de estas innovaciones. Así por ejemplo, los centros educativos superiores en su mayoría, ofrecen ciertas facilidades a profesores, investigadores y estudiantes para el acceso a estas redes de información, pero difícilmente podríamos afirmar que su uso es generalizado. Por lo tanto, decir exclusivamente que el desarrollo tecnológico trae efectos positivos, sería negar que vivimos en una sociedad virtual que muchas de las veces percibe la realidad social como imaginaria producto del amplio dispositivo informático y audiovisual. Incluso, los triunfos o derrotas de un gobierno se miden por acciones virtuales o comunicacionales que crean un país ficticio y complaciente. Estas acciones son más evidentes en países desarrollados en el que existe un nivel de estabilidad social aceptable, mientras que en los países subdesarrollados es mucho más difícil ocultar la realidad, aunque muchos políticos y organizaciones son muy hábiles a la hora de gastar inmensas cantidades de dinero en campañas que sobre todo resaltan la imagen de éstos "líderes". De igual manera, la sociedad de la información ha impulsado una individualización masiva que obliga al individuo a aislarse y retirarse a lo privado.

Finalmente, no podemos negar que en este mundo de la comunicación electrónica instantánea, ésta se puede convertir en una oportunidad de inclusión de sectores sociales que viven en lugares alejados, y sin duda, constituye el eje de una transformación irreversible y profunda de la sociedad mundial que exige nuevas capacidades del Estado a la hora de utilizar esta herramienta como factor de inclusión, más no de exclusión social.

2.2. *Desregulación y liberalización de los mercados.*

La desregulación y liberalización de los mercados ha expandido la actividad económica más allá de las fronteras nacionales habiendo encontrado un impulso sustancial en el progreso técnico y en la capacidad de reducción de costos en la movilización de bienes, servicios, personas, dinero e información. Por lo tanto, vale dividir a la liberalización en dos sustancialmente: la de bienes y servicios, y la de capitales.

La primera toma mayor importancia desde que el Foro multilateral de negociaciones de aranceles GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio) planteara una serie de reglas y servicios técnicos a los países para que estos impulsen una serie de negociaciones fundamentadas en los principios de no discriminación a la nación menos favorecida, de reciprocidad, de transparencia y de justicia. Sin embargo, hablar de una liberalización total parece utópico, muchos países, sobre todo desarrollados han impuesto trabas a productos provenientes de nuestra región, lo que sin duda confirma que la apertura comercial en el mundo no ha sido igualitaria para todos, se han mantenido barreras de acuerdo a la conveniencia de los países sobre todo desarrollados¹³.

En el caso de América Latina, el peso a nivel mundial de sus importaciones y exportaciones ha disminuido a pesar de un crecimiento importante, en algunos casos de hasta tres veces, sin que esto signifique una reducción de la pobreza y marginación de amplios sectores de la sociedad. Esta liberalización también ha impulsado una serie de procesos de regionalización de la economía y de procesos de integración, que los analizaremos en el siguiente inciso.

La segunda liberalización es de suma importancia, el intercambio y libre flujo de capitales se ha multiplicado por cinco en los últimos quince años y en ésta área, sin duda,

estamos ante una economía global, primando sobre los intercambios comerciales.¹⁴ La libre circulación de capitales pone en jaque a los gobiernos que se muestran impotentes para reaccionar frente a una enorme masa de millones de dólares que se desplazan de un país a otro, perjudicando su estabilidad.¹⁵ En el Ecuador¹⁶ y América Latina en general, los efectos de la entrada y salida de capitales a corto plazo han sido determinantes a la hora de desatar crisis económicas sin precedentes¹⁷, por lo que hace necesario, como dice el ex presidente del Gobierno Español, Felipe González, no resignarse ante ningún fenómeno, aunque sin embargo es difícil proponer que existan barreras nacionales frente a estos movimientos por lo que es necesario construir un marco regulatorio que evite las crisis.

En cuanto a éstas, hay dos posiciones respecto de este fenómeno: Para algunos, las crisis no deben considerarse como choques accidentales marginales sino como factores inherentes al propio sistema financiero y estrechamente relacionado con las actividades de los mercados; para otros son la consecuencia de una serie de factores políticos internos o externos que la desencadenan¹⁸. A mi modo de ver, las dos tienen razón, el sistema es inherentemente inestable, vulnerable y volátil; y los países, incluidas sus instituciones, no han sido capaces de construir un modelo que asegure estabilidad, transparencia y desarrollo.

Por lo tanto, como sostiene el empresario mexicano de las telecomunicaciones, Carlos Slim, es necesario diferenciar dos tipos de movimientos de capitales: Los primeros, destinados a la inversión directa, al crédito a gobiernos y empresas a largo plazo y en condiciones adecuadas y al acceso de mercados que permita capitalizar el aparato productivo, estos son, recursos financieros positivos; y los segundos, flujos de capital a corto plazo que persiguen rendimientos altos y que desencadenan crisis por

su alto contenido especulativo y son negativos¹⁹, a lo que el ex presidente de la extinta Unión Soviética, Mijail Gorbachov, es contundente al momento de calificar a los movimientos especulativos y sobre todo al mercado financiero, al definirlo como el “mercado funerario”²⁰.

Las inversiones a mediano o largo plazo pueden ser altamente beneficiosas por la consabida transferencia tecnológica, de recursos, de eficiencia, y por su resistencia ante las crisis financieras. En definitiva, la liberalización financiera ha condicionado el manejo de las políticas económicas de los Estados y su capacidad reguladora del proceso económico.²¹

2.3. Regionalización e integración.

Como lo habíamos dicho, en todo el planeta se han generalizado los procesos de regionalización de la economía y de integración como por ejemplo, el europeo, el del cono sur, el andino, asiático, norteamericano, centroamericano, entre otros. La globalización, desde cualquier perspectiva, está estrechamente relacionada con la regionalización, y para algunos la globalización ha sido producto de la consolidación de muchos procesos regionales en el mundo. Otros consideran que la regionalización es uno de los principales efectos de la globalización económica y como sostienen algunos autores es “la expresión regional al proceso global de integración económica que ha cambiado las estructuras de producción y de poder”.²²

En estricto sentido, si hablamos de integración, partamos de entenderla como la composición de un todo de diversas partes o como la combinación de cosas que funcionen bien. Esta integración implica un proceso que puede estar comprendido en una serie de etapas y fases que se interponen y hasta yuxtaponen.

La visión liberal de la integración, nos habla de una integración de mercados, libre y amplia que sigue supuestos clásicos del comercio internacional: la división del trabajo y la especialización productiva. La visión actual va más allá de una simple integración de los mercados, incluye una postura más discrecional y voluntarista en el que se toman en cuenta factores como el político y social. Por lo tanto, hablar de integración es hablar de un proceso (de diversa intensidad, alcance o coordinación) de unión entre dos o más países económica, política y socialmente buscando obtener beneficios mutuos.

Las razones que se argumentan para propiciar estos procesos son: En primer lugar, el integrar a países que no tienen una presencia internacional económicamente hablando y que necesitan participar del mercado mundial; en segundo lugar, esta regionalización fomenta los vínculos y relaciones comerciales entre los países; y en tercer lugar, ésta aumenta las posibilidades comerciales y sobre todo de exportaciones que beneficiarían a los países.

En nuestro caso, el Ecuador no ha estado exento de estos procesos y ha suscrito una serie de acuerdos comerciales y de integración como lo es la Comunidad Andina que no ha tenido el dinamismo esperado por una serie de factores, pero sobre todo por la ausencia de voluntad política en articular un proceso ordenado y escalonado de integración.

Ahora bien, es importante identificar que existen una serie de modalidades de integración que implica en primer lugar, haber definido el grado, profundidad y modalidad que se pretende llevar a cabo, esto es el objetivo e interés que cada país tiene de impulsar una serie de transformaciones económicas, políticas y hasta sociales en sus propias estructuras. Estas modalidades son: acuerdos preferenciales, áreas de libre comercio, uniones aduaneras,

mercados comunes, uniones económicas y uniones económicas y monetarias.

3. Reforma del Estado y desarrollo local.

Uno de los dilemas que más se discute en la actualidad es sobre el papel del Estado en este mundo de la globalización, y Carlos Solchaga, ex ministro de Economía de España, lo hace con meridiana claridad. Sostiene que si bien los Estados están perdiendo poder hacia arriba por la presencia decisiva de los organismos internacionales, sucede igual, hacia abajo por la multiplicación de los procesos de regionalización y autonomía de los entes locales. Sin embargo, el Estado no deja de ser importante como un ente regulador, coordinador e incluso prestador de algunos servicios básicos²³.

En este punto es importante compaginar el respeto a la soberanía y a los derechos de cada nación con la profunda dependencia de carácter internacional. Definitivamente, como lo habíamos dicho con anterioridad, observamos la reducción del margen de maniobra del Estado en política económica y la falta de información de los mercados que nos puede llevar a cometer errores que perjudiquen seriamente las economías nacionales e incluso mundial. La pérdida de poder hacia abajo puede constituirse en un riesgo para la desagregación de un Estado, y en un periodo de transición, las funciones y capacidades desconcentradas no están claras aún ni bien determinadas, aunque este sea un proceso que necesariamente debe impulsar nuestro país.

Por lo tanto, es importante reflexionar sobre el nuevo rol del Estado y su reforma, la descentralización, desconcentración y participación y el papel de la sociedad civil en el desarrollo de los gobiernos seccionales.

3.1. *Un nuevo Estado democrático.*

Para Robert Dahl, definir la democracia es un tanto complicado, por la variedad de consideraciones y elementos que se han aportado en este ámbito; sin embargo, un Estado que se precie de ser democrático tiene que tener la capacidad de diseñar un conjunto de reglas y principios expresados a través de una Constitución que determine cómo habrán de adoptarse las decisiones de una asociación²⁴. Esta carta fundamental debe ajustarse a un principio elemental, todos los miembros deben ser tratados como si estuvieran cualificados para participar en el proceso de toma de decisiones sobre las políticas que vaya a seguir la asociación, asunto que como es obvio ha sido negado por los partidos políticos en nuestro país, que impiden se reforme el Estatuto Electoral que impulse una amplia participación social.

Siguiendo, los criterios de Dahl, elegimos cinco que a nuestro modo de ver son sustanciales a la hora de considerar a un gobierno como democrático:

- a) Participación efectiva, en la que todos los individuos tengan la misma oportunidad de que sus puntos de vista sean tomados en cuenta para la elaboración de políticas;
- b) Igualdad del voto en el momento de la decisión sobre una política;
- c) Comprensión ilustrada, esto es que todo individuo deba tener las mismas oportunidades para instruirse sobre las políticas alternativas relevantes y sus consecuencias;
- d) Control de la agenda, que es la capacidad de incluir en la agenda pública temas de importancia para los sujetos; y,
- e) Que la mayoría de adultos residentes permanentes tengan plenos derechos de ciudadanía, que están incluidos en los criterios anteriores.

Lamentablemente, en la actualidad la democracia liberal está creando un sentimiento casi generalizado de que las instituciones del sistema ya no son adecuadas, y que no han tenido esa capacidad de generar políticas eficientes en favor de la comunidad, como está sucediendo en el Ecuador. En este sentido, muchos doctrinarios sostienen que existe un continuado y persistente sentimiento de frustración ante los partidos políticos, grupos de interés e incluso de los medios de comunicación.²⁵ Frente a esto es evidente el crecimiento de movimientos sociales, ecologistas, de género, étnicos, de derechos humanos que ganan cada vez más espacios de participación en la vida de un país.

Por lo tanto, hablar de democracia, es hablar de una importante herramienta para llegar a acuerdos y elegir a quién ha de gobernar con el apoyo de la mayoría y el consecuente respeto a las minorías. Eso sí, no siempre los efectos y consecuencias de la democracia son positivos, no sirve para hacer todas las cosas y la celeridad con la que se desarrollan sus procesos de decisión no son los más ágiles en muchos de los casos.

En consecuencia, la reforma del Estado y del gobierno es un principio orientador, que implica un proceso de profundización y extensión de la democracia, en el que la sociedad civil impulse el desarrollo y renovación de la comunidad. Es así que, Anthony Giddens plantea algunas condiciones que debe tener el nuevo Estado democrático partiendo de una concepción que la denomina, "Democratizar la democracia"²⁶ y que implica: en primer lugar, impulsar la descentralización, pero no como un proceso unidireccional, la globalización da un impulso y una lógica fuerte a la devolución de poder hacia abajo (gobiernos seccionales), pero también hacia arriba (gobiernos supranacionales u organizaciones internacionales). En segundo lugar, se debe impulsar un movimiento de doble democratización, en el que

los entes locales tengan más atribuciones y el Estado-nación, una influencia renovada. En tercer lugar, el Estado debe reforzar su papel en la esfera pública, propendiendo a una mayor transparencia e imparcialidad, con la inclusión de nuevas normas contra la corrupción que en los últimos años se ha convertido en una lacra social. Cuarto, para conservar o recobrar la legitimidad, el Estado democrático debe elevar su eficiencia administrativa para contrarrestar la permanente desconfianza que pesa sobre él, el Estado y el gobierno no pueden encontrarse a la cola de estos procesos tan ágiles de desarrollo económico y la única manera de controlarlo es respondiendo eficientemente a este devenir; y finalmente, la necesidad de incluir nuevos mecanismos de democracia directa en los que los ciudadanos estén más cerca del gobierno, mediante “experimentos” como democracia local directa, referéndums electrónicos, jurados ciudadanos, lo que se constituye en la piedra angular de una nueva concepción del Estado.

Por lo tanto, es necesario reconstruir el Estado dejando de lado aquellas posiciones que por un lado, ven al Estado como un enemigo y por otro, como la solución a todo. No se puede seguir minando la estructura de los Estados y la legitimidad de los gobiernos que constantemente se ven afectados por una serie de factores que no se detienen ante nada. La propia extensión de la democracia ha hecho que una serie de fuerzas más profundas que demandan autonomía individual y una ciudadanía más reflexiva están remodelando a la sociedad. La necesidad de democratizar las sociedades está desbordando la democracia²⁷ y en este sentido el gobierno debe adecuarse y la autoridad renovarse.

En definitiva, la democracia no debe tener miedo a buscar o impulsar más democracia. El nuevo Estado democrático es una necesidad de carácter global en el que es necesario buscar un equilibrio entre un Estado que permita

la resolución de problemas globales a una Comunidad de Estados producto de grandes alianzas o acuerdos, y al mismo tiempo, dé paso a entes comarcales en el ejercicio de atribuciones concernientes a problemas locales y particulares.

3.2. *Descentralización y participación ciudadana.*

Producto del “atasco decisional” en el que vivimos, como dice, Alvin Toffler, necesitamos repartir las decisiones y distribuir las ampliamente, pues algunos problemas no pueden ser resueltos a nivel local y otros a nivel nacional, observándose la necesidad de compaginar una acción simultánea en distintos niveles, claro está, dependiendo del problema, lugar y tiempo.²⁸

La descentralización administrativa y territorial ha sido uno de los fenómenos más generalizados en los países desarrollados, extendiéndose incluso en algunos países en vías de desarrollo. Para entender con un poco más de claridad estos procesos, vale la pena identificar sus causas y definir las brevemente²⁹:

- a. Las *tendencias históricas y culturales* en cada país coexisten, por consiguiente el Estado dentro de un marco legal y constitucional actuará y elaborará políticas relacionadas con su origen y tradiciones.
- b. La *complejidad y diversidad social y cultural* es parte en mayor o menor medida de las sociedades y estas deben ser comprendidas por los gobiernos centrales que deben acudir a los gobiernos locales para un mejor entendimiento de esta problemática.
- c. La *redundancia de políticas*, y los efectos positivos de éstas, hacen que los programas nacionales, regionales y locales se adecuen entre sí, esto es lo deseable, de manera que no se confronten en su aplicación y desarrollo.

- d. En un entorno de *bloques económicos en competencia*, la región es el marco idóneo para la planificación económica y la implementación de políticas estructurales. Esto genera una competencia entre entes regionales y locales que incentiva el desarrollo de los gobiernos y sus capacidades de gestión.
- e. El Estado, a pesar de su crisis, proporciona una *amplia variedad de servicios* y asume además una serie de *responsabilidades* que le da una capacidad de ejercer poderes de regulación y control. El Estado, además de definir políticas, debe implantarlas en todo el territorio en estrecha colaboración con los gobiernos regionales y locales, incluso entregando ciertas atribuciones que seguramente lo hará mejor el gobierno de cercanía (*devolucion*)³⁰
- f. El desarrollo tecnológico y la participación activa de la opinión pública ha generado la multiplicación de la información escrita, cadenas de radio y televisión local y regional.
- g. La complejidad de la sociedad actual hace muy difícil que una norma estatal pueda considerar las múltiples peculiaridades de todos los grupos y territorios afectados, por lo que hay que reforzar la conexión de la norma con el poder que lo fundamenta, que está constituido, entre otros, por los ciudadanos, organizaciones sociales y funcionarios del territorio específico.
- h. Los entes locales, en muchos países europeos existieron y existen como entes autónomos capaces de autogobierno y ejercen sus actividades en un marco constitucional y legal, por lo que es importante fortalecer esa autonomía de gestión.

Así pues, definidas algunas de las causas de los procesos de descentralización, no cabe duda de que la autonomía local o regional es por lo general un elemento positivo, que impulsa la responsabilidad social frente a las

decisiones políticas centralistas, gastos públicos incontrolados y crecimiento burocrático estatal que han demostrado ineficiencia y rasgos desestabilizadores del orden democrático.

La descentralización es una especie de impulso democrático para encontrar nuevas formas de participación de los ciudadanos en las decisiones que le afectan. En una sociedad madura, los representantes populares tomarán mejores decisiones si toman en cuenta la opinión de sus representados, por lo que es necesario promover el debate público de aquellos temas que afectan a la sociedad.

Como dice, el español, Carlos Malo de Molina, la descentralización conlleva mayor poder para los gobiernos locales junto a una renovación profunda de sus estructuras internas³¹ y eso es lo que hay que impulsar. Este proceso profundiza y legitima la democracia, en un marco de participación activa de la ciudadanía.

3.3. *El rol de la sociedad civil.*

Es importante definir, desde un punto de vista amplio, lo que entendemos por sociedad civil, diríamos que es un entramado de instituciones sociopolíticas que incluye: un gobierno limitado que actúa bajo el imperio de la ley, un conjunto de instituciones sociales y asociaciones basadas en acuerdos voluntarios entre agentes autónomos, y una esfera pública en la que los agentes debaten entre sí, y con el Estado, acerca de los asuntos de interés público y se comprometen a actividades públicas.³²

Es necesario hablar de una sociedad plural pero integradora, en la que la tolerancia sea el marco básico que impulse el activismo de la ciudadanía, como complemento, no como sustituto del gobierno moderno. Una sociedad

integradora que imponga deberes tanto al individuo como a la colectividad, en el que el Estado y la sociedad impulsen un mayor apoyo al individuo.³³

Por lo tanto, fundamentándonos en algunos planteamientos hechos por algunos sectores de la socialdemocracia europea cabe decir lo siguiente respecto a la sociedad civil:

- a. La sociedad civil debe actuar asociada al Estado para ayudar y controlarse mutuamente. El Estado debe buscar el apoyo en la sociedad civil y en ocasiones retirarse promoviendo la participación de estos sectores;
- b. Las comunidades se renuevan con el aprovechamiento de las iniciativas locales, apoyando la restauración social y material de barrios, ciudades y áreas regionales. En los sectores más pobres, por ejemplo, es donde generalmente la iniciativa local y el compromiso pueden generar un mayor rendimiento;
- c. El sector de servicios y el voluntariado ha crecido en su participación en los últimos cuarenta años, especialmente en grupos de ayuda, ecologistas, de género, de derechos humanos, entre otros³⁴;
- d. Es necesario también que una sociedad civil saludable proteja al individuo de un poder estatal abrumador, pero la sociedad civil, no es, como algunos la imaginan, fuente de orden y armonía espontánea. El Estado, en este caso, tiene la obligación de proteger a los individuos de los conflictos de interés;
- e. En un mundo lleno de inseguridades, la prevención comunitaria del crimen va relacionada estrechamente con la regeneración comunitaria. Esto no implica aumentar los poderes de la policía, sino más bien que esta institución colabore estrechamente con los ciudadanos para mejorar los niveles comunitarios de autoprotección y de conducta cívica, utilizando la

educación, la persuasión y el asesoramiento en lugar de la denuncia. La institución policial debe ganarse la cooperación de los propios ciudadanos de manera que pueda existir confianza mutua y una reintegración de la policía a la comunidad; y,

- f. La familia, considerada como institución básica de la sociedad civil, es necesaria ante una crisis evidente de la familia “tradicional”, en la que observamos una desintegración que afecta una serie de pautas que se reflejan en la sociedad en su conjunto. El problema, no radica en recobrar la familia tradicional, sino más bien en entender a la familia de la actualidad partiendo de un principio de igualdad entre los sexos. La familia se está democratizando y combina la elección individual con la solidaridad social; los derechos y obligaciones en las relaciones familiares deben ser recíprocas, debe haber una copaternidad, una responsabilidad de los niños frente a sus padres y una familia socialmente integrada. En nuestro país, el efecto de la migración, evidentemente ha fraccionado la sociedad, que se exterioriza en la más diversa gama de problemas tanto para el que sale del país como para el que se queda.

Consecuentemente, la sociedad civil juega un rol fundamental en la transformación y desarrollo tanto del Estado como de los gobiernos de régimen seccional y hay que prestarle atención, ya que se ha convertido en un importante canalizadora de las necesidades colectivas.

3.4. *Desarrollo local.*

La incapacidad de los gobiernos de impulsar a través de la descentralización el desarrollo de los gobiernos locales, se ha constituido en una de las principales causas de las constantes crisis en el Ecuador, las movilizaciones de estos últimos años y las múltiples formas de expresión social son

clara muestra de la puesta en marcha de “nuevos centros de accionar político-económico”³⁵ La necesidad de una autogestión y planificación de regiones y ciudades en la resolución de sus problemas, ha revitalizado la actividad propositiva de los ciudadanos de provincias pequeñas o tradicionalmente aisladas.

La idea y necesidad de una descentralización y desconcentración han adquirido una importancia fundamental y sin duda, se constituirán en aquella fuerza que cambie la estructura tanto de los poderes del Estado como de los gobiernos seccionales que con seguridad se convertirán en espacios ricos en innovación que refundarán la estructura política y funcional del Ecuador. Este proceso, impulsará la participación ciudadana, expresada en los gobiernos seccionales que buscan mejorar el bienestar y calidad de vida de la población que no han encontrado en las estructuras tradicionales el espacio propicio para la intervención y gestación de políticas locales. Las agendas regionales y locales son concretas y buscan responder de alguna forma a las necesidades planteadas por poblaciones que se encuentran cerca.

Por lo tanto, vivimos un espacio propicio para los gobiernos de cercanía, sin embargo dependerá de la evolución y participación efectiva de los municipios y gobiernos seccionales que impulsen un verdadero proceso escalonado de descentralización y desconcentración que en definitiva, implique más servicios e inversiones a cargo de éstas entidades que ven la necesidad de adecuarse y prepararse en la asunción de nuevas funciones tradicionalmente encargadas al gobierno nacional. Como lo habíamos dicho ya, descentralizar propiciará eficiencia tanto en el uso de recursos evitando la inequidad en la distribución como en la toma de decisiones políticas acordes a la realidad local. No cabe duda que el modelo centralista da sus últimos

coletazos y no ha generado un verdadero desarrollo económico, político y social.³⁶

Sin embargo, cualquier desarrollo local deberá ser potenciado por una serie de estrategias implementadas por el gobierno central que impulsen en primera instancia la protección de pequeñas y medianas empresas urbanas y rurales, la formación y la capacitación, el desarrollo de nuevas tecnologías, acceso a créditos, etc.³⁷ En consecuencia, no podemos hablar de desarrollo local, si no existe voluntad del Estado en impulsar una serie de procesos que acerquen las decisiones a la sociedad y menos, si no existe una decisión real de los gobiernos de cercanía de asumir competencias y responsabilidades.

Consideraciones finales.

- a) No se puede negar que los resultados de la globalización conducida en términos liberales o neoliberales, no han sido equitativos para todos los continentes y países; pocos han recogido los éxitos de la globalización y muchos se encuentran empobrecidos y estancados. El flujo de capitales sin ningún tipo de restricciones ha desequilibrado las economías en desarrollo y el libre flujo de bienes y servicios no ha logrado superar algunas barreras como las no arancelarias impuestas por quienes tienen capacidad de otorgar subvenciones siendo incoherentes entre lo que dicen y hacen.

No existe un reparto y desarrollo equitativo de la riqueza y de la economía mundial, países desarrollados abiertamente favorecidos y continentes o regiones como: África, Latinoamérica, Oriente Medio y Asia suroriental que se encuentran más empobrecidos que antes y hasta en algunos casos, olvidados. Si pudiéramos resumir, lo que constituye la globalización en los términos que han sido

impuestos en la actualidad, sería individualismo y defensa a ultranza del yo, en la que la codicia excesiva nos ha llevado a un proceso de decadencia moral, en el que todos buscan a cualquier costo, sin importar los medios que se utilicen, inclusive la corrupción, buscan el poder económico que supera la satisfacción de necesidades básicas y de ciertas condiciones que mejoren la calidad de vida.

Consecuentemente, la globalización en los términos planteados, ha resquebrajado la cohesión social y las reformas deben propender a reconstruirla favoreciendo la participación, la igualdad y solidaridad. Como decía, Mijail Gorbachov, el mundo necesita ser humanizado y no ser simples testigos de lo que sucede, y evitar que la globalización sea simplemente occidentalización o americanización.³⁸ Por lo tanto, pensar en un conjunto de procesos que impulse el desarrollo del ser humano, es imprescindible, en el que se establezca como principio el derecho a la vida, sin que el ser humano se convierta en objeto del derecho de la propiedad, en el que las instituciones democráticas den a todos una oportunidad de participación, impulsando la descentralización y el activismo de movimientos como los ecologistas, feministas y comunitarios que permitan pensar y crear en el desarrollo local, nacional y por ende global.

En definitiva, conciliar el desarrollo y creatividad de ciertos componentes de la globalización con los ideales de igualdad y solidaridad, con la protección del ambiente es fundamental³⁹; y dar sentido a nuestras vidas desde una perspectiva social y colectiva es parte de un compromiso.

- b) Reconocer que el avance de la tecnología es clave, no solo para el desarrollo de la economía mundial sino para una serie de procesos que afectan a la sociedad es

esencial. No cabe duda que cada vez más los Estados soberanos son dependientes de otros Estados producto de la liberalización de actividades comerciales y financieras impulsadas por organismos de carácter internacional. Y evidentemente, Latinoamérica y el Ecuador en particular, nos vemos abocados a recurrentes crisis producto de la irresponsabilidad de los gobiernos de turno, que no han tenido, ni tienen un plan económico y de intermediarios financieros lo que hace difícil predecir lo que puede suceder. ¿Hasta qué punto, la estrategia de liberalización pura y dura es recomendable para un verdadero crecimiento y desarrollo de nuestros pueblos? Las experiencias de algunos países “abiertos” que no son del todo positivas como: Brasil, México, Rusia y Argentina mostrándonos que la receta aplicada no es la más adecuada y hay que buscar alternativas. Continúa, la pobreza y por ende, las migraciones masivas y la degradación ambiental (destrucción de la capa de ozono, lluvia ácida y deforestación amazónica) que exteriorizan lo inequitativo que resultan las liberalizaciones tal cual han sido aplicadas en la región.

En consecuencia, si la internacionalización de la economía genera eficiencia y permite aumentar las ganancias y bienestar, esto no se ha exteriorizado en América Latina y los países en desarrollo. El actual modelo no ha dado respuestas a las necesidades de esta región y al parecer no es aplicable, por lo que valdría la pena pensar y repensar en un modelo económico distinto o depurado que nos permita conseguir un verdadero crecimiento y desarrollo social⁴⁰.

- c) El Estado debe impulsar un proceso de “democratización de la democracia”, en el que los partidos y movimientos políticos jueguen un rol esencial. Por lo tanto, es necesario buscar la manera de recobrar la legitimidad de

los gobiernos y de sus instituciones; de incentivar la creación de espacios y foros en los que se concilien demandas opuestas o rivales; de regular los mercados poniendo por delante el interés público y fomentando la competencia leal; fomentar la paz social, mediante el control de la violencia y el mantenimiento del orden; promocionar el desarrollo activo del capital humano a través de un papel esencial del sistema educativo; asegurar un sistema judicial eficaz; e impulsar alianzas regionales y transnacionales equitativas.

En consecuencia, no se puede aceptar un mundo del individualismo en el que el Estado y los gobiernos sean irrelevantes. Para muchos el advenimiento de un proceso de despolitización, en el que la influencia de los gobiernos y partidos políticos se reduzca a mínimos es el futuro; sin embargo, para otros es una extensión del compromiso y la necesidad de un activismo político.

Por lo tanto, el Estado no puede desaparecer, aunque sí es necesario modernizarlo, de manera que, se adapte a las exigencias del mundo actual. El Estado debe impulsar la igualdad y equidad, entendidas como inclusión a la ciudadanía en su sentido más amplio, esto es aquella posibilidad de acceder a derechos y deberes civiles y políticos que todos los miembros de una sociedad deberían tener, incluyéndose también, las oportunidades e integración en los espacios públicos, el trabajo, educación y salud.

Si no impulsamos un modelo político y económico coherente y permanente, difícilmente podremos hablar de justicia social. La inestabilidad política ha reproducido una cantidad considerable de conflictos entre las funciones legislativa, ejecutiva y judicial, incluso ampliándose a organismos de carácter seccional. Los

conflictos en el Ecuador y su frecuencia, no constituyen un hecho normal en una democracia, la conflictividad política es crónica pudiendo generar una destrucción total del maltrecho sistema político, que en sí, parece estar equivocado frente a la realidad, y en el que los actores políticos no contribuyen con ideas y correctivos claros que permitan superar estas deficiencias estructurales.

Precisamente, el agotamiento y decadencia de la clase política y de sus formas tradicionales de ejercer su actividad hace que los ecuatorianos no participen activamente de la vida política del país. Molestan los conflictos políticos, no existe confianza en los partidos, ni en los políticos y existe inconformidad total de las actuales estructuras. La corrupción parece ser, parte de la institucionalidad y los intereses que están detrás de estas prácticas tienen sus tentáculos en el ámbito político con mucha fuerza⁴¹. No existen medios claros que favorezcan la participación, la política está de alguna manera reservada para las elites: políticas, económicas, sociales y gremiales los ciudadanos no participan de un proceso de selección efectiva y menos de elaboración de una propuesta de gobierno.⁴²

Por lo expuesto, el Estado debe plantearse algunas estrategias para la creación de empleo, y el futuro del trabajo ha de estar basado en una orientación hacia las nuevas exigencias económicas. Giddens cita a la analista financiera Rosabeth Moss Kanter a la hora de determinar cinco áreas principales en las que la política gubernamental puede contribuir a la creación de empleo: En primer lugar, debe haber apoyo a iniciativas empresariales de puesta en marcha de pequeños negocios y a la innovación tecnológica; en segundo lugar, impulsar la educación durante toda la vida, desarrollando programas educativos que comiencen en los primeros años del individuo y continúen incluso a una edad madura;

en tercer lugar, las asociaciones para proyectos públicos, en el que la empresa privada tenga una mayor participación, asegurando, claro está, la importancia del interés público; en cuarto lugar, acrecentar la movilidad mediante niveles comunes de educación o mediante derechos transferibles de pensiones; y en quinto lugar, estimular las políticas de lugar de trabajo compatible con la familia, esto es, la creación de mejores ambientes de trabajo.⁴³

Finalmente, en nuestro país no podemos olvidar la extraña rivalidad que se observa entre las elites políticas y económicas de la costa y sierra que afectan la estabilidad del Estado y a sus instituciones. Para el catedrático de la Universidad de Salamanca, Manuel Alcántara, la bipolaridad existente entre costa y sierra en el Ecuador es un elemento esencial que ha caracterizado la vida política del país, no solo ha configurado diferentes formas de acumulación de capital, sino que está en la base de culturas políticas diferentes y de disímiles maneras de hacer política, y por lo tanto, de clientelas políticas diversas que conforman movimientos y partidos políticos con personalidad propia. El contrapeso del poder de la administración del Estado que tiene su centro en Quito es la Alcaldía de Guayaquil, un verdadero “cuarto” poder del país⁴⁴. En el Ecuador siempre ha existido una mezcla extraña de pseudo-regionalismos, de corporativismos marcados de diferentes características y reivindicaciones, de caudillismos locales y regionales y en algunos casos de profunda ideologización política, estos son los esquemas que precisamente se deben romper.

- d) Para terminar, no podemos dejar de puntualizar la incapacidad manifiesta de los gobiernos de impulsar a través de la descentralización el desarrollo de los gobiernos locales. Se ha constituido en una de las

principales razones de las constantes crisis en el Ecuador. Las movilizaciones de estos últimos años y las múltiples formas de expresión social son la clara muestra de la puesta en marcha de “nuevos centros de accionar político-económico”⁴⁵. La necesidad de una autogestión y planificación de regiones y ciudades en la resolución de sus problemas ha revitalizado la actividad propositiva de los ciudadanos de provincias pequeñas o tradicionalmente aisladas.

Por lo que, la descentralización y desconcentración han adquirido una importancia fundamental y sin duda, se constituirán en aquella fuerza que cambie la estructura tanto de los poderes del Estado como de los gobiernos seccionales que con seguridad se convertirán en espacios ricos en innovación que reconstruirán la caduca estructura política y funcional del Ecuador. Este proceso impulsará la participación ciudadana que busca mejorar el bienestar y calidad de vida de la mayoría de la población que no han encontrado en las estructuras tradicionales el espacio propicio para la intervención y gestación de políticas locales.

Este es el momento y espacio propicio para los gobiernos de cercanía; sin embargo, dependerá de la evolución y participación efectiva de los municipios y gobiernos seccionales que impulsen un verdadero proceso escalonado de descentralización y desconcentración, que implique, más servicios e inversiones a cargo de estas entidades que ven la necesidad de adecuarse y prepararse en la asunción de nuevas funciones tradicionalmente encargadas al gobierno nacional. Descentralizar propiciará eficiencia tanto en el uso de recursos evitando la inequidad en la distribución como en la toma de decisiones políticas acordes a la realidad local. Definitivamente el modelo centralista da sus últimos

coletazos y no ha generado un desarrollo económico, político y social.⁴⁶

La reforma del Estado, el proceso de descentralización de competencias y recursos a los gobiernos seccionales permitirá acercar las decisiones a los ciudadanos y por lo tanto asumir una posición mucho más efectiva en un proceso de inserción en la economía mundial y sobre todo en las nuevas tecnologías que determinan el proceso globalizador de la actualidad y que necesita ser gobernada bajo principios de igualdad y solidaridad.

Notas:

¹ Giddens, Anthony. "La Tercera Vía: La renovación de la socialdemocracia", Editorial Taurus, Madrid, 1999.

² Merkel, Wolfgang. Catedrático Universitario, en una conferencia en los cursos de verano organizados por la Fundación General de la Universidad Complutense de Madrid en Julio de 1999.

³ Held, David es profesor de Ciencia Política en la Open University de Londres, actualmente forma parte del cuerpo docente de la London School of Economics and Political Science, Conferencia en los Cursos de Verano, Universidad Complutense, Julio, 1999.

⁴ Gray John. En entrevista concedida al Diario el País, 29 de noviembre de 1999.

⁵ Ignacio Sotelo, articulista de uno de los diarios más importantes de España, sostiene, que el hecho de que el ex - Ministro de Economía alemán, Oskar Lafontaine, plantease algunas reformas en la economía global, como la necesidad de regular los mercados financieros internacionales, o la de reducir el peso de Estados Unidos en el Fondo Monetario Internacional, trajo consigo una campaña internacional de descrédito en su contra, que se hizo todavía más violenta en el ámbito nacional, al proponer una reforma fiscal y una serie de políticas sociales que no gustaban a ciertos sectores del

empresariado. *“El efecto Lafontaine”*, El País, 28 de septiembre de 1999.

⁶ Naïr, Samir. En su intervención en los Cursos de Verano organizados por la Fundación General de la Universidad Complutense, Julio, 1999.

⁷ Giddens, Anthony. *“Consecuencias de la modernidad”*, Alianza Universidad, Madrid, 1994.

⁸ Giddens, Anthony. Op. Cit. 1999.

⁹ Held, David. Catedrático de London School Economics and Politics Science en una conferencia en los cursos de verano organizados por la Fundación General Universidad Complutense en Julio de 1999.

¹⁰ Vallespín, Fernando. Catedrático de la Universidad Autónoma de Madrid, en una conferencia en los cursos de verano organizados por la Fundación General Universidad Complutense en Julio de 1999.

¹¹ Castells, Manuel. *La galaxia Internet: Reflexiones sobre Internet, empresa y sociedad*, Areté Ediciones, Madrid, 2001.

¹² Soros, George. *“La crisis del Capitalismo Global: La sociedad abierta en peligro”*, Editorial Debate, Madrid, 1999.

¹³ En este punto, no pretendo ser negativo ante las condiciones actuales del mundo globalizado, aunque los resultados para nuestra región no han sido los más halagadores. Sin embargo, es imprescindible decir que la liberación de restricciones comerciales no ha sido total y desinteresada. La Unión Europea ha aplicado medidas restrictivas a productos de origen latinoamericano y asiático, y Estados Unidos y Japón de igual manera han utilizado este tipo de políticas neoproteccionistas.

¹⁴ George Soros en la obra ya citada, sostiene que: “el sistema de mercado, como cualquier otra organización humana, es intrínsecamente defectuoso.” Si partimos de esa consideración, venida de uno de los mayores financistas del mundo. ¿Qué podemos esperar de la globalización?

¹⁵ González, Felipe. Intervención en el Seminario conjunto Grupo parlamentario de PSE-Comisión Progreso Global sobre “Movimientos Internacionales de capital, crisis financieras, gobernabilidad democrática, Bruselas, 7 y 8 de mayo de 1998. Aquí, plantea el ex presidente del gobierno español, que los movimientos especulativos del llamado “dinero caliente” se calculan entre 1.3 y 1.4 billones (millones de millones) de dólares cada día por los mercados de cambio. Las reservas de casi todos los países en el mundo no son capaces de afrontar y defender su moneda de algún movimiento de capital con estas características.

¹⁶ En el año 1999 el sucre perdió el 250% de su valor, la inflación se convirtió en la más alta del continente al subir al 67%, la deuda externa de 13.000 millones de dólares cayó en mora y el desempleo alcanzó el 17%.

¹⁷ Entre 1973 y 1980, hubo 8 crisis principales (seis en 1980 solamente), lo cual exigió medidas coordinadas por parte de las autoridades monetarias a nivel internacional. En los cinco años que siguieron, ocurrieron tres nuevos casos: la crisis del Sistema Monetario Europeo, el colapso de Barings, la crisis mexicana. En la década de los 90, otras cuantas como la rusa, la asiática, la brasileña, la turca, la argentina y sus consecuentes repercusiones en la región.

¹⁸ Ripoll José, cita un artículo de Richard Lambert publicado en el “Financial Times”, el 10 de Enero de 1998: “Financial panics: South Sea to South Korea”, en el que se sostiene que las crisis financieras son la norma y no la excepción, y cuyos efectos expansivos se extienden por todo el mundo.

¹⁹ Slim, Carlos. Exposición introductoria en la sesión “Globalización y crisis financiera” de la Reunión regional de Iberoamérica de la Comisión Progreso Global. Ciudad de México, 22 y 23 de marzo de 1999.

²⁰ Gorbachov, Mijail. Intervención en el Seminario conjunto Grupo Parlamentario del PSE / Comisión Progreso Global, “Europa al servicio de una globalización con semblante humano”. Bruselas, 3 y 4 de diciembre de 1998.

²¹ Al parecer, la apertura de los mercados ha “condicionado” las decisiones en política económica de los países. El famoso Consenso de Washington, supuestamente buscaba, equilibrar las economías en recesión o en crisis, a través de una serie programas de emergencia que otorgaba créditos siempre que exista un compromiso de reducción de la inflación, disminución del déficit a través de ajustes fiscales, tipos de cambio competitivos y reordenamiento del papel del estado en la economía (privatizaciones).

²² Grugel Jean and Hout Wil. “Regions, regionalism and the South”, London. 1998.

²³ Solchaga, Carlos. Intervención en la reunión regional de América del Norte de la Comisión Progreso Global, Universidad de Georgetown. Washington, DC, 20 y 21 de junio de 1999.

²⁴ Dahl, Robert. “La democracia: Una guía para los ciudadanos”, Editorial Taurus, Madrid, 1999.

²⁵ Montero, J. R. y Del Aguila R, citados por Villoria, Manuel. “La Modernización de la administración al servicio de la Democracia”, Editado por el Ministerio de Administraciones Públicas Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1996.

²⁶ Giddens, Anthony. Op. Cit. 1999.

²⁷ Un elemento a considerar en este punto es que la crisis de la democracia se produce por no ser suficientemente democrática. Según encuestas realizadas en Europa y Estados Unidos hay confianza en la democracia, pero de igual manera hay una conciencia de la necesidad de ampliarla.

²⁸ Toffler, Alvin. “La Tercera Ola”, Plaza & Jones Editores, Barcelona, 1998.

²⁹ Villoria, Manuel. “La modernización de la Administración como instrumento al servicio de la democracia”, Ministerio de Administraciones Públicas-INAP, Madrid, 1995. El profesor Villoria desarrolla las causas de la descentralización como la manera más

efectiva de explicar el auge de estos procesos, sigue varios autores como: Y. Meny, V. Wright, J. Kooiman, A. Giddens, F. Aldecoa, R. Rose, Villar F, entre otros.

³⁰ *Devolución*, así lo ha llamado el Primer Ministro Inglés Tony Blair y su asesor y catedrático Anthony Giddens al hecho de devolver el poder a las regiones, las ciudades y los barrios. Ésta tiene que ser equilibrada con una transferencia de poder hacia arriba, lo que se pretende es mediante una cesión de poderes revitalizar las ciudades pequeñas mediante un mayor autogobierno.

³¹ Malo de Molina, Carlos. "La Tercera Vía en España", Editorial Edimsa, Madrid, 1999.

³² Pérez Díaz, Víctor. "La primacía de la sociedad civil", Editorial Alianza, Madrid, 1993

³³ Blair, Tony. "La Tercera Vía", Editorial Taurus, Madrid, 1998.

³⁴ En el Reino Unido, por ejemplo, se estima que el 20% de la población se inmiscuye en actividades de trabajo voluntario al año, siendo los jóvenes los más participativos. En Estados Unidos de igual manera la participación de los ciudadanos en movimientos de distintas características llega a casi el 40% de la población.

³⁵ Rosero Rocío, "El despertar del ser social hacia la identidad ecuatoriana", *¿Y ahora que...?*, Editorial Eskeletra, Quito, 1997.

³⁶ Verdesoto Custode, Luis. "Descentralizar, grados de autonomía para enriquecer la democracia", Ediciones Abya-Yala, Quito, 2001. pp. 11.

³⁷ Quedena, Enrique. "Descentralización y Gestión Estratégica del Desarrollo Local", Ruralter, Lima, 2002.

³⁸ Gorbachov, Mijail. Intervención en el Seminario conjunto Grupo Parlamentario del PSE / Comisión *Progreso Global*, "Europa al servicio de una globalización con semblante humano". Bruselas, 3 y 4 de diciembre de 1998.

³⁹ En el protocolo de Kyoto se tomaron algunas decisiones importantes, por ejemplo: la meta de reducción de las emisiones que debe alcanzarse entre 2008 y 2012 (commitment period) respecto a los niveles de 1990 que es cerca del 5,2%. Se observa una amplia diferenciación entre los tres países que pueden aumentarlas (+10% Islandia, +8% Australia, +1% Noruega) y los de la Unión Europea, el 7% de EEUU o el 6% de Japón, Canadá, Hungría y Polonia; queda estabilizado el de Rusia, Ucrania y Nueva Zelanda. (Fuente: Intervención de Valerio Calzolaio en los debates organizados por la Comisión: Progreso Global)

⁴⁰ Las recomendaciones del FMI aplicadas por los distintos gobiernos ecuatorianos han impulsado: la reducción del déficit fiscal, techos para la deuda externa, políticas monetarias restrictivas, refinanciación del déficit de la balanza de pagos, reformas modernizadoras, privatizaciones, eliminación de subsidios y el consecuente aumento en las tarifas de electricidad, agua, teléfono, aumento del IVA y otros impuestos, mayor control del sistema financiero, entre otras, sin que estas hayan impulsado un crecimiento económico exteriorizado a través de la estabilidad colectiva.

⁴¹ Desde el gobierno de Roldós (1979), pasando por el de Hurtado, Febres Cordero, Borja, Duran Ballén, Bucaram, Alarcón, Mahuad, Noboa, Gutiérrez y Palacio se han hecho públicos escándalos de corrupción, unos más sonados que otros por diferentes circunstancias. La crisis política, evidentemente está precedida de una crisis moral que está exasperando cada vez con más facilidad a la sociedad ecuatoriana.

⁴² No existe un proceso de renovación en las organizaciones políticas. Figuras que han participado activamente hace más de veinte y veinticinco años, lo siguen haciendo influenciando considerablemente en la toma de decisiones públicas, tenemos a: León Febres Cordero, Rodrigo Borja, Abdalá Bucaram Ortiz, entre otros.

⁴³ Giddens, Anthony. En este punto cita a Rosabeth Moss Kanter: Keynot address, Center for Economic Performance, Employability and Exclución, Londres, CEP, 1998.

⁴⁴ Alcántara Manuel. Sistemas políticos en América Latina: América del Sur, Editorial Tecnos, Madrid, 1999. Pág. 373.

⁴⁵ Rosero Rocío, *“El despertar del ser social hacia la identidad ecuatoriana”, ¿Y ahora que...?*, Editorial Eskeletra, Quito, 1997.

⁴⁶ Verdesoto Custode, Luis. *“Descentralizar, grados de autonomía para enriquecer la democracia”*, Ediciones Abya-Yala, Quito, 2001. pp. 11.

Bibliografía:

Alcántara Manuel. “Sistemas políticos en América Latina: América del Sur”, Editorial Tecnos, Madrid, 1999. Pág. 373.

Blair, Tony. “La Tercera Vía”, Editorial Taurus, Madrid, 1998.

Castells, Manuel. *La galaxia Internet: Reflexiones sobre Internet, empresa y sociedad*, Areté Ediciones, Madrid, 2001.

Conferencias en los cursos de Verano organizados por la Universidad Complutense de Madrid, Julio 1999.

Chomsky, Noam. “La aldea Global”, Editorial Txalaparta, Buenos Aires, 1998.

Dahl Robert, “La democracia: Una guía para los ciudadanos”, Editorial Taurus, Madrid, 1999.

Diario El País – España.

Estefanía, Joaquín. “Contra el pensamiento único”, Editorial Taurus, Madrid, 1998.

Giddens, Anthony. “Consecuencias de la modernidad”, Alianza Universidad, Madrid, 1994.

Giddens, Anthony. "La Tercera Vía: La renovación de la socialdemocracia", Editorial Taurus, Madrid, 1999.

Giddens, Anthony. "Más allá de la derecha y la izquierda", Editorial Cátedra, Madrid, 1996.

Gorbachov, Mijaíl. "El Golpe de Agosto: La verdad y lo que aprendí", Editorial Norma, Bogotá, 1991.

Grugel Jean and Hout Wil. "Regions, regionalism and the South", London. 1998.

Guillen Romo, Héctor. "Globalización del Consenso de Washington", Comercio Exterior, México, Febrero de 2000.

Intervenciones organizadas por la Comisión Progreso Global de la Internacional Socialista.

Lagos, Ricardo. "Mi idea de País", Editorial Prosa, Santiago de Chile, 1999.

Lanfontaine, Oskar. "El corazón late a la izquierda", Paidós Editorial, Barcelona, 2000.

López Garrido, Diego. "¿Qué era la izquierda? Qué es?", Ediciones Destino, Barcelona, 1997.

Macridis, Roy. Hulling, Mark. "Las ideologías políticas contemporáneas", Alianza Editorial, Madrid, 1998.

Malo de Molina, Carlos. "La Tercera Vía en España", Editorial Edimsa, Madrid, 1999.

Mill, John Stuart. "Sobre la Libertad", Editorial Espasa Colección Austral, Madrid, 1997.

Pérez Díaz, Víctor. "La primacía de la sociedad civil", Editorial Alianza, Madrid, 1993

Rawls, John. "Teoría de la Justicia", Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1997.

Rivadeneira, Edmundo. "¿Y ahora que?", Editorial Eskeletra, Quito, 1997.

Rosero Rocío, "El despertar del ser social hacia la identidad ecuatoriana", ¿Y ahora que...?, Editorial Eskeletra, Quito, 1997.

Soros, George. "La crisis del Capitalismo Global: La sociedad abierta en peligro", Editorial Debate, Madrid, 1999.

Toffler, Alvin. "La Tercera Ola", Plaza & Janes Editores, Barcelona, 1998.

Vallespín, Fernando. "El futuro de la política", Editorial Taurus, Madrid, 2000.

Verdesoto Custode, Luis. "Descentralizar, grados de autonomía para enriquecer la democracia", Ediciones Abya-Yala, Quito, 2001. pp. 11.

Villoria, Manuel. "La Modernización de la administración al servicio de la Democracia", Editado por el Ministerio de Administraciones Públicas Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1996.

***En camino hacia el liderazgo
humano***

Rasana Alvarado Carrión

Doctora en Jurisprudencia y Abogada de los Tribunales
de Justicia de la República, y
Licenciada en Ciencias de la Comunicación Social por
la Universidad del Azuay

“Liderar es crear un mundo al que las personas deseen pertenecer”
Gilles Pajou

Inicio este artículo desde la maravillosa experiencia que ha significado para mí ser mamá. Mi hija, que hoy tiene cinco años, reconoce ya en una de sus compañeras de escuela, a una líder que, desde su misma condición, provoca en el resto de su grupo, una especie de admiración por sus actos. María Laura (es el nombre de mi hija) reunió varias tapas de gaseosas “premiadas” y las guardó en su mochila para llevarlas a la escuela. Un poco extrañada, le pregunté que para qué las llevaba, y respondió que una de sus compañeras de clase, sabía leer los premios que constaban en las tapas. Sorprendida, pero absolutamente segura de que la niña en mención no sabía leer y que además de eso, en las tapas no constaba ningún premio, le repetí que no se había ganado nada, pero mi hija respondió: Por eso quiero que “la Sole” lea las tapas, ella siempre hace que nos ganemos premios...

Este episodio, parece que confirma en gran medida, el concepto de Gibson, Ivancevich y Donnely: “Liderazgo es un intento de utilizar tipos de influencia no coercitivos para motivar a los individuos a que cumplan algún objetivo.” A partir de esta definición, y desde el análisis de los momentos políticos tan inciertos que está viviendo América Latina, y particularmente el Ecuador, consideramos muy oportuno hacer una reflexión de lo que consideramos como liderazgo.

Responsabilidad y justificación

La situación política del Ecuador, y en general su crisis de gobernabilidad, nos lleva a nuevos cuestionamientos relacionados con la naturaleza y el fundamento mismo del Gobierno y del poder, y más allá de ello, la respuesta que obtengamos, cuestiona una vez más, la existencia de modelos tradicionales de liderazgo que no han logrado mejorar las condiciones políticas y sociales de nuestros países. En este sentido, el concepto de liderazgo se considera corresponsable de nuestra situación social y política, pues resulta evidente su incapacidad de propuesta y respuesta frente a los nuevos desafíos contemporáneos, que exigen el despertar de un liderazgo humano, transformador y desprendido. Bajo estos antecedentes, consideramos que el modelo de liderazgo latinoamericano ha fracasado, al menos en lo que a política se refiere y, lo que es más doloroso, nos ha obligado a permanecer sujetos a su inoperancia y rigidez: estructuras verticales, con escasa o casi nula renovación, partidos políticos fraudulentos, especialistas en la no representación de la voluntad ciudadana, desinteresados en la formación del liderazgo humano.

Sin embargo, y como excepciones a lo que hemos dicho, no podemos dejar de reconocer a nivel de los gobiernos locales y provinciales, la existencia de una autoridad y clase política que tiende a liderar desde lo local, iniciativas que han recibido el apoyo de la ciudadanía, y sin duda, contribuyen a fortalecer sus gestiones. En las provincias de Guayas y de Imbabura, por ejemplo, las iniciativas de ciertos alcaldes demuestran que los colectivos que los eligen, continúan apoyando su trabajo y organización, por lo que su nivel de popularidad se mantiene y hace que en varios casos, sean reelegidos después de su período de gobierno. Estas acciones, en todo caso, demuestran que lo que sucede en la estructura política del país, no es la que siempre configura

los modelos de las administraciones municipales y provinciales. Parecería que en estos casos, podemos hablar de excepciones.

A nivel de América Latina, Fidel Castro representaría un modelo particular de liderazgo. Su figura de líder único con más de cuarenta años en el poder, demuestra que su gobierno se mantiene como resultado de la estructura creada posiblemente a su favor por las condiciones políticas cubanas, pero también, refleja su capacidad de mantenerse como Jefe de Gobierno frente a situaciones adversas y a fuertes críticas de la oposición. Pese a todo ello, Castro simboliza todavía un liderazgo revolucionario, y por ello, su obra y gestión encuentran gratos reconocimientos en la población cubana.

El tema del liderazgo o tal vez, la ausencia de él, nos hace reflexionar también sobre la justificación que encontremos para su existencia. La definición que tengamos acerca del líder, y del liderazgo en sí, sugiere la idea de la persona que sobresale por su carisma, por su capacidad de llegar a los demás mediante y a través de habilidades y herramientas propias, y con las que consigue guiar o dirigir a un colectivo que se ha confiado a él.

Desde las primeras formas de organización social, encontramos ya la figura de un conductor, de un jefe y en general, de una autoridad. Esta autoridad llega a ser tal, por la imperiosa necesidad de las sociedades pre-estatales de contar con un guía que provoque orden y gobierno. Entonces hablamos de que el liderazgo, como autoridad en sí misma, es necesario y consciente dentro de un grupo humano, pues tal como lo afirma Jellinek: "toda unidad de fines en los hombres necesita la dirección de una voluntad". De una voluntad que es considerada indispensable y común para todos los hombres, aún en las formas más incipientes de

organización social. Esta sería entonces la justificación inicial del liderazgo.

La existencia del liderazgo como necesidad social y humana, supone una revalidación de los criterios que utilizamos para definir a un líder, pues parecería que estamos frente a nuevos modelos de liderazgo que desconocen a los anteriores porque los encontramos en total oposición a lo que hoy por hoy nos es indispensable. Las razones que motivan la búsqueda del liderazgo latinoamericano, hoy son otras, así como es otra nuestra realidad. Sólo así podemos encontrar explicación a la crisis de gobernabilidad que enfrentamos, y de la que responsabilizamos en gran medida, a los sectores que en esencia, deberían representar a la sociedad civil: en ellos encontramos a líderes políticos incapaces, casi absolutamente, de responder al electorado, provenientes en su mayoría, de partidos políticos agotados, víctimas de su propia inoperancia, responsables de la calamitosa ausencia de representatividad, y por lo mismo, aterrados frente a un posible despertar de nuevas conciencias dirigidas a liderar, a creer y a crear otro modelo de liderazgo generado a partir de la transformación personal y humana.

Las razones del fracaso del liderazgo en América Latina, obedecen a los escasos intentos ciudadanos por participar de procesos que los hemos asumido como reservados únicamente a los partidos políticos. Nos referimos a esa ausencia casi inexplicable de participación de las nuevas generaciones en los espacios públicos para ejercer plenamente un poder ciudadano como medio de contraloría social y de rendición de cuentas, y más allá de ello como freno válido del poder. Hemos concebido la política como una actividad propia e inherente a los partidos políticos, y no como “una actividad que se legitima en sus dinámicas con la sociedad”, como afirma Felipe Burbano de Lara. Sin darnos cuenta, o mejor, sin reflexionar en sus consecuencias, hemos

dejado un camino abierto para que sean los mismos políticos de siempre, quienes organizan y gobiernan la vida de quienes nos mantenemos al margen de los acontecimientos sociales y políticos del Ecuador, y hace, que por encima de nuestro descontento, sigan donde están porque allí es donde los hemos ubicado. El inmediatez y la urgencia por responder a coyunturas, han ocasionado más de una vez la aparición desesperada de “líderes” que pretenden llegar con urgencia a nuestra conciencia a cambio de la obtención de un voto.

En el Ecuador, como en la mayoría de países de América Latina, el concepto de liderazgo ha sido creado alrededor de la persona carismática, y reconocida por las otras porque genera simpatía entre quienes viven, sobresale por su capacidad de respuesta y ocasiona cierto sentimiento de afinidad que lo identifica en un espacio al que pertenece y representa. Posiblemente el modelo de líder carismático es el que aparece después de la tormenta política tan típica en nuestra democracia ecuatoriana: el líder carismático aparece fugazmente en el momento crítico, de manera que se lo asocia con la idea de salvación y oportunidad única; y asimismo, desaparece cuando concluye la crisis. Este modelo de liderazgo carismático, refiere a una cualidad, a un don extraordinario que hace de quien lo tiene, una persona que influye emotivamente en un colectivo. Carisma es un término de origen griego que significa “don o regalo divino”, de ahí que resulta una característica extraordinaria de quien lo posee. Pero este concepto de líder como “súper hombre” o “súper mujer” -en honor a la equidad-, parecería que está desapareciendo, aunque contrariamente a ello, no podemos desconocer que en gran parte de la población, permanece la idea de que un gran líder puede salvar al país.

El profesor venezolano Abreu Sojo, hace un análisis del liderazgo venezolano, en el que encontramos varios factores que se replican en el Ecuador, y agrega “...Cada vez

va ganando más terreno la creencia que las organizaciones no necesitan líderes. Algunos científicos y profesionales opinan que no es necesario que nadie influya sobre los demás, que los líderes no son necesarios para identificar o resolver los problemas y que los mismos se pueden resolver mediante el consejo de los expertos. De hecho una definición del líder tradicional se contrapone a los ideales de una sociedad libre: un líder, por definición, debe tener un estatus superior al resto del grupo. Además, los llamados líderes se asocian a objetivos tan criticados como los de conseguir más poder a excesivos beneficios...”

Desde ese criterio, y en las condiciones actuales ¿necesitamos realmente un líder o “lazarillo” que guíe y dirija un colectivo? ¿Vivimos tiempo de líderes o preferimos mantener ese discurso mientras encontramos un nuevo responsable de lo que está sucediéndonos? Repetimos entonces la consideración de Jellinek: “...la dirección de una voluntad...” hace imprescindible la existencia de un líder. Para Borja, el hombre solitario eternamente, es un imposible: es a su criterio una abstracción.

Ahora lo que interesa es tener claro un nuevo modelo de liderazgo que sea el que se aproxime a nuestra realidad. Los líderes -personas cuyos actos afectan a otras personas más de lo que los actos de otras personas las afectan a ellas- están llamados a la transformación y a la innovación. El líder transformador va más allá de una relación de poder o de autoridad entre él y su grupo, el tipo de liderazgo transformador, se incluye en la categoría del líder responsable y comprometido con su propuesta de trabajo. Este líder, considerado de “avanzada” y “progresista” es el que provoca reformas, ideologías y propuestas de beneficio colectivo. Por contrario que parezca, los requisitos del líder que busca la comunidad, aparecen personificados en el líder transformador

quien reúne un modelo de virtudes que parecerían propias de un líder carismático.

El trabajo de los medios de comunicación resulta de gran importancia cuando se trata de personificar las características del líder. Es determinante, al hablar de liderazgo, su intervención casi constante en los escenarios públicos, y consecuentemente en los medios de comunicación. Sin embargo, esto ha originado la aparición de personajes a los que se les ha categorizado como líderes únicamente en función de su permanencia en los medios, de manera que la prensa se ha convertido en una suerte de “cazatalentos” en lo que a liderazgo social se refiere: la prensa califica o descalifica al personaje sin ajustarse a criterios objetivos. Consecuentemente, hoy contamos con “intentos” de líderes que en nada se acercan a un perfil de liderazgo ecuatoriano, sino únicamente, responden a coyunturas y a una gran estrategia de publicidad. Por eso, descartamos que estos personajes, y de manera especial, los de la actividad política, puedan simbolizar una propuesta de liderazgo transformador.

Con respecto a lo anterior, y a partir de la función de los medios de comunicación, vale la pena mencionar algunos casos que definitivamente, en nada producen liderazgo y menos aún líderes, sino todo lo contrario, pero que se pueden someter a nuestro análisis como respuesta a esta necesidad urgente de contar con ellos.

Programas de los denominados “reality shows” como el Gran Hermano, no hacen sino confirmar esa enorme necesidad de contar con “alguien” que personifique un modelo común. Y no importa que eso se lo haga desde la ridiculez o el absurdo... Esta especie de programa-engendro, convoca, y por tanto provoca que miles de ecuatorianos en este caso, se mantengan alienados frente a un televisor que muestra y

demuestra una ausencia casi total de valores y que anima a los ingenuos televidentes, a encontrar en uno de ellos a su personaje favorito, en definitiva, al “Gran Hermano” que resulta una especie de líder por haber conseguido mantenerse en el lugar determinado, aguantando situaciones que para el común de los mortales, rayan en lo ridículo. Al finalizar el programa y luego de la “gloriosa” ganancia, regresa a su ciudad de origen, y es recibido con bombos y platillos por sus simpatizantes (sin querer el “gran hermano” ha ocasionado una estructura de adeptos casi propia de un partido político: simpatizantes, miembros y militantes...), recibe más de una propuesta gratuita para ser político popular y notorio, y tiene, eso sí, casi asegurada su permanencia pública por un tiempo prudente, -ésto es mientras encontramos a alguien que le tome la posta- en algún espacio diseñado para esos fines. Lo hemos convertido entonces en un cuasi líder fortalecido por una amplia y generosa propaganda mediática. Afortunadamente, la emoción y la simpatía que haya generado, llega a su fin, y entonces, la historia volverá a empezar bajo condiciones similares a las que narramos. Naturalmente, se ha desvanecido su liderazgo de la misma manera en que fue conquistado: a través de una campaña de publicidad. Este tipo de ejemplos clarifica la idea de que los modelos a seguir, provienen del menú televisivo que dispongamos para, a partir de ello, lograr la identificación con la audiencia real. Abreu Sojo, citando a Cazeneuve, manifiesta que la identificación con este tipo de personajes, involucra el riesgo de la imitación de comportamientos con el peligro permanente de lo que sus tropiezos personales puedan ocasionar.

Este caso, extremo sí, pero no por ello inválido, demuestra cómo estamos en la búsqueda de un referente, y cómo seguiremos mientras no tengamos clara que la necesidad de liderazgo, es la necesidad de reconocer en nosotros mismos la posibilidad de humanizar nuestras

acciones en búsqueda de una transformación social permanente, que demuestre que todavía la persona está convencida de su liderazgo humano “...*crear un mundo al que las personas deseen pertenecer*” ese, y no otro, es el concepto que debería marcar la aparición del líder transformador.

Otra referencia que merece especial atención, es el programa-encuesta “El mejor ecuatoriano de todos los tiempos”, que nada tiene en común con el que analizamos en el párrafo anterior, pero que se inserta en el tema de liderazgo porque responde también a la búsqueda, casi desesperada y urgente, del mejor ciudadano de todos los tiempos como es el mensaje de la misma propaganda televisiva. ¿Coincidencia? Parece que no, sobre todo si nos fijamos en los resultados de la audiencia: el programa ha generado enorme ventaja sobre otros pues posibilita encontrar en la historia nacional, figuras de las que nos sentimos orgullosos porque sus actos nos lo permiten, lo que demuestra que en nuestra memoria permanecen verdaderos referentes ciudadanos, sin importar que hayan o no existido en esta época y que los frutos de su gestión nos hayan o no beneficiado directamente. Basta solamente reconocernos en ellos, porque es una manera de valorar nuestra identidad y sentirnos seguros de nuestro destino histórico.

Este par de análisis, no se dirigen de ninguna manera, a aprobar (y peor en el primer caso) el tipo de programas en cuestión, pero sí a ordenar en lo posible, los criterios que desarrollamos desde el apareamiento público de los líderes actuales en el contexto de nuestro país.

El liderazgo latinoamericano, debe promover en definitiva, la existencia y el desarrollo del líder dentro de nosotros mismos, y esto debe ser asumido por cada uno de nosotros como el aporte individual que le entregamos a la

democracia. Este liderazgo promete una escuela de líderes formados en liderazgo social, transformador, necesario, humano y conciente, que reconcilie a través de él a los sectores, que promueva la ética, la concertación y responsabilidad en un futuro para todos los ciudadanos en lugar de corresponder a aspiraciones egoístas y vanas. Eso tiene que acabar.

Las palabras de Gandhi: *“Yo primero debo ser el cambio que deseo ver en mi mundo”* exige de nosotros el compromiso por encontrar nuestro potencial, y desde ahí, propagarlo hacia el mundo. Es posible que a partir de ello, podamos mejorar, construir, y liderar. Como dice Chatterjee, *“El mundo puede ser alterado por sólo un puñado de personas... Siempre es un individuo o un pequeño puñado de personas de ideales similares, quienes encaminan el cambio que eventualmente se esparce y ocasiona el verdadero progreso”*.

“Seamos como paja de páramo que se arranca y vuelve a crecer, y de paja de páramo sembraremos el mundo”, que esta exhortación hecha por nuestra Dolores Cacuango, hoy considerada dentro de los 100 mejores ecuatorianos de todos los tiempos, sea la motivación que día a día, lleve a buscar dentro de nosotros mismos, la voluntad de llegar a ser líderes de nuestra vida y de nuestra historia.