

Viejo escenario, nuevos actores

**"Problemas y posibilidades
de la gestión municipal
en ciudades intermedias
en América Latina"**

*Luis Chirinos
Claudia Minoliti
Pedro Pérez
Humberto Vargas
Patricio Velarde
Fabio Velásquez
Darío Vergara*

Autores: Luis Chirinos, Claudia Minoliti, Pedro Pérez, Humberto Vargas,
Patricio Velarde, Fabio Velásquez, Darío Vergara

Primera Edición: CERES - CIUDAD- CIDAP - FORO - SUR - IIED

Copyright: CIUDAD

Quito, Ecuador, 1991

Portada: CIUDAD. Pieza de cerámica de Maite, Cuenca-Ecuador.

325.008

Ch 542p. Chirinos, Luis. Minoliti, Claudia. Pérez, Pedro. Vargas,
Humberto. Velarde, Patricio. Velásquez, Fabio. Vergara,
Darío.

Viejo escenario, nuevos actores. Problemas y posibilidades de la
gestión municipal en ciudades intermedias en América Latina.

Quito. Ed. Ciudad- Ceres- Cidap-Foro-Sur- IIED

1991.160 p.

/GESTION MUNICIPAL//CIUDADES INTERMEDIAS/
/ DESCENTRALIZACION// DEMOCRACIA LOCAL/
/ GOBIERNOS LOCALES// AMERICA LATINA/

INDICE

● Presentación	9
● Democracia local y participación política en el gobierno local de ciudades intermedias en el Perú: hacia la construcción de modelos de gestión municipal democrática-participativa.	
<i>Luis A. Chirinos S.</i>	11
1. Elementos para un marco teórico de la participación política	12
2. Una tipología de los conceptos de participación política	13
3. Algunas conclusiones	30
● La gestión municipal en ciudades intermedias en Argentina.	
<i>Claudia Minoliti</i>	
<i>Pedro Pérez</i>	37
1. Aspectos conceptuales	38
2. La gestión urbana local en los casos argentinos	41
3. Pensando en transformaciones	52
Bibliografía	56

● Un gobierno local municipal democrático: "No es necesaria la mano de un padrino"	
<i>Humberto Vargas</i>	57
1. Democracia y gobiernos locales: un nuevo escenario	57
2. Autonomía vs. redistribución administrativa territorial	59
3. Los modelos de gestión municipal	66
4. Los actores y la gestión municipal	79
5. Un modelo de gestión democrática	81
Bibliografía	86
● Entre la encrucijada estatal y el clientelismo político: la gestión municipal en ciudades intermedias ecuatorianas.	
<i>Patricio Velarde</i>	87
1. Introducción	87
2. Problemas y limitaciones de la gestión municipal	88
3. Algunas reflexiones en torno a un modelo de gestión más democrático	99
Bibliografía	102
● Democracia vs clientelismo hacia un nuevo modelo de gestión municipal	
<i>Fabio E Velásquez</i>	103
1. Descentralización y democracia	103
2. El clientelismo como modelo de gestión municipal	107
3. Las contradicciones del modelo	121
4. Hacia un modelo democrático de gestión municipal	126
5. Gestión municipal y proyecto democrático popular	131
Bibliografía	133

●. Ciudadanía local y la reforma municipal en Chile	
<i>Dario Vergara</i>	135
1. El municipio como forma de acción del Estado	136
2. La construcción política del municipio chileno	140
3. El modelo de gestión municipal	147
4. Los problemas del modelo de gestión municipal	150
5. Las formas de ciudadanía local	158

*Patricio Velarde*¹

Entre la encrucijada estatal y el clientelismo político: la gestión municipal en ciudades intermedias ecuatorianas

1. Introducción

Este artículo es producto de la segunda fase del estudio **Los gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina**, presentado en el seminario internacional "La gestión municipal en ciudades intermedias de América Latina: problemas y perspectivas", realizado en Santo Domingo de los Colorados (Ecuador).

Entre los principales objetivos del estudio estuvieron, por un lado, desentrañar la capacidad de gestión del municipio de una ciudad intermedia latinoamericana para encarar y hacer frente a las necesidades y problemas de los pobladores de más bajos recursos; y, por otro, incorporar algunos elementos nuevos en las discusiones respecto a un modelo de gestión municipal diferente.

Por tanto, este trabajo trata de exhibir los principales obstáculos o "cuellos de botella" de la gestión municipal de las ciudades intermedias del Ecuador,

1 Investigador del Centro de Investigaciones CIUDAD. Quito-Ecuador.

caracterizada por un modelo vertical y cerrado que abarca aspectos de carácter estructural, y está atravesado por la relación Estado central-gobierno local, que muestra un nivel centralizador en la distribución de rentas, competencias, atribuciones, y un vínculo clientelar que todo ello ha generado. Cuestiones internas de manejo administrativo y financiero como otros de los límites adicionales que aquejan a estos municipios.

La débil participación social, tanto desde el punto de vista de la estructura político-institucional del municipio, como desde la experiencia y óptica ciudadana, así como la forma y visión de administrar nuestras ciudades y sus jurisdicciones, se cuentan entre los aspectos más cruciales en el planteamiento y en las posibilidades de crear un nuevo modelo de gestión.

Finalmente, es necesario acotar que este trabajo fue reflexionado de forma más analítica en base a los resultados finales de los estudios de municipios de tres ciudades intermedias: Ambato, Riobamba y Santo Domingo de los Colorados.

2. Problemas y limitaciones de la gestión municipal

2.1 Autonomía y atribuciones municipales: imagen legal y realidad centralizadora.

En el caso ecuatoriano, el municipio es un típico organismo de "descentralización territorial", pero sometido al poder del Estado. El municipio cuenta con autoridad autónoma para administrar y regir los intereses cantonales (urbano y rural)², bajo normas y órganos de gobierno establecidos por la ley y con una competencia que abarca un sinnúmero de actividades tales como la provisión de servicios públicos de agua potable, alcantarillado, educación,... así como equipamiento urbano y regulaciones constructivas, control de la moral pública, etc., es decir, funciones y atribuciones propias a la

2 "El municipio es la sociedad política autónoma subordinada al orden jurídico constitucional del Estado, cuya finalidad es el bien común local y, dentro de éste y en forma primordial, la atención de las necesidades de la ciudad, del área metropolitana y de las parroquias rurales de la respectiva jurisdicción". Art. 1.- (Ley de Régimen Municipal. Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 1990, pág. 11).

gestión intraurbana de las ciudades, con capacidad de actuar sobre su entorno rural³.

Aunque el municipio es conceptuado como una "entidad seccional independiente"⁴, y de larga trayectoria en la historia social y política desde el siglo pasado⁵, en realidad la situación actual en que éstos se debaten desdice del conjunto de esa imagen legal, que históricamente ha sido superada por la magnitud y complejidad de los problemas generados por la ampliación de la demanda social y la restricción de la oferta estatal y por la redefinición de las relaciones entre los poderes central y local en el marco de la modernización del Estado y la sociedad civil.

Por otra parte, el fenómeno relativamente reciente de la acelerada urbanización ha rebasado la capacidad de los municipios de responder a las demandas de los sectores sociales, principalmente de los de más bajos ingresos. Este es un fenómeno observable especialmente en las principales ciudades del país, que presentan ritmos de crecimiento superiores a la media nacional. Si ésta en 1982 llegaba al 4.7%, ciudades intermedias como Santo Domingo de los Colorados, Ventanas o Portoviejo, crecían a tasas del 10.8%, 7.3% y 7% respectivamente.

A lo anterior hay que añadir que, a nivel de la gestión de la sociedad local se ha ido percibiendo la ingerencia de nuevas entidades y órganos estatales, diluyendo lo que privativamente es competencia municipal.

En fin, las rigideces de los ámbitos, atribuciones, recursos y propuestas municipales, han dado lugar al desborde de sus posibilidades de administración de la problemática en sus jurisdicciones cantonales.

3 Es así que en el Art. 1 de la Ley de Régimen Municipal se establece que su fin primordial es la búsqueda del "bien común local y, dentro de éste y en forma primordial, la atención de las necesidades de la ciudad, del área metropolitana y de las parroquias rurales de la respectiva jurisdicción (Ley de Régimen Municipal, Op. cit, pág. 11).

4 Vjekoslav Darlic. **Los gobiernos seccionales en el Ecuador**. Vicepresidencia de la República-ILDIS, Quito, 1896, pág. 28.

5 En el siglo pasado, el municipio no sólo fue una institución que organizaba ciertos servicios públicos, ni una instancia de poder local, sino verdadero aglutinante de los intereses seccionales y poderosos instrumentos de oposición política. Ayala, Enrique, **Lucha política y origen de los partidos políticos en el Ecuador**. Ed. U. Católica, Quito, 1978, pág. 61. La elección de alcaldes en el Ecuador data de 1946.

Es más, en otros aspectos de carácter administrativo y técnico: manejo de recursos humanos, planificación, etc. pasan también, necesariamente, por la mira de ciertos organismos centrales de control.

Así en el Ecuador no se podría hablar de una autonomía municipal plena; el municipio se ha transformado en un **apéndice** del Estado central, pues ha llegado a depender económicamente de recursos provenientes de aquel en más de las tres cuartas partes de sus presupuestos.

¿Qué municipios, hoy en el Ecuador, no tienen que recurrir a los organismos financieros del Estado para cubrir déficits, solventar programas o cancelar deudas acumuladas?

De tal manera, este proceso ha conducido a definir una instancia de administración y gestión que la contiene y la supera. La hemos denominado "complejo institucional articulado", pues proviene de la amalgama de las distintas instituciones del estado y de la sociedad civil.

Es en esta característica de la organización estatal que se sustenta un doble proceso articulado de centralización-descentralización en el que se inscriben los municipios. Por un lado, la pérdida relativa de autonomía, competencias, funciones y recursos económicos de los gobiernos seccionales en beneficio del poder central y, por otro, las modificaciones de hecho de las funciones municipales: el municipio va dejando de ser el organismo encargado -de manera más amplia- de la regulación y desarrollo de la estructura urbana, y asume el rol de intermediario entre el poder central y la sociedad local respectiva.

En tal virtud, el municipio se ha constituido en catalizador, canalizador y amortiguador de los conflictos sociales que surgen en torno a la demanda de servicios, infraestructura, tierras urbanas, etc, que aparecen en sus áreas de acción, pero en circunstancias en que, como hemos sugerido, los roles que competen a los municipios ecuatorianos se encuentran superpuestos y/o subsumidos en otros órganos estatales e instancias de la sociedad civil que participan de la gestión urbana⁶.

6 Ver al respecto, Carrión, Fernando; Velarde Patricio, **Los Gobiernos municipales en ciudades intermedias del Ecuador**. Ponencia presentada al seminario sobre Gobiernos locales en América Latina, Santiago de Chile, 12-16 de Junio de 1989.

De tal manera, los gobiernos municipales en el Ecuador han perdido de forma creciente, la capacidad de administrar sus sociedades locales, que abarcan un espectro que supera lo urbano, esto es, un ámbito regional. Ello es más evidente en las ciudades intermedias.

Complementariamente, a todo este análisis hay que incorporar el tema actual de la crisis económica, que se ha constituido en un factor adicional y determinante en el proceso de centralización estatal y descentralización de los conflictos. Problemas como la inflación, la devaluación, la baja capacidad de gastos, la reducción de determinados programas sociales e inversiones a largo plazo, entre otros, afectan claramente y en mayor medida a este tipo de municipios.

2.2 Dependencia financiera y relación política clientelar como forma de gestión municipal.

En general las entidades seccionales ecuatorianas tienen una debilidad económica crónica, que se evidencia en su escasa importancia relativa dentro del presupuesto nacional. Para el año de 1984 la participación de los gobiernos seccionales fue del 6.6%⁷, y en 1990 representa el 7.1%. Es enorme el contraste con los recursos destinados al pago de la deuda externa (que significa el 26.6% del presupuesto nacional), y algunos ministerios (como el de Defensa que absorbe el 11%)⁸.

Ello ejemplifica, en cierta medida, la exclusión estatal de los municipios al no incorporar los dentro de planes y programas de desarrollo o no convertirlos en entidades verdaderamente autónomas a nivel financiero.

Por otra parte, la inmensa presencia de recursos procedentes del gobierno central acosa a los municipios y limita sus posibilidades de desempeño autónomo. En el caso de las ciudades estudiadas, el 80% de los recursos con los que contaban en el período "democrático" analizado, esto es entre 1978 y 1987, son de origen externo, tendencia que no ha variado, hasta 1990.

7 Verdesoto, Luis; Unda, Mario, **Ventanillas del Estado o expresión de la sociedad local: las municipalidades ecuatorianas hoy**. Mimeo. CIUDAD, Quito. 1987, pág. 10.

8 Presupuesto del Estado. Ministerio de Finanzas. Registro Oficial # 347. Quito, Enero 3 de 1990.

Es decir, estos recursos son provenientes de transferencias e ingresos de capital del gobierno central, vía Fondo Nacional de Participaciones (FONAPAR), créditos públicos, o transferencias directas, lo que ha traído como consecuencia que los municipios no implementen esfuerzos en la obtención y generación de recursos propios a través del cobro de determinados impuestos o tasas. Así, es observable en los municipios estudiados la baja recaudación de determinadas partidas consideradas dentro de los ingresos tributarios (tasa de contribución especial de mejoras; impuestos prediales, relacionados a la actualización de los catastros, etc).

Existe una rigidez de los ingresos obtenidos y una flexibilidad de los egresos. El 20% de los ingresos son internos y se "diluyen" en gastos corrientes. Esto es, el manejo de los egresos se dirige hacia gastos de burocracia.

Es más, esta situación se agrava porque esos ingresos en lugar de crecer, se ven disminuidos cada año en razón de la crisis económica, del ritmo inflacionario y la dinámica poblacional de estas ciudades. Se puede decir que en estos municipios hay crecimientos muy significativos de los ingresos corrientes, pero si se los relaciona con los índices inflacionarios, su crecimiento desciende considerablemente. En este marco, los ingresos per cápitas son distintos, pues están relacionados a los moderados o altos ritmos de crecimiento de su población, y por ende al mayor o menor ensanchamiento de las demandas sociales.

Adicionalmente, la relación del municipio con el gobierno central en la obtención de los recursos incide en el crecimiento sustantivo de los presupuestos. Los tres casos expresan diversas combinaciones de los aspectos anteriormente señalados⁹. Ello ha contribuido a la introducción de notables cambios en la estructura financiera, y por lo tanto administrativa a nivel intramunicipal.

9 En el caso del Municipio de Ambato en el período 1978-1987, refleja un crecimiento sustantivo de su presupuesto en suces corrientes del orden del 1.286%. Un crecimiento del 49% del presupuesto en suces reales y un incremento del ingreso per-cápita en 151%. Contrastando con el de Rlobamba, que llega al 633% en suces corrientes, al 17.1% en suces reales y a un incremento per-cápita del 15.2%. El Municipio de Santo Domingo si bien observa un incremento del 1.542% en suces corrientes y en reales del 246%, en cambio el ingreso per-cápita crece apenas en 4.3% debido a su alta tasa de crecimiento demográfica, la más alta del país (10.8% entre 1974-1982). (Al respecto ver Informe sobre **Los gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina: los casos de Santo Domingo, Rlobamba y Ambato**. Ecuador. CIUDAD, Quito, 1990)

El desarrollo de la sociedad local y del municipio depende, entonces, del Estado central y de las vinculaciones que los personeros municipales (alcaldes, concejales) establecen con altos funcionarios gubernamentales (Presidencia de la República, Ministerio de Gobierno, Ministerio de Finanzas, BEDE, CONADE).

En consecuencia, las coyunturas políticas nacionales terminan siendo el elemento sustancial del accionar municipal así como las formas de articulación y de negociación de lo local con lo central.

Ello ha conducido por una parte, a una relación clientelar del municipio frente al Estado central; esto es, una relación coyuntural de dependencia política-financiera entre la administración municipal y el gobierno de turno. Los casos estudiados reflejan claramente esta situación.

En el caso de Ambato por ejemplo, el presupuesto municipal pasó de 605 millones de sucres en 1985 a más de 2.600 millones de sucres en 1988, período que correspondió a la administración social-cristiana del alcalde Galo Vela quien mantuvo una relación política afín con el gobierno de León Febres Cordero, contrastando durante el mismo período, con la administración municipal de Arnaldo Merino, alcalde de Riobamba, y afiliado a la Izquierda Democrática, quien durante su gestión mantuvo en determinados años déficits presupuestarios de hasta el 60%.

En otras situaciones, determinadas administraciones cambiaron de "bandera" política, con el afán de obtener recursos extra-presupuestarios vía ejecutivo o Congreso Nacional. El caso más evidente fue el de Darío Kanyat, alcalde de Santo Domingo en el período 1984-1988.

En consecuencia, las posibilidades del municipio para ejecutar obras, y por tanto para responder a las expectativas de la sociedad local, dependen de la aceptación de las solicitudes de financiamiento hechas al gobierno nacional, y de la relación política del municipio, a más de la capacidad técnica para formular y ejecutar obras y de las modalidades de relación que establezca con la población.

Si bien es cierto que el municipio tiene bajo su responsabilidad la dotación de una ingente cantidad de servicios públicos y actividades, no es menos cierto que de los gastos de inversión real se deduce que los municipios, más

que gobiernos locales son estructuras políticas locales de gestión exclusiva de pocas funciones (agua, alcantarillado y pavimentación).

Por ejemplo, el rubro invertido en planificación apenas representa el 1.2% de sus inversiones, de ahí el carácter inmediateista de su gestión, la que se limita entonces a la administración de recursos, a obtenerlos y gestionarlos. El saber utilizarlos responde a otros criterios relacionados a su capacidad de inversión.

De tal forma, el municipio se ha convertido en una instancia de representación ciudadana que procesa las ofertas y demandas electorales durante los cuatro años de gestión¹⁰.

En este contexto, las posibilidades de invertir en obras se traducen en mejores opciones electorales a futuro. Por ejemplo, en la ciudad de Riobamba dos de los tres alcaldes últimos han sido elegidos diputados provinciales. En Ambato, la fuerte inversión en obras de gran cobertura cantonal, hecha por el alcalde social-cristiano Galo Vela, ha sido visto "compensada" con la obtención de dos de las tres diputaciones de Tungurahua, en las elecciones de junio pasado, por parte de la derecha local.

De allí se puede colegir el establecimiento de una relación clientelar: **el clientelismo intragubernamental** como condición para definir las relaciones clientelares hacia la sociedad local. Es ahí también, donde estaría residiendo el nuevo rol del municipio como intermediario del poder central hacia la población¹¹.

En fin, estas formas de acceder y de gestionar las transferencias de recursos desde el gobierno central han introducido notables desequilibrios y desigualdades a todo nivel, ampliando las distancias entre los municipios grandes, intermedios y pequeños, convirtiéndose en un factor regresivo adicional que va contra el criterio democrático en la distribución de las rentas del Estado.

10 A mitad de periodo, además, se produce una renovación parcial de los concejales.

11 Al respecto ver, Garrón, Fernando; Velarde, Patricio, **Gobiernos municipales en ciudades intermedias del Ecuador**. Ponencia. Seminario sobre municipios en ciudades intermedias de América Latina. Santiago de Chile, 12-16 de Junio de 1989.

2.3 El problema de la estructura institucional administrativa: limitante adicional en la gestión municipal.

Si bien la problemática municipal está vinculada a situaciones como la descentralización-centralización, la autonomía, competencias, carencia de rentas, etc., también tiene que ver con otros componentes adicionales relacionados con la estructura interna administrativa y la capacidad técnico-operativa de los municipios para responder a las demandas de la población de bajos recursos.

La falta de capacidad en generar proyectos propios desde el municipio se evidencia en la gran cantidad de recursos que se desperdician, o no se utilizan, y nos demuestra, además, que la actual estructura municipal tiene problemas de obsolescencia frente a las crecientes demandas de la población y que, tal cual está definida, muy poco podrá hacer para encarar los problemas de la sociedad local.

Así que, aunque el problema económico sea fundamental, tampoco existe una estructura municipal que lleve adelante propuestas de corto y largo alcance, apareciendo situaciones extremas de falta de continuidad y de mínima "racionalidad" técnica administrativa en gestión municipal.

Aquí se presentan problemas de organización interna: reglamentos orgánico y funcionales que mantienen una estructura administrativa caduca, problemas de ineficiencia y bajos niveles salariales, o de calificación de su personal.

Es común ver la poca o nula incorporación, en los planes y programas del municipio, de las necesidades de la comunidad, observándose la falta de las estructuras necesarias y el respaldo institucional y político correspondiente, así como la falta del personal idóneo y calificado que las pueda promover.

Los pocos y desactualizados planes no responden a los acelerados procesos de desarrollo urbano que mantienen este tipo de ciudades o se desvinculan rápidamente de ellos. De ahí las posibilidades reales de que alcaldes y concejales asuman decisiones desarticuladas e incoherentes, guiadas por criterios clientelares y ofertas inmedatistas.

Se evidencia adicionalmente, la carencia de pautas que canalicen la participación de la comunidad dentro de la gestión local. Esto es, hay una

débil integración institucional del municipio con la ciudadanía, escaseando formas de recepción y promoción de políticas de acción municipal.

2.4 La débil participación ciudadana: reflejo de un modelo de gestión pública sin representación ni interés colectivo.

El problema de la participación de la ciudadanía en la gestión pública municipal puede ser analizado desde dos puntos de vista, el primero vinculado a la inexistencia de niveles de integración ciudadana en la estructura político-institucional municipal; y el segundo a la débil y temporal participación desde la sociedad civil.

2.4.1 Participación y estructura política-institucional municipal.

En el Ecuador, el regreso a la vida democrática en 1978, trajo consigo el desplazamiento, al menos temporal, en la escena económica, social y política de ciertas clases tradicionales por otras de corte moderno. Se constituyeron así nuevos actores y fuerzas sociales y una nueva hegemonía temporal en torno a los nuevos partidos políticos de centro izquierda, aunque hoy se haya visto modificada con el resurgimiento de la derecha en las elecciones de junio 1990. Ello, al parecer, creó nuevas expectativas en el surgimiento de amplias posibilidades de participación de la ciudadanía y renovadas formas de representación popular.

Sin embargo, durante el período analizado, el apareamiento de nuevos grupos a raíz de la renovación de dignidades en los gobiernos locales municipales, no ha implicado el surgimiento de remosadas formas de representatividad que recojan y canalicen el conjunto de intereses de la colectividad o satisfagan las necesidades de los sectores de menores ingresos.

Los denominados partidos "progresistas" (de centro y de izquierda) que han prevalecido hegemónicamente en la mayor parte de los municipios ecuatorianos, no han superado las instancias formales de representación que brinda la democracia representativa, ni disponen de criterios diferentes en la labor de conducción municipal.

La marcada distancia entre **electores y elegidos** expresa la crisis de representatividad por la que atraviesan los gobiernos municipales de las ciudades estudiadas y que es generalizable al conjunto de los municipios del país. Los niveles o canales de participación de la población en los problemas y gestión de la ciudad son casi inexistentes.

En este sentido, lo que primero salta a la vista, es que la ciudadanía participa por llamamiento de los organismos gubernamentales competentes (Congreso Nacional, Tribunal Supremo Electoral) sólo cada elección de alcaldes y concejales.

De modo que las formas institucionalizadas de participación e ingerencia de la población a nivel de los municipios, se han mantenido dentro de los canales tradicionales de representación: los Concejos Municipales (el mayor nivel de representatividad), la conformación de comisiones permanentes y especiales (como niveles de asesoramiento), el llamado a los Cabildos abiertos, como nivel asesor, ante situaciones de conflicto municipal, o la inexistente organización de las Juntas Parroquiales. Todas ellas, instancias que no contemplan legal y normativamente la posibilidad de participación ciudadana.

El municipio, entonces, se vuelve una instancia cerrada. El concejo y sus integrantes, el alcalde y los concejales, o las comisiones respectivas, son el nexo posible en la obtención y tramitación de una demanda (obras, por lograrse) de cierto sector de la población que tiene relación o "contacto" con el cuerpo edilicio. Así, se evidencia la ausencia del criterio de comunidad, prevaleciendo la noción de parcela, conformándose pequeños espacios de control social y político, atravesados por redes clientelares, que es lo que define en gran parte el accionar municipal.

La falta de definición de objetivos claros sobre cómo conducir, encaminar y proyectar su sociedad local y hacer extensible la cobertura de servicios y el logro de mejores niveles de vida, se refleja entre, otras cosas, en la escasa atención y reflexión sobre el ámbito regional sobre el cual, estos municipios intermedios deberían actuar. Ello se relaciona sobremanera con las bajas inversiones municipales realizadas a nivel rural (parroquias, caseríos, recintos), y también con la nula recaudación de recursos en estas mismas áreas, ricas en actividades agrícolas y comerciales.

2.4.2 La débil presencia ciudadana

Esta crisis de legitimidad y representatividad del municipio, ha conducido a desarrollar nuevas formas de articulación, gestión y reivindicación urbana desde las organizaciones de la sociedad civil (cooperativas de vivienda, comités barriales). Pero la experiencia indica la débil presencia, temporal y restringida de estas organizaciones.

Si bien en estas ciudades, las organizaciones de carácter popular se han convertido en puntuales movimientos de autogestión en el acceso a lotes para vivienda y demanda de servicios complementarios, su vinculación con los partidos políticos locales (canales de representación social) ha creado ciertos niveles de organización y participación, limitados simplemente, por lo común, a la oferta de servicios básicos, en gran parte aún insatisfechos. En otros casos, su vinculación con los partidos encuentra nexos únicamente en temporada de campaña electoral.

A ello añadamos el significativo porcentaje de abstencionismo a nivel de elecciones de alcaldes, concejales, prefectos, etc., o en su defecto, la baja población votante, en relación al tamaño de la población total de los cantones. Demostrándose de tal manera, la poca utilización que hace la ciudadanía de los canales de representación institucionalizada, como los partidos políticos y los gobiernos municipales¹².

Vale recalcar entonces, que si bien el período democrático desarrolló una tendencia nacional caracterizada por el surgimiento de nuevos actores y fuerzas sociales que marcaron una etapa de nueva hegemonía política expresada en el tránsito hacia una tendencia de "centro izquierda", ello no ha implicado necesariamente que se haya creado condiciones para nuevas formas de representatividad social y política. El resurgimiento de sectores de derecha en las elecciones de junio pasado confirma y cuestiona estas formas de accionar político al interior de los concejos municipales.

En definitiva, pese a su importancia en la vida política y social local, los sectores populares continúan sin obtener el espacio adecuado para integrarse "activamente" en la gestión municipal, impidiéndoseles mayores niveles

12 En Santo Domingo con una población, en capacidad de votar, de más 150.000 habitantes a nivel urbano y rural, la población votante no llega ni al 40%.

de decisión y por lo tanto de participación. Las limitaciones ligadas a la carencia de perspectivas e iniciativas emanadas desde la propia sociedad civil y sus organizaciones, como desde los partidos políticos, se convierte en otro factor que limita las posibilidades de avanzar en la configuración de nuevas formas de participación de la ciudadanía dentro de la gestión municipal.

3. Algunas reflexiones en torno a un modelo de gestión más democrático.

Este trabajo ha expuesto los principales obstáculos que hoy caracterizan la gestión municipal de las ciudades intermedias ecuatorianas, que hemos caracterizado como un modelo vertical y cerrado. Pero ahora surge la necesidad de plantear y reflexionar sobre posibles alternativas y salidas a la crisis municipal actual. Ello supondría algunos elementos que deberían ser considerados:

- a) El primer elemento es la redefinición y distribución de competencias municipales, que ubiquen claramente las funciones y tareas de los municipios: **la descentralización** en la toma de decisiones, tanto institucionales y administrativas, como el reconocimiento y transferencia de servicios y recursos. Lo que incluiría, además, el traspaso de capacidades hacia los municipios para tomar decisiones efectivas dentro de un conjunto de relaciones de conducción y coordinación, esto es con miras a incrementar su espacio de gobernar.

Ello implicaría, obviamente, el planteamiento de reformas profundas que alcance altos niveles de la organización política del Estado ecuatoriano; esto es, reformas relacionadas a la Ley de Régimen Municipal, Ley de Régimen Administrativo, o Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, sobre todo.

En general, reformas profundas dentro de la relación Sociedad Civil-Estado, que se traduzcan en una ampliación de la participación de la comunidad dentro de la gestión estatal, en la que está inmerso el gobierno municipal.

En suma el caso ecuatoriano es una muestra de la necesidad latinoamericana, de "descentralizar y adoptar un proceso necesario para una

profunda redistribución del poder con auténtica participación popular, ampliando la base del sistema de toma de decisiones, acercando la función pública a los habitantes, incrementar la influencia de los mismos en las acciones que los involucren a nivel territorial, es decir, en los municipios, supuestos órganos legítimos de representación en primera instancia"¹³.

- b) En segundo lugar, se requiere modificaciones claras en cuanto a los criterios técnicos y administrativos en la distribución ágil de rentas o recursos provenientes del gobierno central, destinados a los gobiernos municipales, rompiendo cualquier forma de dependencia política clientelar en la asignación de los mismos.
- c) Tercero, cambios internos a nivel de la estructura administrativo-institucional de los municipios que recojan criterios ligados a los de eficiencia, autonomía técnica; manejo racionalizado con amplio contenido de servicio social y comunitario, planes y programas planificadores de largo alcance; aspectos entre otros, que busquen superar los limitados modelos de conducción del aparato municipal.

A todo esto se incorporaría un elemento adicional, como es el de la "decisión política" para implementar con amplio respaldo de los diversos y heterogéneos sectores sociales, políticos y económicos locales, programas y metas trazadas.

- d) Cambios internos a nivel de los órganos de representación social y local. Ello implicaría el concepto de ampliación e integración de la ciudadanía a un modelo de gestión más democrático, elevando su grado de ingerencia dentro de la administración municipal. Así, es necesario modificar las formas y canales de representación institucionalizados (concejos municipales, cabildos abiertos, juntas parroquiales), donde la ciudadanía organizada y reconocida como una "pluralidad social", amplíe y fortalezca verdaderamente su participación e influencia dentro del accionar municipal, que refleje sus propios proyectos y respuestas.

13 Herzer, Hilda, **Poder local e instituciones**. Revista Mexicana de Sociología Nº4, Octubre-Diciembre, México, 1986.

Así se podría dar paso al fortalecimiento de la institucionalización de los canales de participación de la comunidad, rompiendo con posiciones autoritarias de caudillos, de viejos notables y de partidos políticos sin programas y base ideológica sólida que continúan enraizados en los gobiernos locales.

Por tanto, ello ha de significar una modificación del concepto de dirección y de gobernabilidad política, aspectos que estarían, ligados al decir de Ahumada, "a la modernización de los partidos, de transformarlos de partidos estatistas en partidos en y para la sociedad y que en este proceso den como resultado el poder democrático que tiene el gobierno para elaborar y ejecutar con legitimidad y eficacia políticas públicas. Tanto a nivel central como regional o local, la capacidad de gobernar se expresa en la tríada dirección, administración y participación..."¹⁴.

- e) Rescatar y ampliar el marco de influencia territorial de los municipios de las ciudades intermedias; es decir, un mayor desarrollo de la labor de conducción a nivel urbano/rural y regional, que permita una ampliación de la cobertura del campo de acción municipal, hoy limitado a lo urbano, es decir una redefinición de la acción dentro de su sociedad local.

De tal forma, retomar el potencial radio de influencia dentro de lo regional, ya que, como hemos analizado, es el ámbito rural el que ha definido y dinamiza en gran parte sus respectivas sociedades locales en este tipo de centros poblados, denominados como "intermedios".

14 Ahumada, Jaime, Democracia, planificación y municipios: propuesta de un marco para políticas futuras. ILPES-CEPAL. En: **Gobierno local y participación social. Debate desde una perspectiva agraria**. GIA., Santiago de Chile, 1988, pág. 90.

Bibliografía

- AHUMADA, Jaime: Democracia, planificación y municipios: propuesta de un marco para políticas futuras. ILPES-CEPAL. En: **Gobierno local y participación social". Debate desde una perspectiva agraria.** GIA, Santiago de Chile, 1988.
- AYALA, Enrique: **Lucha política y origen de los partidos políticos en el Ecuador.** Ed. U. Católica, Quito, 1978.
- CARRION, Fernando; VELARDE, Patricio: **Los Gobiernos municipales en ciudades intermedias del Ecuador.** Ponencia presentada al seminario sobre Municipios en ciudades intermedias de América Latina, Santiago de Chile, 12-16 de Junio de 1989.
- CARRION, Fernando; VELARDE, Patricio: **Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina: los casos de Riobamba y Santo Domingo de los Colorados. Ecuador.** Informe, CIUDAD, Quito, 1989.
- CARRION, Fernando; VELARDE, Patricio: **El municipio en ciudades intermedias ecuatorianas: dependencia política-financiera y crisis administrativa.** Ponencia presentada al Seminario sobre Gobiernos locales en América Latina, Villa de Leiva, Colombia, 7-10 de Julio de 1989.
- HERZER, Hilda: **Poder local e instituciones.** Revista Mexicana de Sociología Nº4, Octubre-Diciembre, México, 1986.
- Ley de Régimen Municipal.** Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 1988.
- Registro Oficial.** # 347, Quito, Enero 3 de 1990.
- VELARDE, Patricio: **Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina: el caso de Ambato. Ecuador.** Informe, CIUDAD, Quito, 1990.
- VERDESOTO, Luis; UNDA, Mario: **Ventanillas del estado o expresión de la sociedad local: las municipalidades ecuatorianas hoy.** Mimeo, CIUDAD, Quito, 1987.
- VJEKOSLAV, Daric: **Los gobiernos seccionales en el Ecuador.** Vicepresidencia de la República-ILDIS, Quito, 1896.