

CIUDADES EN CONFLICTO.  
Poder local, participación popular y planificación en las  
ciudades intermedias de América Latina.



6 de diciembre 2309, 3er. piso  
telef. 543 972 Casilla 4629-A.  
quito, ecuador.



CENTRO  
DE  
INVESTIGACIONES  
CIUDAD

La Gasca 326  
Telf.: 230-192 Casilla 8311  
Quito-Ecuador

**CIUDADES EN CONFLICTO.** Poder local, participación popular y planificación en las ciudades intermedias de América Latina.

*Primera edición:* Editorial El Conejo-Ciudad, 1986 . 1986

*Copyright:* CIUDAD

*Colección:* ECUADOR/URBANO

Quito, Ecuador, 1986.

Este libro se publica en el marco de los acuerdos de cooperación que CIUDAD ha establecido con la Comisión de Desarrollo Urbano y Regional de CLACSO, el IIED Programa Buenos Aires, el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID - Canadá) y con Editorial El Conejo.

352.008

C316c Carrión, Diego, Hardoy, Jorge Enrique, Herzer, Hilda, García, Ana, (Comp.)

CIUDADES EN CONFLICTO Poder local, participación popular y planificación en las ciudades intermedias de América Latina. Ecuador, enero 13-18, 1985. Quito, Ed. El Conejo, 1986, pp. 362: il., digrs., tbs., map., bibliografía.

/CIUDADES INTERMEDIAS/, /PODER LOCAL/, /PLANIFICACION URBANA/, /PROCESO DE URBANIZACION/, /DESARROLLO URBANO/, /ADMINISTRACION URBANA/, /ORGANIZACION POPULAR/, /ASENTAMIENTOS HUMANOS/, /AMERICA LATINA/.

Todos los trabajos publicados en este libro son ponencias presentadas al Seminario Internacional: «Poder local, participación pública, administración urbana en ciudades intermedias y pequeñas en el Area Andina», organizado por la Comisión de Desarrollo Urbano y Regional de CLACSO y el Centro de Investigaciones CIUDAD. Quito, enero de 1985.

## CIUDADES EN CONFLICTO

Poder local, participación popular y planificación en las ciudades  
intermedias de América Latina.

Diego Carrión, Jorge Enrique Hardoy, Hilda Herzer, Ana García  
(Compiladores)

Serge Allou, Fernando Carrión, Luis Chirinos, Jorge Enrique  
Hardoy, Samuel Jaramillo, Carlos Larrea, Raúl González, Jorge  
Martínez, Miguel Morales, Fernando Prado, Alex Rosenfeld,  
Rafael Sancho, Pedro Santana, David Satterthwaite, Patricio  
Velarde, Luis Verdesoto, Gaitán Villavicencio (Autores).

EDITORIAL  
EL CONEJO 



CENTRO  
DE  
INVESTIGACIONES  
CIUDAD

## INDICE

	Pág.
Índice . . . . .	7
Presentación . . . . .	9
Introducción. <i>Diego Carrión</i> . . . . .	11

### SECCION I

#### **Las ciudades intermedias en el contexto del desarrollo nacional**

*Jorge Enrique Hardoy y David Satterthwaite*

Planteamiento y administración de los centros urbanos intermedios y pequeños en las estrategias de desarrollo nacional. Localización y causas de crecimiento . . . . .	23
--	----

*Fernando Carrión*

Ciudades intermedias y poder local en el Ecuador: una aproximación analítica . . . . .	67
--	----

*Carlos Larrea*

Crecimiento urbano y dinámica de las ciudades intermedias en el Ecuador (1950-1982) . . . . .	89
---	----

*Gaitán Villavicencio*

Las relaciones campo-ciudad, proceso de urbanización y migraciones: el caso de Cañar - Ecuador . . . . .	127
--	-----

*Serge Allou y Patricio Velarde*

Desarrollo urbano, organización popular y nacimiento de los poderes locales en Santo Domingo de los Colorados - Ecuador .	147
---	-----

*Fernando Prado*

Las ciudades intermedias en la región de Santa Cruz, Bolivia. El caso de Montero . . . . .	175
--	-----

## SECCION II

### Centralización y descentralización del Estado de las áreas metropolitanas

*Alex Rosenfeld y Raúl González*

Estado, municipio y participación local . . . . . 201

*Luis Chirinos*

Gobierno local y participación vecinal. El caso de Lima Metropolitana . . . . . 223

*Luis Verdesoto*

Resultados electorales en las ciudades intermedias. Ecuador (1978-1979). . . . . 259

## SECCION III

### Participación política y movimientos sociales

*Samuel Jaramillo*

Apuntes para la interpretación de la naturaleza y de las proyecciones de los paros cívicos en Colombia . . . . . 269

*Pedro Santana*

La crisis urbana y el poder local y regional. El caso colombiano 283

*Miguel Morales*

Pobreza, participación de la población y costos sociales del crecimiento urbano en ciudades intermedias. Los casos de Quesada y Liberia. Costa Rica . . . . . 301

*Jorge Martínez*

El proceso de conformación de un sistema de asentamientos humanos y el desarrollo de la hegemonía popular: el caso de la Zona Especial III. Nicaragua . . . . . 333

*Rafael Sancho*

Un nuevo estilo de gestión en los gobiernos seccionales: la experiencia de Pastaza-Ecuador . . . . . 355

## “UN NUEVO ESTILO DE GESTION EN LOS GOBIERNOS SECCIONALES: LA EXPERIENCIA DE PASTAZA – ECUADOR”

Rafael Sancho\*

En el presente texto se relatan algunas experiencias de administración de gobiernos locales en la región de Pastaza, en el Ecuador. Estas experiencias se basan en el trabajo desarrollado durante varios años al frente de la Alcaldía del Cantón Pastaza y luego en la Prefectura de la Provincia del mismo nombre, en mi condición de Alcalde (administración 1979-1984) y luego como Prefecto (Administración 1984-1988); en ambos casos por elección popular directa.

### 1. EL CARACTER Y LAS LIMITACIONES DE LOS GOBIERNOS LOCALES

En el Ecuador actual el gobierno local es producto de la votación popular; esto no significa, no obstante, que los gobiernos locales no afronten enormes y difíciles problemas. La pequeña ventaja que tenemos es la legitimación que implica el que sus autoridades sean de elección popular: ello permite sustentar una relación mucho más autónoma, más independiente del gobierno central y al mismo tiempo una relación más directa con la población. Sin embargo, la propia legislación vigente se convierte, en no pocas ocasiones, en un obstáculo y en un freno a las iniciativas que pudieran desarrollar los gobiernos locales.

Por ejemplo, cuando en 1979 accedimos a la Alcaldía del Cantón Pastaza —cuya Capital es la ciudad del El Puyo—, establecimos dos

---

\* Prefecto de la Provincia de Pastaza, Ecuador.

áreas de trabajo, o, mejor dicho, dos niveles de actividades: el nivel tradicional, que tiende a cumplir lo que indica taxativamente la Ley, es decir, que el municipio ha de preocuparse de la calle, del arreglo del parque, de la limpieza del camal, de la limpieza del mercado, de dictar una que otra ordenanza. El desenvolvimiento del segundo nivel se hizo posible cuando encontramos la manera de pasar a través de la "red" de la legislación municipal que, en una de sus partes, indica que el municipio es una institución autónoma que debe dedicar sus esfuerzos a buscar el bienestar social de la colectividad. Habíamos aprovechado el contenido de esa frase, interpretándola en base a nuestra posición y a nuestro criterio político: el bienestar de la comunidad o de la sociedad no puede estar fundamentado en el ornato, en la limpieza de la calle, o en el arreglo de la vereda, exclusivamente; el bienestar principalmente abarca campos sobre todo como el del empleo, el del desarrollo cultural y social de nuestro pueblo.

Por eso, en esta segunda área nos pusimos como principal objetivo fortalecer las organizaciones populares existentes, así como la creación de otras. Debe entenderse que cuando decimos "crear", no estamos sugiriendo que sea necesario que haya alguna autoridad del alcalde o del prefecto para crear esas organizaciones, sino, más bien, que nuestra acción tendía a ayudar en la legalización de ciertas organizaciones que por uno u otro motivo, sea por problemas propios o por trabas en la legislación no había podido alcanzar aún su reconocimiento jurídico.

## 2. LA COMUNIDAD NO SOLO SOLICITA OBRAS: LAS EJECUTA

¿Cuáles fueron los mecanismos utilizados para fortalecer la organización social? De acuerdo con nuestro plan de trabajo, la comunidad que solicitaba el cumplimiento de una obra (por ejemplo, la construcción de una casa barrial o de una casa comunal) se encargaba también de su construcción.

En esto, el papel del poder local ha sido el de enseñar, el de asesorar. La institución hubo de solventar primero, ciertamente, la escasez de

profesionales. Pero, una vez superado este escollo, lo importante, en esta perspectiva, era que mediante el cumplimiento de las aspiraciones de una organización, nosotros lográsemos desencadenar un proceso de aprendizaje en la comunidad; que el arquitecto, desde que comienza a diseñar la casa comunal o la casa barrial, consulte y discuta sobre su planificación con la comunidad, haga ver los espacios, indique cómo es su programación, etc.; asimismo, que el ingeniero encargado de la obra, comience a enseñar a los miembros de la comunidad a ser albañiles, a ser carpinteros, a ser plomeros, a ser electricistas. . . , en fin a capacitar y transferir sus conocimientos.

*En fin, lo que nos interesa es que el recurso público se utilice para capacitar a la comunidad partiendo de los propios objetivos que ésta se haya planteado.*

En algunas partes hemos obtenido resultados óptimos, principalmente en las comunidades del pueblo indígena. Donde el desarrollo organizativo ha sido mayor, se ha avanzado mucho y más rápidamente; en la actualidad —desde la Prefectura—, construimos los caminos vecinales con la organización popular, y utilizando sistemas que no son aquellos a los que tradicionalmente se recurre (por ejemplo, con el uso de maquinaria pesada y tecnologías ajenas a la realidad), porque consideramos que ante la crisis también tenemos que ir generando alternativas —no sólo tecnológicas sino principalmente organizativas— y, dentro de esto, es menester que quien dirige una comunidad *no* sea el pordiosero permanente del gobierno central, sino que utilice el poder de la organización, el poder de la movilización social, que es básico y fundamental.

Permítaseme utilizar el ejemplo de la parroquia Arajuno, una población indígena en la amazonía, para ilustrar estas ideas. En siete meses hemos construido allí 17 kms. de carretera con la participación de la comunidad. Pero la comunidad no trabaja gratuitamente: se suscribió un contrato tal como se hubiera hecho con un contratista privado y, además, la comunidad aprendió, se le dictó cursos de topografía, aprendió a hacer las alcantarillas, aprendió a hacer las cunetas, conoció cómo manejar el teodolito. . . Es decir que el técnico ya no era el que solamente "le da haciendo" las cosas a la comunidad: el



técnico va a capacitar a la comunidad, a entregarle sus conocimientos; y el inspector de obras de la institución tampoco va a controlar y a hacer las veces de capataz: va a trabajar junto con ella.

Cuando recién implementamos este programa de trabajo, había oposición en el seno mismo del Consejo, porque se decía que la organización es una organización de vagos e irresponsables y que no podrían cumplir con el contrato. Resultaron prejuicios infundados. Desde el comienzo, la organización se mostró enormemente incentivada y entusiasta: se levantaban a las cinco de la mañana, con antorchas, hacían levantar a todo el pueblo para preparar y tomar el desayuno y se iban al trabajo; regresaban a las siete de la noche, también con antorchas.

De manera que el papel que jugó el inspector de obras del Consejo fue trabajar con la organización y aprender cómo ésta diseñaba su sistema de trabajo. La organización, por sí sola, discutía y resolvía convenientemente los diversos aspectos. Habían decidido que se iba a pagar por horas de trabajo, pero, ¿cómo controlar el tiempo que trabajan los compañeros?: resolvieron llevar un riguroso control de las jornadas laborales de todos los miembros de la organización. ¿Que, cómo se realizarían los pagos?: los pagos se harían semanalmente, los días sábado, tanto a los obreros como a los proveedores; de la misma manera, ellos se fijaron su propio sistema de multas y censuras a los incumplidos y/o poco esforzados.

Con estos pequeños ejemplos queremos demostrar que cuando la institución de poder local está dispuesta a que la obra sea de beneficio directo del pueblo y sea éste quien la ejecute, el pueblo y sus organizaciones responden positiva y *creativamente*.

### **3. OTRAS VENTAJAS DE NUESTRO METODO DE TRABAJO: RECURSOS PARA LA COMUNIDAD Y AHORRO PARA EL GOBIERNO LOCAL**

Pero no es sólo esto. Otorgando la construcción de las obras a la organización popular, es la propia comunidad la que recepta los recursos que la inversión pública realiza, y ya no la gran compañía que ex-

plota al obrero y que muchas veces ni siquiera es de la región.

Por otra parte, este sistema resulta beneficioso también para las finanzas seccionales, porque permite que tanto el Municipio como el Consejo Provincial puedan ahorrar sus recursos; y no porque estafemos o perjudiquemos a la comunidad, sino porque la comunidad no cohecha, la comunidad no pide sobreprecios, la comunidad utiliza las cantidades adecuadas de materiales, la comunidad no utiliza mal su tiempo, porque la obra que está construyendo no es la obra para el gran patrón ni para otro sitio: es para el sitio de ellos mismos.

El balance que hemos hecho indica que los resultados son satisfactorios. En primer lugar, hemos cumplido con la comunidad los pedidos de obras que ellos han planteado; en segundo lugar, hemos garantizado la calidad de la obra para la comunidad; en tercer lugar, el recurso público no ha ido a pocas manos; en cuarto lugar, en el proceso de construcción hemos mejorado la calidad de la mano de obra. En fin, que la inversión pública no sirva para que unos pocos se enriquezcan, sino, por el contrario para enriquecer en muchos aspectos a la comunidad.

Esto buscamos hacerlo en todas las áreas de trabajo; tal es así, que últimamente se está proponiendo un convenio al Ministerio de Educación para la construcción de unidades escolares en todo el cordón fronterizo; cuando el Ministro preguntaba que quién va a construir las unidades escolares, se le respondió que las va a construir la comunidad local. Preguntó entonces que ¿qué garantía bancaria iban a presentar y se le respondió que, en primer lugar, en la Provincia de Pastaza no hay bancos que den garantías bancarias a los pobres y, en segundo lugar, que la institución cree y confía en la comunidad, que los que han perjudicado a la institución y a quienes tenemos que seguir juicios es a las grandes contratistas, pero como generalmente tienen buenos abogados no siempre se pueden recuperar los recursos de la institución.

## CONCLUSIONES

Hemos tratado de explicar, con estos pocos ejemplos, cómo hemos

diseñado nuestro trabajo. Indudablemente que a causa de la crisis, estamos gestionando permanentemente nuevos recursos, pero ha sido básicamente gracias a la nueva estrategia de trabajo que nosotros logramos no detenernos en los objetivos que se ha planteado la comunidad. Es verdad que no llenamos todas las demandas que tenemos en la Provincia, que necesitamos recursos y que éstos son cada vez más difíciles de conseguir y cada vez son más condicionados pero, pese a todo, consideramos que ha sido un gran avance el haber emprendido este tipo de trabajo. Porque el fruto mayor es que la comunidad toma conciencia del poder de la organización, a la que nosotros le damos todo el respaldo; y ha sido precisamente ese trabajo diario, esa acción permanente, esa discusión de sus problemas, lo que ha permitido que las organizaciones se vayan fortaleciendo.

Esto es, en grandes rasgos, lo que podríamos decir de la experiencia que estamos viviendo en la Provincia. Lo fundamental, lo prioritario no es la obra material, sino la obra humana, la obra social. Y consideramos que a través de la estrategia que hemos aplicado, cumplimos con la obra material pero, por sobre todo, hemos emprendido la obra social y humana de avanzar en la construcción de las bases de una nueva sociedad.