

Experiencia del Proyecto Democracia y Gobernabilidad Local (DYGO) en la frontera sur. Impulsado por CARE Ecuador en el Cantón Puyango

MAGUIÑA, Jorge





Autores

Entidad: CARE – Ecuador

Elaborado por:

MAGUIÑA, Jorge

*Pact Ecuador, Coordinación
Latinoamericana*

Fecha: Septiembre, 2006

Coordinación General del PAR

Ignacio Lasso 197 y

Antonio Flores Jijón

Quito, Ecuador, Sector Bellavista

Telefax: (5932) 2 468.499

info@pactlac.org

www.pactlac.org

MAGUIÑA R., Jorge. Nació en Huaraz, Perú. Arquitecto de formación, con estudios a nivel de maestría en Gerencia Social, Economía Social, Desarrollo Alternativo y Planificación del Hábitat Popular. Se ha desempeñado como consultor en los campos de gestión social y económica; desarrollo institucional y microfinanzas para entidades no gubernamentales y agencias de cooperación internacional en varios países de Latinoamérica.

Con 15 años de experiencia en investigación social, cuenta con 10 publicaciones y numerosas investigaciones en diversos campos de la cuestión social jóvenes, producción social del hábitat, microcrédito, gestión urbana, diagnósticos, etc. Actualmente coordina los servicios de fortalecimiento institucional de Pact Ecuador, Coordinación Latinoamérica.
jmaguina@pactlac.org

Experiencia del proyecto democracia y gobernabilidad local (DYGO), en la frontera sur, cantón Puyango, provincia de Loja, Ecuador

Autor: Jorge Maguiña
Entidad: Pact Ecuador
Fecha: Septiembre de 2006
Ciudad y país: Puyango, Ecuador

Índice

Abstract	3
1. Presentación.....	3
2. Título de la experiencia	4
3. Resumen	4
4. Introducción	6
5. Antecedentes	6
6. Contexto.....	8
7. Objetivo del estudio y desarrollo programático-operativo de la experiencia.....	9
7.1 Inclusión social en la toma de decisiones (el presupuesto participativo).....	9
7.2 Participación ciudadana para la gestión transparente de asuntos públicos (las veedurías ciudadanas)	13
7.3 Fortalecimiento del gobierno local (el telecentro, la Ventana Ciudadana, y la automatización de servicios municipales).....	16
7.4 El Comité de Desarrollo Cantonal (CDC) instancia de gestión de actores para el desarrollo de Puyango	18
8. Recomendaciones	20
9. Lecciones aprendidas.....	21
10. Conclusiones.....	24

Abstract

El estudio analiza los alcances y la trascendencia del proyecto “Democracia y Gobernabilidad Local”, impulsado desde octubre de 2003 por CARE Ecuador, con fondos de USAID, en el cantón Puyango, provincia de Loja. El propósito es identificar los aprendizajes relevantes derivados de una experiencia que pretende mejorar la gobernabilidad local a través de procesos participativos para fortalecer la gestión y contribuir a la reducción de la pobreza, desde la perspectiva del logro de los ODM.

1. Presentación

El estudio es parte del Programa de Aprendizaje Regional (PAR), iniciativa que apuesta por la gestión del conocimiento, el aprendizaje sobre los gobiernos subnacionales y la reducción de la pobreza en América Latina; es implementado por la Alianza para el Impacto (AI) en asociación con el Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional (DFID).

El PAR se ha enfocado inicialmente en Centroamérica, la Región Andina y Brasil, combinando la capacidad de respuesta de los socios y miembros regionales de la AI en América Latina (SNV, Pact, GNTP, IBAM, Universidad Nur de Bolivia, AMUNIC y otros) con la experiencia internacional de algunos socios de la AI como IDASA-Sudáfrica y CADECO – Malawi.

El PAR tiene dos objetivos estratégicos: i) que las instituciones subnacionales de América Latina -desde el desarrollo de capacidades y gestión de conocimiento- mejoren el diseño y ejecución de políticas y programas específicos de reducción de pobreza en el contexto del logro de los ODMs, y, ii) fortalecer mecanismos regionales de aprendizaje e intercambio sobre el rol de los gobiernos sub-nacionales en la reducción de pobreza, facilitar una mayor relación entre estos mecanismos y las agencias de cooperación en la región, particularmente el Banco Interamericano del Desarrollo y el Banco Mundial.

El presente estudio de caso, se inscribe dentro de tales propósitos, como una iniciativa de aprendizaje y diseminación de buenas prácticas. Específicamente se abordan y registran las siguientes categorías consignadas por el PAR para el análisis:

i) Pro-pobre o incluyente: se indaga el grado de conceptualización de lo inclusivo; si es explícita la inclusión en el desarrollo de la experiencia; la efectividad de las estrategias y políticas (deliberadas o asumidas) incluyentes empleadas; los factores influyentes en la inclusión o exclusión de sectores socialmente vulnerables; las lecciones aprendidas en cuanto a los esfuerzos pro inclusión.

ii) Desarrollo de Capacidades: se indaga sobre la combinación de acciones de fortalecimiento de capacidades individuales, organizacionales e institucionales en la experiencia; el enfoque visible y las lecciones aprendidas en materia de desarrollo de capacidades.

iii) Sostenibilidad de los cambios: se indaga sobre la sostenibilidad de los cambios y la comprensión de sus relaciones con enfoques como empoderamiento, apropiación, participación, etc.; los cambios positivos más importantes generados en la experiencia; mecanismos empleados para determinar la sostenibilidad de los cambios.

iv) Rol de instituciones de apoyo (organizaciones financieras, de asesoría, etc.): se identifican los mecanismos de coordinación, comunicación y/o toma de decisiones entre instituciones de apoyo, organizaciones y población protagonista de la experiencia; el manejo de tensiones y conflictos entre instituciones de apoyo y actores de la experiencia; la generación de autonomía y dependencia de las organizaciones apoyadas al terminar la experiencia.

2. Título de la experiencia

“Experiencia del Proyecto Democracia y Gobernabilidad Local en la Frontera Sur (DYGO): Cantón Puyango”

3. Resumen

El Proyecto DYGO se implementa desde octubre del 2003 en base a una ampliación del Programa SUR suscrito entre USAID y CARE, tiene como **objetivo** principal el mejoramiento de la gobernabilidad local a través de procesos participativos de desarrollo fortaleciendo la gestión local para contribuir a la reducción de la pobreza. El estudio de caso se remite a los alcances de la experiencia en el Cantón Puyango - Provincia de Loja.

La experiencia contempla **tres ejes de trabajo**: i) inclusión social de grupos vulnerables en la toma de decisiones locales -presupuesto participativo-; ii) Participación ciudadana para una gestión transparente de los asuntos públicos -rendición de cuentas y control ciudadano (veedurías)-; y iii) fortalecimiento de gobiernos locales -Ventana Ciudadana, telecentro comunitario y mejoramiento de servicios-.

El estudio de caso refleja la experiencia denotando las interacciones entre la sociedad civil (en el ejercicio del control social, rendición de cuentas, presupuesto participativo-PP, formación y consolidación de veedurías ciudadanas y el fortalecimiento del Comité de Desarrollo Cantonal-CDC), para incidir en la gestión del desarrollo local.

La sistematización analiza la experiencia en torno a la identificación de evidencias de aprendizaje, referidas a la capacidad de inclusión social y económica de los sectores vulnerables en el marco de la mejora y equidad en la provisión de bienes y servicios desde la municipalidad, que responda a las necesidades locales vinculadas a la reducción de la pobreza, y al logro de los ODMs.

Herramientas, como el PP, que procuran impulsar la participación social en la toma de decisiones, evidencian en lo metodológico y operativo algunos vacíos: todavía se mantienen algunas reivindicaciones clientelares en la relación comunidad-municipio; participación parcial de la comunidad en general y los sectores vulnerables en particular; la elección de proyectos no tiene suficiente rigurosidad técnica, etc.

La herramienta es valiosa, trasciende como un ejercicio concreto y directo de democracia, aparece como una posibilidad para las comunidades de reducir los índices de pobreza a partir de su inclusión en un sistema de oportunidades que procuran el apropiamiento de la población, al promover la oportunidad de que decidan por sí mismos, sin someterse a la orientación de actores externos.

En la experiencia resalta la capacidad organizativa de los jóvenes, ellos con la capacitación y el apoyo de CARE (DyGO)¹ fueron protagonistas de la implementación de la veeduría ciudadana, a pesar de haber estado formalmente relegados de algunos espacios de concertación local. A través de sus propias prácticas y por iniciativa propia, han desarrollado capacidad de actoría e interlocución frente al municipio y otros actores. Si los jóvenes no se involucran, o no los involucran, como agentes sociales con responsabilidades, obligaciones y derechos, las posibilidades de reproducir escenarios más vitales para el desarrollo local se reducen.

A través de la veeduría los jóvenes organizados crean líderes jóvenes para la comunidad, esto los integra a la dinámica poblacional. No obstante, la experiencia de la veeduría corre el riesgo de terminar si no hay un compromiso explícito de autoridades y otros actores. Es un trabajo complejo, implica integración de la ciudadanía. La acción genera incidencia en la gente necesitada, el reciclaje mejora su ambiente.

El fortalecimiento del gobierno local en Puyango tuvo como eje articulador la actualización del Plan Estratégico Institucional orientado hacia una gestión transparente, el mismo que fue trabajado con importante participación de los funcionarios municipales, a partir del cual se priorizaron proyectos claves que se fueron ejecutados, como: la modernización del área de atención a la ciudadanía, la automatización del área financiera mediante la implementación del Sistema SIGGLO, la implementación de la Ventana Ciudadana (VC) y el telecentro comunitario.

Los resultados son diferenciados, la población está poco informada sobre la VC y el telecentro, los esfuerzos se han concentrado en la metodología, pero muy poco en la promoción. La automatización de servicios ha generado muy buenos resultados, mayor credibilidad del Municipio, un rendimiento incremental espectacular en la recaudación, mejor visión del servidor público, en este campo se percibe el impacto en la gente necesitada.

En el ámbito del tejido social, el cantón tiene en el CDC un espacio para articular acciones y gestionar el desarrollo de la localidad. El proceso es muy complejo, en el intento de mejorar se han producido varias reestructuraciones, la ordenanza que rige su funcionamiento no es lo suficientemente inclusiva, discrimina la participación de los menores de 18 años y de las instancias asociativas que no tienen vida jurídica o han desatendido su estatus de vigencia legal.

El análisis del estudio sirve como referencia para formular conclusiones más abarcativas, desde una perspectiva conceptual y crítica respecto al desarrollo de capacidades para la sostenibilidad, el rol de los actores e instituciones de apoyo, e intenta situar la incidencia de la participación de las IFIs o donantes en los procesos de desarrollo, en el marco de su aporte al cumplimiento de los ODMs. Se examina la dependencia que produce la interacción de los agentes de la cooperación con los gobiernos subnacionales y los actores de la sociedad civil, y la relación entre la calidad de los impactos y la aplicación reincidente de los enfoques de intervención de las agencias de cooperación.

¹ Antonio Rodríguez, Director del Proyecto anota que varios miembros de los grupos de jóvenes fueron integrantes de los procesos cantonales de formación en derechos y responsabilidades ciudadanas y de los provinciales de Formación del Grupo Gestor de Veedurías y Escuela de Formación de Líderes.

4. Introducción

El presente estudio de caso referido a la experiencia del proyecto DYGO en el cantón Puyango, implementado por CARE Ecuador con fondos de USAID, se circunscribe a la gestión de un gobierno subnacional en el ámbito de lo local.

El documento define un orden que procura alinear el contenido al esquema de un ejercicio de sistematización, desarrollando una secuencia lógica que identifica, ubica, describe, explica, analiza y arriba a conclusiones de manera deductiva denotando los elementos relevantes producidos en la implementación de la experiencia.

En ese sentido, el documento registra el proceso y los resultados de la experiencia, a través de una estructura que presenta tres partes, la primera alude a las consideraciones previas, conteniendo: la presentación, el resumen, los antecedentes, el contexto. La segunda parte está referida al cuerpo descriptivo del estudio, contiene el objeto del estudio y su vinculación con el PAR, la descripción explicativa y el análisis de la experiencia en todos sus componentes constitutivos.

Después, el documento remite la descripción y el análisis a una tercera parte aludida como consideraciones finales donde se recogen elementos claves en términos de lecciones aprendidas, de brechas entre lo previsto o programado con lo logrado o ejecutado, la tensión entre los propósitos explícitos y deliberados de los actores, y los cuellos de botella que emergieron durante el desarrollo de la experiencia. Se trata de explorar la experiencia en la perspectiva de que sirva, abogue y sugiera nuevas y mejores prácticas a los actores (especialmente las IFIs) que emprenden procesos sistemáticos de lucha contra la pobreza y logro de los objetivos del milenio.

Se cierra el documento con el capítulo de conclusiones que resumen las deliberaciones que el autor propone como consecuencia de un análisis crítico, expresado a través de referencias conceptuales que facilitan un ejercicio deductivo “generalizable” a partir de la experiencia estudiada. Dichas conclusiones están planteadas a manera de mensajes para las audiencias del estudio de caso, con especial énfasis en las IFIs.

5. Antecedentes

El Proyecto DYGO se implementa desde octubre del 2003 en base a una ampliación del Programa SUR suscrito entre USAID y CARE Ecuador el 30 de octubre del año 2000. El objetivo principal de DYGO es contribuir a la reducción de la pobreza desde el mejoramiento de la gobernabilidad local a través de procesos participativos de desarrollo, fortaleciendo la gestión local.

DYGO promueve acciones en 5 cantones de las provincias sureñas de Loja (Puyango y Pindal), El Oro (Arenillas) y Zamora Chinchipe (Pangui y Yacuambi). No obstante, el presente estudio de caso se remite a los alcances de la experiencia en el Cantón Puyango de la Provincia de Loja².

En DYGO, CARE asumió como una de sus tareas contribuir a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), específicamente a la meta de una buena gestión de los asuntos

² En el presente estudio de caso se alude a los alcances y componentes del proyecto DYGO solamente en lo que hace referencia y concierne al Cantón Puyango.

públicos (meta 12), tratando de incidir directamente sobre las causas generadoras de pobreza como corrupción, exclusión de grupos marginados y falta de visión concertada de país. Cabe destacar que CARE Ecuador está implementando un proceso de orientación de todas sus iniciativas hacia el logro de los ODMs, estos forman parte de su estrategia institucional, y orientan todo su accionar.

La estrategia general apunta a lograr la sostenibilidad en la perspectiva de garantizar, una vez finalizada la intervención, la permanencia y desarrollo del proceso en seis campos: social, político, organizacional, ambiental, técnico y financiero, aspirando a un proceso integral.

Lo local es el ámbito prioritario de intervención, en la idea de construir una agenda de transparencia con procesos de formación, participación ciudadana y control social, consolidando y ampliando las experiencias de presupuestación participativa y rendición de cuentas, a través de una lógica de aprendizaje en la acción que sirva de referencia para otras intervenciones locales.

Se trabaja bajo el concepto de consorcio, con las Fundaciones ESPACIOS y ARCOIRIS para la ejecución de actividades de participación ciudadana y veedurías; se fortalece la coordinación con PROLOCAL y Plan Internacional, en acciones de seguimiento de los CDC, PP y control social (veedurías ciudadanas). Se ejecutan actividades de capacitación y formación de líderes, se establece una alianza con la organización provincial de jóvenes de Loja, y con las organizaciones juveniles cantonales para desarrollar una Escuela de Liderazgo.

Los componentes que propone el proyecto son:

Inclusión social de grupos vulnerables en la toma de decisiones locales: a través de un proceso de formación ciudadana y el fortalecimiento de capacidades locales para el ejercicio de sus derechos sociales y económicos. El proyecto plantea priorizar para la formación ciudadana a la juventud, considerando su capacidad de innovación y terreno fértil para la reproducción de una mentalidad de transparencia y servicio a la colectividad.

Participación ciudadana para una gestión transparente de los asuntos públicos: la estrategia combina la consolidación del proceso de veedurías ciudadanas; la participación de la sociedad civil en formulación de presupuestos participativos locales; y la promoción de herramientas de gestión transparente como:

- i) Petición y rendición de cuentas a autoridades del cantón y miembros del CDC sobre su gestión ante la población;
- ii) Contratación pública con control ciudadano, incorporando la veeduría ciudadana a procesos locales de contratación pública relevantes;
- iii) Implementación de la Ventana Ciudadana, mecanismo de transparencia de la gestión del gobierno local y otras entidades ante la población, en el marco de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública³ (LOTAI) y

³ Toda la información que emane o que esté en poder de las instituciones, organismos y entidades, personas jurídicas de derecho público o privado que, para el tema materia de la información tengan participación del Estado o sean concesionarios de este, en cualquiera de sus modalidades (...) las organizaciones de trabajadores y servidores de las instituciones del Estado, instituciones de educación superior que perciban rentas del Estado, las denominadas organizaciones no gubernamentales (ONG), están sometidas al principio de publicidad; por lo tanto, toda información que posean es pública. Fuente: http://www.hoy.com.ec/pagshtm/ley_de_transparencia.htm.

como complemento a la implementación del Sistema de Información y Gestión de Gobiernos Locales (SIGGLO⁴). También se instalan centros de comunicación vía internet (telecentros).

Seguimiento a actividades de fortalecimiento de gobiernos locales: apoyando en la actualización de los Planes Estratégicos Municipales, en la recuperación de costos de los servicios mejorados con enfoque de equidad (SOSEM-cobro diferenciado de los servicios municipales), fortaleciendo al gobierno local en el tema y aplicando el mismo principio a otros servicios.

El estudio de caso refleja un análisis de la experiencia enfatizando en las interacciones de la sociedad civil en el ejercicio del control social, rendición de cuentas, formación y consolidación de veedurías ciudadanas; el fortalecimiento de Comités de Desarrollo Cantonal y otras instancias de participación ciudadana para incidir en la gestión del desarrollo local, mediante la utilización de herramientas de gestión transparente.

6. Contexto

Puyango es uno de los 16 cantones de la provincia de Loja⁵, se ubica en la frontera sur occidental de la provincia, en sus 634 Km² habitan 15.331 personas (censo 2001). El cantón está conformado por 6 parroquias 5 de las cuales son rurales (El Limo, Ciano, Mercadillo Vicentino, El Arenal) y una urbana (Alamor: cabecera cantonal o capital del cantón). Las parroquias rurales están conformadas por comunidades y la parroquia urbana por barrios.

La implementación del Proyecto DYGO en Puyango, en tanto extensión del Programa PSUR-CARE, asume las referencias estratégicas promovidas por dicho Programa y focaliza su acción en dos de los ejes impulsados por PSUR: i) disponibilidad y acceso a servicios sociales; y ii) fortalecimiento de gobiernos locales.

El proyecto se inscribe en el marco de la estrategia de CARE Ecuador de construir alianzas a partir de una perspectiva triangular, que hace referencia a tres instancias de actores: el Estado (en la instancia municipal), el donante (a través de USAID/Ecuador); y, el Consorcio del PSUR, que ejecuta técnica y programáticamente las fases del proceso (CARE lidera el consorcio).

El Consorcio PSUR lo integran organizaciones nacionales e internacionales sin fines de lucro: Arcoiris, CARE Internacional, Ecociencia, Jatun Sacha, Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo (SNV), Organización Panamericana de la Salud (OPS), Plan Internacional y Wildlife Conservation Society (WCS). Además, se trabaja conjuntamente con diferentes organizaciones que funcionan en la zona, tales como Fundación Natura, Fundación Chankuap y GTZ.

⁴ El Sistema de Información y Gestión de Gobiernos Locales (SIGGLO), una iniciativa de CARE, está diseñado para facilitar el fortalecimiento de los gobiernos locales. Es una herramienta para la gerencia, la información, control de gastos y mejora en la entrega de servicios. Los resultados previstos son: una gerencia pública mejor y más transparente, creación de nuevos modelos de participación, disminución de costos de transacción, mejor y más rápido servicio al cliente. F: <http://www.care.org/careswork/projects/ECU084.asp>. Con acceso del 23 de septiembre del 2006.

⁵ En la República del Ecuador, el territorio nacional se divide político-administrativamente en provincias, las que a su vez se subdividen en Cantones y en parroquias.

Otra referencia del proyecto DYGO es el “Proyecto Gobiernos Locales Transparentes”, implementado desde el año 2002 en la zona norte del Ecuador, por la Comisión de Control Cívico de la Corrupción (CCCC), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y CARE Ecuador.

El propósito de dicho proyecto fue que CARE Ecuador, la CCCC, los gobiernos locales y los representantes de la sociedad civil trabajen juntos en la aplicación, sistematización y validación de una metodología participativa de gestión transparente y control social. A finales del 2005, se concluyó la sistematización de esta experiencia de trabajo con los municipios, para la construcción de un modelo de gestión transparente aplicable en otros municipios del país, con el objetivo de contribuir a mejorar la participación de la sociedad civil en la gestión pública y mejorar la credibilidad ciudadana en la democracia. El proyecto DYGO tomó como referencia esta metodología de Gestión Local Transparente, para lo cual realizó eventos de capacitación e intercambio con esa experiencia.

7. Objetivo del estudio y desarrollo programático-operativo de la experiencia

La sistematización del presente estudio de caso, tiene por objetivo analizar la experiencia en torno a la identificación de evidencias de aprendizaje (buenas prácticas) referidas a la capacidad de inclusión social y económica de los sectores más vulnerables.

Esto, en el marco de la mejora y equidad en la provisión de bienes y servicios desde la municipalidad, que respondan a las necesidades locales vinculadas a la reducción de la pobreza, y al logro de los ODMs.

El estudio analiza también el desarrollo de capacidades para la sostenibilidad de los cambios producidos y el rol de los actores e instituciones de apoyo (organizaciones financieras, de asesoría, etc.), intentando situar la incidencia de la participación de las IFIs y/o donantes en el proceso; y la dependencia que produce la interacción de dichos agentes, con las instancias subnacionales de gobierno y los actores de la sociedad civil.

El estudio de caso explora la experiencia en términos de la dinámica socio-política producida a raíz de la interacción de los actores participantes, en ese marco se analiza la participación de los agentes locales⁶ en el marco de las instancias de gestión local que el proyecto y la dinámica asociativa del cantón promueven, en el marco de una intervención sujeta a la aplicación y el desarrollo de elementos conceptuales, programáticos, metodológicos y operativos que la entidad operadora (CARE) implementa como parte de sus estrategias.

Otro elemento relevante en el análisis son los alcances metodológicos e instrumentales impulsados en el afán de operativizar los ejes del proyecto.

7.1 Inclusión social en la toma de decisiones (el presupuesto participativo)

El presupuesto participativo (PP) es la herramienta con la que se activó y dinamizó la gestión en este componente. En Puyango, el proceso de PP se inició en noviembre del

⁶ La descripción y análisis, se basa principalmente en fuentes primarias de información, contemplando la opinión de distintos personeros de las instancias involucradas en la experiencia.

2005 con la decisión política del Consejo Cantonal y la realización de Asambleas informativas en las parroquias.

El interés surgió de observar resultados positivos en otros municipios, sin embargo, el no responder a ningún plan de gestión local, y el muy poco tiempo que se tuvo para el montaje (debía ejecutarse en el ejercicio fiscal 2006) afectó la propuesta.

Por ser escaso el plazo, se decidió trabajar en solo 2 de las 6 parroquias del cantón, se buscó un mecanismo de selección que no hiera susceptibilidades, inicialmente se propusieron algunos criterios (población, participación, necesidades básicas insatisfechas), pero se decidió por sortear en acto público para que en las juntas parroquiales no se interpreten los criterios como formas de preferir a unos respecto de otros, El Arenal y Vicentino fueron las parroquias elegidas.

Los montos totales del PP, se estimaron técnicamente entre el Municipio y CARE en función de lo que era posible cumplir a fin de no crear falsas expectativas. A cada parroquia se le asignó US\$ 25.083, entonces, en la proforma de presupuesto fiscal del año 2006, se aprobó el monto de US\$ 50.166,66.

En enero del 2006, se realizaron las asambleas de priorización en las parroquias, durante 8 horas los líderes de las comunidades (profesores de la escuela, agricultores, moradores, padres de familia) priorizaron los proyectos en función a los montos aprobados por el consejo. Cabe anotar que los técnicos del municipio estiman con antelación el presupuesto de cada proyecto, es decir, se llega a la asamblea presumiendo qué proyectos se deberían aprobar.

“Se va analizando poco a poco, por ejemplo, ellos dicen queremos un estadio, tu les haces conciencia y dices qué es mas importante el estadio o el puesto de salud. Previamente los técnicos ya conocen la zona y conocen los proyectos de prioridad de la comunidad”. Las asambleas de las parroquias escogieron los siguientes proyectos:

Proyectos en la Parroquia Vicentino	Monto
1. Mejoramiento sistema agua Rabija-Garabatos-Naranjal-Corona Grande	US\$ 4.000
2. Construcción de la pasarela en San Francisco	US\$ 3.083
3. Construcción de una Aula en la Escuela de la Comunidad la Hoyada	US\$ 5.000
4. Construcción de Baterías Sanitarias en Comunidad Yamba San Lucas	US\$ 3.000
5. Dotación de equipo odontológico para subcentro de salud parroquial	US\$ 10.000
Proyectos en la Parroquia El Arenal	Monto
1. Construcción de consultorio y enfermería en el subcentro de salud	US\$ 12.500
2. Construcción de la losa de uso múltiple de Valle Nuevo	US\$ 4.166.67
3. Construcción de la losa de uso múltiple de Guayacán	US\$ 4.166.67
4. Cimentación de aula para el Colegio “Ramón Samaniego Palacios”	US\$ 4.166.67

⁷ Paccha, Digna. Responsable del componente de fortalecimiento municipal del proyecto DYGO. En entrevista realizada el 16 de agosto del 2006

En el listado anterior, se observa que las asambleas reiteran la demanda de obras que reproducen la “lógica del cemento” como reflejo de las reivindicaciones clientelares que se han generado en la relación de los municipios con las comunidades (ej. Lozas deportivas de concreto para uso múltiple). Sin embargo, también destinaron un importante porcentaje a infraestructura y equipos de salud que benefician al conjunto de las parroquias.

En la parroquia El Arenal se congregaron unas 60 personas, en Vicentino alrededor de 80 personas. Se convocaron a todas las organizaciones y personas de las comunidades, pero no hubo presencia generalizada, el escaso tiempo atentó contra una mayor difusión. Entonces, un primer elemento crítico es la convocatoria, pues los mecanismos que se usan deben garantizar la participación de la comunidad en general y los sectores vulnerables en particular.

Organizaciones representativas e importantes no se presentaron, por ejemplo, en el Arenal, la organización de productores de café orgánico PROCAB, quizás estuvieron presentes como habitantes pero no como organización. En Vicentino tampoco estuvieron la organización de mujeres ni la PROCAB.

Otro elemento crítico es el riesgo de que la priorización deje fuera proyectos considerados importantes para algunas comunidades, aunque la presunción es que los que no son aprobados, pasan a la cartera de prioridades del segundo año.

En la tercera asamblea se fijaron las fechas de inicio de los proyectos. Por la temporada de lluvia, las obras se postergaron hasta junio en la parroquia El Arenal con la construcción de un consultorio en el subcentro de salud y la construcción de la losa de uso múltiple en el barrio Guayacán.

En Vicentino aún no se empieza, no por falta de decisión de la municipalidad, sino porque la comunidad priorizó la dotación de un equipo odontológico, pero no se cuenta con un odontólogo y una de las condiciones del Municipio es contar con él. La sugerencia de este último es que la comunidad priorice nuevamente y reasigne esos recursos (el plazo venció el 30 de junio), en caso contrario el mismo Municipio tendría que reasignar esos recursos a otro proyecto. Surge otro vacío de la propuesta: la factibilidad y consistencia del proyecto, es difícil resolver un proyecto en una asamblea, se requiere un estudio previo.

En este primer año, la asignación municipal vía PP a las parroquias se complementa con asignaciones vía presupuesto directo. Por un lado la premura con que se abordó el proceso no permitió una entrada estructurada que facilite la comprensión de la población, por otro lado, como ya se dijo, la cultura prevaleciente respecto a la gestión de recursos para la comunidad se basa en una lógica clientelar y de favoritismo político.

A la municipalidad siguen acudiendo diversos estamentos del tejido social: escuelas, colegios y otros por mantenimiento de los locales, moradores de las comunidades por agua, etc. que “*el municipio y el consejo en si no pueden decir que no, lo están haciendo*”⁸, lo cual limita la canalización de acciones a través del PP. Una tarea pendiente por resolver es la brecha técnico-política entre implementar el presupuesto participativo abiertamente o manejar los recursos vía presupuesto municipal directo.

⁸ Martínez, Marcia.. Directora financiera del municipio del cantón Puyango, en entrevista realizada el 14 de agosto del 2006

De hecho en El Arenal, aparte de los US\$ 25.000 del PP, el municipio asignó US\$ 19.801 como contraparte para un alcantarillado sanitario que no estaba presupuestado, se tuvo que buscar el financiamiento para poner la contraparte. También por fuera del PP, en la parroquia de Vicentino, la municipalidad está haciendo, entre otras cosas, el adoquinado, bordillos y la colocación de adoquinado de las calles por aproximadamente US\$ 10.000.

En perspectiva, para el año fiscal 2007 se está promoviendo la integración de las restantes 3 parroquias rurales del cantón (El Limo, Ciano y Mercadillo) para que el PP alcance cobertura cantonal en el sector rural. CARE y Fundación Espacios están apoyando con la preparación de todo el proceso.

En Alamor (la cabecera cantonal y única parroquia urbana) no está previsto implementar el PP, allí se manejan los recursos directamente del presupuesto de la municipalidad y es previsible la no participación de la comunidad, debido a que el Municipio concentra la inversión y el gasto en razón de una lógica de retorno de la recaudación de tributos que se concentra en la zona urbana.

No obstante, todo depende de la decisión que tome el Consejo Cantonal. El compromiso del Alcalde es mantener y ampliar el Presupuesto participativo a todo el cantón y favorecer a todas las parroquias rurales, principalmente a las que no fueron sorteadas el primer año de aplicación del PP. En general, es poco probable que el Consejo retroceda en la intención de aplicar el PP, tendría que haber sido un rotundo fracaso la experiencia piloto y no es el caso, aunque al principio ciertos pobladores estaban reacios a participar y colaborar. Lo que eventualmente podría suceder es que el Consejo introduzca nuevos criterios para asignar los montos.

Desde el Consejo Municipal⁹, el PP es enfocado como la mejor manera de cumplir con las parroquias sin llegar a una política clientelar, respetando las obras prioritarias que se resuelven en las asambleas parroquiales. Según el Alcalde del cantón, las necesidades son inmensas y *“si nosotros hacemos una política clientelar para cumplir con todos, que era la costumbre, eso es politiquería y no se hacen obras que repercutan en bienestar social”*, a disgusto de mucha gente el Alcalde ha limitado la dinámica de responder con obras las solicitudes de la población.

“Lo que se hizo como piloto no ha sido lo que yo esperaba, nos faltó trabajar en la concienciación de la gente, se hizo reuniones, en los barrios dijeron: ‘yo necesito que se nos haga la pasarela en US\$ 4000’, se aceptó. Por ahí sale otro grupo: ‘necesitamos equipo odontológico’, sin tener siquiera odontólogo, igual se aceptó. Son situaciones que hay que ir limando y meter en la cabeza de la gente que ese es el presupuesto y de ahí no puedo salir, el resto de barrios que no recibió nada, me han caído acá pidiendo pintura, yo les he dicho, ustedes tienen su presupuesto y de eso no puedo salirme. Entonces, no es un problema político si no metodológico, será que la negligencia de los barrios es grande, a la gente le importa poco o nada lo que pasa. Hacerles entender es duro pero en eso estamos, yo no puedo trabajar entregando limosnas, faltó mas trabajo del municipio, de los técnicos, de CARE”¹⁰.

Es importante, metodológicamente, transmitir a la población el mensaje que todas las comunidades en algún momento podrán financiar sus obras vía PP que no les puede tocar a todos a la vez, si la gente no lo entiende (por no estar debidamente informada), al priorizar en una parroquia proyectos de algunas comunidades, el resto de comunidades no

⁹ El Consejo Municipal integrado por los concejales electos tiene como sus principales atribuciones: ejercer la función legislativa del Municipio, el control político sobre el Alcalde; discutir y sancionar los proyectos de ordenanza municipal; y aprobar el presupuesto de gastos e inversión municipal para determinado año fiscal.

¹⁰ Tinoco, Víctor Hugo. Dr. Alcalde del Cantón Puyango. En entrevista realizada el 15 de agosto del 2006.

beneficiadas eventualmente pueden reaccionar de manera poco amigable con el PP y en algún momento buscaran romper el ciclo, eso esta sucediendo en Puyango, pedir al Alcalde dinero para diversas obras¹¹.

La experiencia del PP es relativamente nueva, en su fase piloto no se podría afirmar que ya se notan cambios. En su connotación política, el PP aparece como una posibilidad para las comunidades en general y particularmente para los usuarios de reducir los índices de pobreza a partir de su inclusión en un sistema de oportunidades que procuran un apropiamiento de la población, sin someterse a los actores externos. Se trata de promover *“la posibilidad de priorizar mi proyecto, de aprovechar la oportunidad que se nos esta dando, esforzarnos un poquito, participar y colaborar en la ejecución de los proyectos, es la primera experiencia”*¹².

Tratándose de una vivencia nueva, la experiencia, también, deja latentes algunos vacíos de carácter conceptual, programático y operativo que se reflejan principalmente en la limitada integración de los sujetos meta de la propuesta, pues, más allá de promover en dichos sujetos la participación y apropiación del proceso, la iniciativa es activada, dinamizada y, por lo mismo, liderada por el aparato técnico-político del Municipio cantonal; de hecho, la voluntad del Alcalde es un factor determinante, en ese marco la participación se remite a una acción pasiva que no genera ni agrega valor al proceso.

La herramienta es valiosa y su alcance conceptual trasciende en torno a un ejercicio concreto y directo de democracia, no obstante, se reflejan, también, limitaciones en su ejecución: los montos presupuestados son idénticos y en algunos casos redondos (el calculo es poco riguroso)¹³; como ya se anotó, los proyectos (perfiles) los preparan los técnicos del municipio antes de la asamblea, reduciendo el rol de la comunidad en este rubro y atenuando el papel de CARE en el tema.

7.2 Participación ciudadana para la gestión transparente de asuntos públicos (las veedurías ciudadanas)

El control ciudadano y la rendición de cuentas son los elementos de gestión con los que se procesa este componente, la veeduría ciudadana representa una manifestación concreta de la acción.

Desde el año 2001 la Comisión de Control Cívico Contra la Corrupción (CCCC) impulsa la iniciativa de promover la implementación de las veedurías ciudadanas como herramientas de prevención de la corrupción a través de participación ciudadana en el Ecuador, básicamente para realizar la vigilancia y control social de la gestión pública, en la creación de una cultura de legalidad y honestidad. Es una actividad cívica y voluntaria.

Las experiencias en el ejercicio de las veedurías se han dado en distintas modalidades, desde proyectos locales relacionados con la construcción de vías, obras de alcantarillado, reciclaje de residuos sólidos, hasta grandes proyectos, planes, programas nacionales y políticas de Estado.

¹¹ CARE, aparte de prestar apoyo técnico, inyectan fondos adicionales a través de otros proyectos para dotar de infraestructura a las escuelas, por ejemplo en El Arenal (proyecto Educavida), son montos fuera del PP.

¹² Morador, participante en la Asamblea de priorización de proyectos. En entrevista realizada el 15 de agosto del 2006.

¹³ Podría ser el caso de un proyecto al que se le asigna en asamblea determinado monto, pero luego al desarrollar técnicamente el perfil, se calcula un costo mayor *“Abí le tocaría más esfuerzo a la comunidad, porque de parte del municipio ya no se puede dar más” Lic. María Martínez. Idem.*

Los jóvenes de Puyango organizados en la agrupación “Arte, Cultura e Integración” decidieron involucrarse en actividades de control social y aportar con ideas e iniciativas para, de alguna manera, estar presentes en las decisiones que se tomen en el gobierno local. En un taller de motivación sobre veedurías ciudadanas facilitado por la CODEMUF (Comisión de Mujeres Fronterizas) y CARE, los jóvenes propusieron el tema y de allí surgió la idea de la veeduría para los servicios que presta el relleno sanitario en las parroquias de Alamor y Mercadillo.

Entonces, por iniciativa de los jóvenes se implementó la veeduría que empezó en mayo del 2005, motivada por la preocupación respecto a la deficiente higiene y salubridad de sus comunidades, *“debíamos saber qué estaba pasando con los fondos, en qué se estaban invirtiendo. Tanto se hablaba del relleno sanitario, que supuestamente estaba sirviendo y controlando lo que es contaminación”*¹⁴. El Alcalde y el equipo municipal tuvieron apertura, pese a no estar muy de acuerdo con los veedores porque eran muy jóvenes, al final se concretó muy bien el proceso.

La formación de la veeduría estuvo acompañada de un proceso de capacitación de tres meses.¹⁵ En base a la elaboración de un plan de actividades se dieron los pasos necesarios, la agrupación de jóvenes participó con un grupo de apoyo conformado por 22 personas de los cuales 6 integraban la veeduría. En esta iniciativa los jóvenes están respaldados por 250 jóvenes del cantón y 1204 a nivel de la mancomunidad Paltense¹⁶.

Al principio, gente adulta estuvo inmersa en el proceso, otros actores del tejido social han reaccionado a esta iniciativa pasivamente, aún cuando conocen el tema, aparentemente no les importa, quizás se deba a que es un proceso nuevo, *“porque si el tema tuviera interés para la gente, entonces sí participarían. Metodológicamente es un tema mucho mas complejo que los PP. No obstante, el éxito de las veedurías esta en identificar el objeto de las misma y que tenga un interés común”*¹⁷.

Los jóvenes de Puyango, a través de la veeduría y otros procesos organizativos que responden a sus propias prácticas organizativas, han desarrollado capacidad de actoría e interlocución frente al Municipio y otros actores del cantón. Eso les ha servido para posicionarse y legitimarse (en base a su credibilidad donde no predomina el ánimo político ni el interés económico), como instancia operadora de la veeduría.

Su participación y acción ha estado revestida de un compromiso ejemplar con su comunidad, en los barrios pilotos un grupo de jóvenes *“se saco el aire”* barriendo, enseñando a barrer a la gente en las calles. Aunque se debe recomenzar cada año, la lección no se aprende fácilmente, *“pero no es por el pueblo en sí, el pueblo se cansa. Los que están manejando la cosa pública son los que no aprenden la lección, nos estamos preocupando solamente por la carretera si el pueblo lo agradece, eso es importante, pero se omite la cuestión cultural, la salud, etc. porque no es tan llamativa para el protagonismo político”*¹⁸.

14 Córdova, Rosario. Primera Vocal de la Veeduría del Relleno Sanitario y Presidenta de la Agrupación de Jóvenes “Arte Cultura e Integración”. En entrevista realizada el 14 de agosto del 2006

15 Previo a esto, tres integrantes del Grupo Integración participaron del proceso de Formación del Grupo Gestor de Veedurías, mediante talleres modulares mensuales desarrollados durante siete meses, mediante convenio entre DyGO-CARE y la CCCC.

16 La mancomunidad se conformó en febrero del 2006 con representantes de los 8 cantones (Olmedo, Chaguarpamba, Platas, Celica, Puyango, Pindal, Zapotillo, Macará) afines a la cultura Paltas. Financian su trabajo vía autogestión y proyectos que auspician distintas ONG y gobiernos locales

17 Paccha, Digna. Idem.

18 Córdova, Rosario. Idem.

La veeduría tiene connotaciones importantes para los jóvenes organizados, no están creando líderes jóvenes para jóvenes, crean líderes jóvenes para la comunidad, para que aporten al desarrollo y sustento de la comunidad, esto es importante por que los integra a la dinámica poblacional. Ellos entienden que desde una perspectiva cultural no se puede admitir que la comunidad se cansó de asear su calle, su parque, de clasificar la basura, reclaman una cultura propositiva y de interlocución horizontal con las autoridades.

La idea de los jóvenes es hacer un seguimiento institucionalizado, estructurando la participación de los diversos actores -incluidas las ONG-, replicando la experiencia de veedurías desde los jóvenes. En el proceso de integración al desarrollo de su comunidad los jóvenes de Puyango tienen mucho trabajo avanzado, han propuesto al Municipio un convenio para activar, por medio del arte, la campaña de cultura de residuos sólidos, escribieron una obra, se estrenó, el Municipio compró los trajes, pero hasta la fecha no se ha activado la campaña

La experiencia de la veeduría en términos de su sostenibilidad corre el riesgo de terminar sin mayor trascendencia si no hay un compromiso más explícito de las autoridades y todos los actores. La CCCC, por ejemplo, acompañó hasta tener el informe de los veedores aduciendo que son solamente una instancia de apoyo (aún cuando el marco legal le asigna potestades para movilizar el proceso), no obstante, los jóvenes siguen trabajando y cumpliendo su compromiso pese a que no tienen acompañamiento, *“en parte tienen razón. Debería ser la misma ciudadanía, nosotros somos los culpables de lo que pasa”*¹⁹.

En efecto si los jóvenes no se involucran, las posibilidades de reproducir escenarios más vitales para el desarrollo local se reducen. En ese sentido la participación formal de los jóvenes desde una visión política, en el sentido de constituirse en un agente social con responsabilidades, compromisos, obligaciones y derechos, facilitará la constitución de escenarios más proclives al desarrollo cantonal.

Aún cuando la veeduría en Puyango responde a una iniciativa de los jóvenes, el asunto está marcado por lo que diga la alcaldía, *“si no se les invita no participan, pero debería ser iniciativa de la comunidad, decir qué hay, qué van hacer, queremos involucrarnos. Yo tengo que ir a buscarlos, porque a mi me interesa que las cosas salgan bien. Nosotros hemos adquirido un préstamo del Banco del Estado por US\$ 330.000 para el alcantarillado de los barrios del sur de Alamor, necesitamos que se haga la veeduría, que participen ellos”*²⁰.

No hay experiencias previas de veedurías de escala parroquial, ha sido un trabajo muy complejo, porque implica integración de la ciudadanía, no se les paga, no hay reconocimientos explícitos. Al ser un proceso nuevo, la gente piensa que una veeduría no es para ayudar a transparentar sino para asumir una actitud policiaca, el trabajo asume riesgos a futuro si no se toman las precauciones necesarias.

Se puede decir que la acción genera incidencia, sobre todo en la gente más necesitada, aún cuando ese segmento de la población no cuenta con servicios de agua ni alcantarillado; la gente es conciente de que el reciclaje mejora su medio ambiente, porque cuentan con un relleno que permite clasificar y dar un tratamiento adecuado a los residuos sólidos.

¹⁹ Córdova, Rosario. Idem.

²⁰ Tinoco, Victor Hugo. Dr. Alcalde del Cantón Puyango. Idem.

7.3 Fortalecimiento del gobierno local (el telecentro, la Ventana Ciudadana, y la automatización de servicios municipales)

El fortalecimiento del gobierno local en Puyango se remite a la asistencia que CARE, a través del proyecto DYGO, ha prestado principalmente en la actualización de Plan Estratégico Municipal, la capacitación en herramientas de gestión transparente (PP, veedurías ciudadanas), la automatización del área financiera en especial de los servicios de recaudación de rentas y tributos del Municipio, la implementación del telecentro y la Ventana Ciudadana.

Este proceso se facilitó significativamente en la gestión del Actual Alcalde del Cantón, Dr. Victor Hugo Tinoco y gracias a la colaboración de todos los concejales que pertenecen a diversos partidos (ningún concejal pertenece al partido político del Alcalde) cuya intención expresa es transparentar la gestión. La interacción política que conjuga la apertura con la voluntad política consensuada en función del interés común es una ventaja.

Estas iniciativas tuvieron una externalidad positiva, probablemente no prevista, operaron como “efecto demostrativo” de que trabajar en estos temas puede derivar en beneficios inmediatos para la población. En la lógica de lo tangible, estas iniciativas, convocan el interés de la población en todo el resto del proceso impulsado por CARE.

a. El telecentro comunitario

Una acción que impulsa la gestión transparente es la implementación del telecentro comunitario, que permite el acceso a información a través de páginas web, no es gratuito, los usuarios tienen que cubrir parte del valor porque se usa tecnología satelital de alto costo (US\$ 390 mensuales), el municipio solo puede asumir una parte.

El telecentro, financiado por el Municipio y CARE, es percibido como de gran utilidad para la comunidad, por ejemplo, para los familiares de los emigrantes que en esta zona son muchos, pero se enfoca más en lo educativo y en la investigación. En Puyango actúan numerosos grupos juveniles, el telecentro sirve también como un espacio de integración e intercambio de experiencias entre las diversas agrupaciones de jóvenes.

b. La Ventana Ciudadana

La Ventana Ciudadana fue una idea de CARE basada en la LOTAI²¹, y los conceptos de transparencia administrativa y municipios transparentes. La propuesta metodológica y el diseño del software lo realizaron en Alamor profesionales locales.

La ventana informa sobre presupuestos de obras públicas, la agenda municipal, presupuestos de ingresos y egresos, noticias; tiene un campo para la participación ciudadana donde a través de encuestas el ciudadano mide el grado de gestión que ha tenido cada departamento del municipio. También hay secciones para emitir críticas, sugerencias a cada departamento. Esa información es enviada al Alcalde y a los concejales para que tomen las medidas correctivas.

²¹ Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información

Algunos miembros de Juntas Parroquiales no saben cuál es el presupuesto asignado a su parroquia, la ventana tendrá dicha información, si ellos quieren ver el presupuesto desglosado, la información la pedirán en la misma ventana, el responsable debe sacar un reporte de todas las peticiones y dependiendo del tipo y área de la petición, en un determinado tiempo debe entregar la información. Por ejemplo, si piden la nómina de personal del Municipio, tendrán el listado. La información impresa tiene un costo, la LOTAI dice que la información tiene que ser transparente y estar en donde la ciudadanía la pueda observar, pero la misma Ley dice que los costos deben ser cubiertos por los solicitantes.

El concepto de Ventana Ciudadana se ha extendido a la página web, la cual se ha diseñado pensando en la Ley de acceso a la información, en ella se dispondrá de información sobre contratos, valores de las obras, viáticos, honorarios del Alcalde, de los Concejales y otros funcionarios. La Ventana Ciudadana está integrada también con el telecentro, que aparte de dar un servicio de conectividad a la población, permite a cualquier ciudadano saber, de manera sencilla, cuánto dinero recaudó el Municipio ese día, cuánto egresó, etc.

Físicamente la Ventana Ciudadana opera de tres formas, en el Hall del municipio con monitores touch screen; en el telecentro y en la página web, en las tres se gestiona a través de red. Desde cualquier parte del mundo se puede entrar a la ventana sin ser ciudadano del cantón.

Complementariamente se usan otros mecanismos para facilitar a la población el acceso a la rendición de cuentas. El Alcalde informa a través de un periódico local sobre el quehacer y los rubros presupuestarios de la municipalidad.

Para el acceso a internet en las parroquias lejanas el municipio tiene el proyecto de bibliotecas virtuales, se ha donado una computadora a cada parroquia, la limitación es que no hay estructuras de red, se compraron diccionarios, enciclopedias, traductores electrónicos dependiendo de la especialización del colegio. Solo dos parroquias (Mercadillo y Vicentino) tienen conexión a internet mediante antena radio láser, se tiene capacidad tecnológica para conectar, pero hace falta financiamiento.

La población está muy poco informada sobre la Ventana Ciudadana. Los esfuerzos de esta fase de lanzamiento se han concentrado en el desarrollo de la metodología y no en la promoción, en consonancia con la política del Alcalde de no promocionar las cosas mientras el producto final no esté terminado; aunque, se está iniciando una campaña de difusión. Se requiere un proceso sostenido de información y socialización, quizás a través de los jóvenes que tienen más familiaridad con estos temas, sino, podría ser limitada la interacción con la comunidad.

c. La automatización de servicios municipales

Desde marzo del 2005 el Municipio de Puyango implementa el proceso de automatización de los servicios públicos municipales con muy buenos resultados. Con el sistema de información y gestión de gobiernos locales (SIGGLO) de CARE, para el cobro de impuestos y los módulos de tesorería y recaudación se ha recuperado cartera vencida, e incrementado la recaudación de impuestos y alcabalas, se ha instalado un punto de cedulación (antes tenían que ir a Loja o Machala).

Los conceptos de Ventana Ciudadana y telecentro de alguna manera están vinculados al proceso de automatización también. El municipio ha invertido entre el 2005 y 2006 cerca de US\$22.000 en temas informáticos²².

La automatización ha mejorado la credibilidad del Municipio. Antes los usuarios no estaban seguros si sus pagos iban a las arcas del Municipio, ahora todo lo registra el sistema, también ha mejorado la visión que se tiene del servidor público a través del mejoramiento de la calidad del servicio que presta. La imagen ha cambiado.

La automatización ha generado un rendimiento incremental espectacular en la recaudación del municipio, en el siguiente cuadro se distinguen las diferencias

2004*	2005**	2006***
US\$ 60.000	US\$ 126.280	US\$ 138.138

* Corresponde a todo el año fiscal

** Recaudación del 3 de marzo (fecha en que se inicio la recaudación automatizada) al 31 de diciembre de 2005

*** Del 1 de enero al 16 de agosto del 2006 (fecha en que se levantó la presente información)

Se puede percibir el impacto, sobre todo en la gente más necesitada, ellos reconocen de manera explícita la agilidad y transparencia en la prestación del servicio, la situación no es comparable, han reducido significativamente sus costos de transacción (por ejemplo, la diferencia de tiempo de gestión entre la situación anterior y la actual ha mejorado en horas y en algunos casos hasta días). Además, el sistema tiene un módulo que categoriza las tarifas diferenciándolas según la capacidad de pago y estrato socioeconómico del ciudadano.

7.4 El Comité de Desarrollo Cantonal (CDC) instancia de gestión de actores para el desarrollo de Puyango

a. El CDC

Los actores del tejido social del cantón tienen en el CDC un espacio para articular acciones y gestionar el desarrollo de su localidad en base a su interacción sistemática. El CDC tiene su origen el año 1998 como consecuencia de la primera Asamblea Cantonal²³ promovida por el proyecto “Espacios Saludables” financiado por OPS.

El año 2001 el CDC fue presidido por el Alcalde, y estaba conformado por representantes de ONG, entidades gubernamentales presentes en el cantón y de organización sociales de la localidad. La gestión del CDC estuvo marcada por una actitud paternalista que “financiaba la participación” (movilización desde zonas alejadas) de los miembros,

²² El municipio tiene un servidor de Internet y una red de interconexión para todos los puestos de trabajo que lo requieran. Tiene un servidor de aplicación de datos desde donde se maneja el SIGGLO.

²³ La Asamblea Cantonal es un espacio de participación ciudadana, en el que se congrega la población del cantón a través de representantes de las organizaciones de base y otras instancias representativas del tejido social de la localidad (tienen representación las juntas parroquiales, barrios urbanos, sector productivo, transportistas, entre otros). Promueve la articulación de los intereses de la ciudadanía hacia las instituciones gubernamentales y los organismos de apoyo.

situación que originó transgresiones en el proceso cuando las entidades de apoyo salieron, pues a falta de los “beneficios iniciales” desertaron muchos.

El proceso es muy complejo. En el intento de mejorar se han producido varias reestructuraciones. El Consejo Cantonal emitió una ordenanza²⁴ que revocó la presidencia al alcalde, para que no sea juez y parte y exigió a toda organización que integre el CDC tener vida jurídica o al menos estar en trámite de legalizarse (algunos supuestos representantes de organizaciones se autonombraban como delegados de sus gremios), esto afectó la participación de segmentos importantes de la sociedad civil, entre ellos los jóvenes quienes habían legitimado su participación en el CDC en base a su trabajo social y que fueron parte muy activa en la constitución inicial del mismo.

El proceso y las prácticas organizativas de la zona no promueven la constitución legal de las organizaciones de base o un accionar dentro del marco legal vigente, además, existen organizaciones que estando vigentes con dinámica y presencia no están participando, *“por ejemplo, las cooperativas cafetaleras jurídicamente existen como tal, pero no están actualizadas en sus obligaciones frente a los organismos competentes, la nomina de socios no está al día, hay fallecidos y retiros voluntarios, a estas organizaciones, aunque tuvieran toda la voluntad de participar, la ordenanza no lo permite”*²⁵.

En la actualidad, en el CDC participan solamente representantes de organizaciones sociales del cantón, el municipio y los demás organismos de apoyo no forman parte, están involucrados sin derecho a voto. No obstante, aún cuando el CDC es un mecanismo que tiene el cantón para convocar e insertar a los sectores sociales, el espacio donde todas las instancias se congregan para discutir y opinar sobre el desarrollo del cantón, no es lo suficientemente inclusivo como para permitir la participación horizontal y vertical de toda la sociedad.

Unas 20 organizaciones están actualmente vigentes en el CDC, las más importantes son:

- Asociación agroartesanal de productores de café altura de Puyango;
- Seguro Social Campesino;
- Unión Popular de Mujeres de Loja;
- Agricultores de la parroquia de Ciano;
- Centro agrícola cantonal.

Actualmente a los jóvenes organizados no les interesa involucrarse al CDC, no lo ven como un espacio integrador de actores y menos que funcione, tampoco han sido invitados a participar, *“nosotros tenemos un trabajo que estamos cumpliéndolo dentro de la agenda, estamos integrados en la sociedad. Si no le dan importancia a nuestro trabajo y tampoco les interesa trabajar, trabajaremos con las Juntas Parroquiales, las organizaciones comunitarias, el Municipio y el Consejo Provincial. Aborita estamos haciendo un dispensario comunitario a pedido de organizaciones comunitarias, nosotros no cobramos por eso. El momento que decidan ahí está nuestro trabajo, ha costado mucho sacrificio y debemos cuidar ese trabajo. El involucrarnos ahí implica estar relacionados con un partido político, eso no da transparencia. En esa parte nosotros nos cuidamos mucho”*²⁶.

²⁴ “La iniciativa de la ordenanza provino de los integrantes del CDC, para amparar la gestión del comité en un marco legal específico, la Ley de acceso a la información es muy general. El trámite de aprobación de la ordenanza aún no termina, falta la inscripción del registro en Quito.” Sr. Noé Valarezo Rous, Tesorero del CDC, en entrevista realizada el 16 de agosto del 2006

²⁵ Jaramillo, Javier. Presidente del CDC, en entrevista realizada el 14 de agosto del 2006

²⁶ Pereira, Ramiro. Asesor de la organización de jóvenes de Puyango. En entrevista realizada el 14 de agosto del 2006

El CDC requiere una reestructuración que inserte a todos los actores, principalmente a los más dinámicos social y económicamente, como los caficultores, la cámara de comercio, el grupo de jóvenes -que trabajan dentro del cantón y a veces no son convocados por celo político-. La actividad económica del cantón es la agricultura y la ganadería, y hay una dinámica organizativa juvenil bastante importante comparada con otras zonas del país.

Los estratos más vulnerables del tejido social participan en el CDC por la vía del Seguro Social Campesino, pero no hay un elemento que vincule el CDC a las comunidades. El problema parece ser conceptual, la gente no ubica la utilidad de dicha instancia y no se integra, es difícil ser parte de algo sin saber bien para que se está allí, incluso algunos miembros actuales están “empoderados” pero otros no participan con facilidad, lo cual relativiza la importancia del CDC. Por eso en procesos tan trascendentes como el PP, veedurías y Ventana Ciudadana el CDC ha participado con debilidad, en algunos casos se limita a procesos de acompañamiento y “legitimación”.

El CDC se ampara en una ordenanza municipal, pero no tiene financiamiento, se hacen gestiones con recursos personales de los directivos, reciben asistencia técnica y logística de las entidades que conforman el consorcio que opera el proyecto DYGO, la municipalidad siempre está dispuesta a apoyar, de hecho algunas acciones se coordinan con el Municipio.

b. El Plan de desarrollo Cantonal

El Plan de Desarrollo Cantonal de Puyango fue elaborado el año 2000, fue diseñado y formulado por un consultor privado, contratado en su momento por una entidad de apoyo. En el desarrollo del plan no fueron involucrados los actores del tejido social local y su realización estuvo contextualizada por episodios conflictivos en la política local.

A pesar de todo el tiempo transcurrido, el plan no está legitimado, muchos de los actores no lo reconocen ni saben que existe. El plan tiene vigencia hasta el año 2010. Evidentemente no es un plan muy integrador, además está marcado por la situación política, pues fue trabajado en “*la administración de tal partido...*”. Hay una tensión política dentro del cantón que no permite que el plan sea asumido como herramienta para impulsar el desarrollo, por lo mismo no integra a todos los actores que deberían estar.

“Tenemos un plan de desarrollo cantonal, es de otra administración pero no lo hemos desechado. En nuestro programa de trabajo de la candidatura presentamos un plan notariado, lo hicimos en base al plan de desarrollo cantonal. Pienso que se debe ajustar el plan, hecho para 10 años pero hay muchas cosas que faltan, puede también ser el mecanismo de integración”²⁷.

8. Recomendaciones

Más allá de los logros obtenidos en la implementación de la experiencia, es importante que los operadores del proyecto profundicen en el desarrollo conceptual y programático de los procesos impulsados y procuren mayor precisión metodológica considerando la necesidad de flexibilidad y adaptabilidad requeridas.

La automatización de servicios es uno de los componentes más exitosos de DYGO, no obstante para garantizar la sostenibilidad del proceso, es importante que el Municipio

²⁷ Dr. Victor Hugo Tinoco. Alcalde del Cantón Puyango

reinverta estratégicamente en el cantón los rendimientos que origina el incremento de la recaudación.

Por otro lado, es importante reconocer y valorar la trascendencia de la participación cualitativa y cuantitativa de los jóvenes. Su vinculación al proceso, tiene más valor aún, puesto que ha surgido de su propia iniciativa. Cuando los jóvenes se involucran, las posibilidades de reproducir escenarios más vitales para el desarrollo local se incrementan. La participación formal de los jóvenes como agentes sociales con responsabilidades, obligaciones y derechos facilita la constitución de escenarios proclives al desarrollo cantonal.

Por su parte, la misma razón de ser del CDC exige que este sea más compacto y solvente para incidir de manera concreta y objetiva. Podría ser una instancia puente, de análisis e identificación de las necesidades de la comunidad, especialmente de los lugares más apartados del cantón. Al CDC, en conjunto con la municipalidad y otras organizaciones, les incumbe la satisfacción de necesidades de los sectores más vulnerables. Un mecanismo muy tangible son los PP y las veedurías, una intervención más dinámica en estos procesos (figurar en las convocatorias, presencia y protagonismo en las asambleas) legitimaría al CDC en el cantón.

Para desvincularlo políticamente de los alcaldes de turno y de los partidos políticos, el CDC podría validarse en espacios como la asamblea cantonal, las asambleas parroquiales, que convocan masivamente el tejido ciudadano, vincularse a instrumentos como el plan de desarrollo cantonal y en ese marco promover resultados tangibles para motivar la integración del tejido social. Al reconocer y suscribir el plan como mecanismo de sostenibilidad del proceso, como hilo conductor que orienta la gestión local, también despolitizará la integración del tejido social, pues la política suele permear estos procesos,

Es fundamental una reestructuración del CDC, insertando a todos los actores, principalmente a los más dinámicos social y económicamente, el CDC no está vinculado a las comunidades. El problema es conceptual, la gente no ubica la utilidad de dicha instancia y no se integra, lo cual relativiza la importancia del CDC, por eso en procesos trascendentes como el PP, veedurías y Ventana Ciudadana el CDC no ha participado.

Previamente es importante que los actores en general, conceptualmente entiendan la necesidad de activar un espacio ciudadano en el que se incluya a la mayor cantidad de actores comprometidos con el desarrollo de su cantón y que operen en el marco de instrumentos claros, metodologías coherentes y que los intereses de la mancomunidad estén presentes.

9. Lecciones aprendidas

En esta sección se suscriben las **lecciones aprendidas** de la experiencia basadas en las brechas entre lo previsto o programado con lo logrado o ejecutado, la tensión entre los propósitos explícitos y deliberados de los actores, y los cuellos de botella que emergieron durante el desarrollo de la experiencia. Se trata de un esfuerzo por explorar la experiencia de manera que **sugiera nuevas y mejores prácticas para los actores** que emprenden procesos sistemáticos de lucha contra la pobreza y el logro de los objetivos del milenio.

La identificación de los aprendizajes relevantes de esta experiencia se remite a los tres aspectos operados por el proyecto DYGO: i) Inclusión social de grupos vulnerables en la

toma de decisiones; ii) Participación ciudadana para una gestión transparente de los asuntos públicos; y iii) Seguimiento a actividades de fortalecimiento de gobiernos locales.

Se organizan los items en función de las categorías establecidas por el programa PAR: i) Pro-pobre o incluyente; ii) Desarrollo de Capacidades; iii) Rol de instituciones de apoyo; y iv) Sostenibilidad de los cambios, intentando situar la incidencia de la participación de las IFIS o donantes en el proceso; la dependencia que produce la interacción de esos agentes con los gobiernos subnacionales y los actores de la sociedad civil.

Pro pobre o incluyente:

En la experiencia **estudiada se identifica una dinámica socio-política** caracterizada por la interacción de los actores involucrados en el ejercicio del control social, rendición de cuentas, formación y consolidación de veedurías ciudadanas, presupuesto participativo, fortalecimiento de Comités de Desarrollo Cantonal y otras instancias de participación ciudadana, para incidir desde la sociedad civil en la gestión del desarrollo local, mediante la utilización de estas herramientas de gestión transparente.

Sin embargo, **en la inclusión de los agentes locales a las instancias de gestión local que el proyecto y la dinámica asociativa del cantón promueven, se advierte una baja integración efectiva de la ciudadanía organizada.** El diseño del proyecto no formuló estrategias operativas que revelen una inclusión abarcativa de sectores sociales en las diferentes instancias de gestión, muchos segmentos sociales quedaron al margen, especialmente los sectores vulnerables, para los cuales no se implementaron modos organizativos de integración. Los actores económicos locales, por ejemplo, no están integrados.

El Presupuesto Participativo trasciende como un ejercicio directo de democracia; al impulsar la participación social en la toma de decisiones, es una posibilidad para las comunidades de reducir los índices de pobreza a partir de su inclusión en un sistema de oportunidades que procura un apropiamiento de la población. No obstante, la premura con que se abordó el proceso no facilitó la comprensión de la población. Factores de carácter conceptual, programático, operativo y metodológico evidencian dificultades: reiteración de la relación clientelar municipio-comunidad; participación parcial de la comunidad (los sectores vulnerables en particular), etc.

La voluntad del Alcalde a favor de la propuesta es determinante, la iniciativa la lidera el aparato técnico-político del Municipio, pero la apropiación por parte de la comunidad es limitada, se remiten a una acción pasiva que no genera ni agrega valor al proceso.

Desarrollo de Capacidades

La experiencia ha generado **capacidades concretas en el Municipio**, la apertura y el compromiso con el proceso, sobre todo en el campo de la automatización, han permitido **capitalizar la institución** a través de: la optimización de los recursos, rendimientos crecientes de la recaudación financiera, capacidad de gestionar el cantón a través de beneficios intangibles (no solo tangibles): legitimación de la gestión gracias a una mejor interacción con la ciudadanía y la consiguiente **generación de credibilidad**, mejoramiento de su capital humano, de su capital relacional, etc.

El impacto de la automatización es evidente, los ciudadanos han reducido notablemente sus costos de transacción, se categorizan las tarifas diferenciándolas según la capacidad y estrato del ciudadano, lo cual beneficia a la gente más necesitada; estas acciones generan un sentido de confiabilidad en la municipalidad.

Los jóvenes de Puyango cumpliendo un rol protagónico en la constitución de la veeduría ciudadana y otras iniciativas, **han desarrollado capacidad de actoría** e interlocución frente al Municipio y otros actores, sobre la base de un esfuerzo comunitario y cultural que les confiere legitimidad social.

Los jóvenes organizados están creando líderes jóvenes para la comunidad, esto los integra a la dinámica poblacional. No obstante, la experiencia de la veeduría corre el riesgo de terminar si no hay el compromiso explícito de autoridades y otros actores. Es un trabajo complejo, implica integración de la ciudadanía en la transparencia; aunque no se produce un impacto directo, la acción genera incidencia en la gente necesitada.

El **fortalecimiento del gobierno local** en Puyango está asociado al desarrollo de capacidades, la Ventana Ciudadana, el telecentro comunitario y la automatización de servicios municipales. Todos estos procesos generarán transparencia y acceso a través de una ciudadanía informada sobre presupuestos, honorarios, ingresos, gastos, etc.

Sostenibilidad de los cambios

La sostenibilidad de los procesos está determinada, entre otros factores, por la **voluntad política de las autoridades de turno**; por el grado de interdependencia generado en la relación entre entidades de apoyo y las instancias locales beneficiarias de la acción (alude también al soporte financiero); y por la consistencia programática (en términos de enfoque, estrategia y contenido) de la intervención que se ejerce.

En Puyango el actual Alcalde y su Consejo facilitaron la intervención. Por su parte los técnicos del proyecto generaron confianza con las autoridades locales, no obstante, su relación con las organizaciones del tejido social beneficiarias finales de la intervención careció de la misma dinámica.

Por otro lado, **el tejido social del cantón tiene en el CDC un espacio para integrarse con protagonismo**, articular acciones y gestionar el desarrollo de su localidad. El proceso es complejo, la ordenanza que la rige limita la participación de algunos grupos, no es lo suficientemente inclusiva como para convocar a todas las instancias.

Rol de instituciones de apoyo

El rol de las entidades de apoyo es diferenciado, en la experiencia DYGO se distinguen dos niveles genéricos de gestión: el del donante (IFI) y el de los operadores (ONG), cada cual actúa en función de su propio enfoque político y programático, pero mantienen una afinidad y alianza que avala el financiamiento de las experiencias impulsadas.

El proyecto, desde las instancias de cooperación, se activa en base a la **conformación de un consorcio entre actores que tienen una afinidad suscrita**, el propósito es dar una respuesta integral a las necesidades de la población. Estas afinidades se expresan en el proceso y las metodologías usadas. Sin embargo, el éxito de la intervención está sujeto al

grado de inclusión de los actores del tejido social, pues, el esfuerzo por lograr impactos en la gente implica operar más allá de los compromisos de forma y formales del proyecto.

Las entidades de apoyo antes de la intervención de DYGO ‘financiaban la participación’ de organizaciones del tejido social (bajo la premisa de cubrir al menos los costos de La movilización), lo cual **debilitó luego la gestión del CDC**. Esta situación originó transgresiones en el proceso cuando las entidades de apoyo salieron, pues a falta de los ‘beneficios iniciales’, desertaron muchos.

Los enfoques de trabajo de las instituciones de apoyo no se reflejan claramente, (aún cuando explicitan su preocupación por enfocarse al logro de los ODMs y la consecuente inclusión de los sectores más vulnerables en la experiencia de democracia y gobernabilidad). En perspectiva, la búsqueda de impacto en la gente más necesitada remitirá los esfuerzos hacia elementos conceptuales, programáticos, metodológicos y operativos que procuren la movilización de la gente, y eso es responsabilidad de las entidades de apoyo.

El riesgo es instaurar un discurso alrededor de situaciones operativas y administrativas, sin orientar los esfuerzos de la gestión hacia el empoderamiento de la población, para que esté en condiciones de decidir informadamente, tomando en cuenta sus derechos y beneficios, así como sus responsabilidades y obligaciones como ciudadanos.

En todo caso, la debilidad más notoria del proceso es que **el rol protagónico no le corresponde a la comunidad**, la ciudadanía en gran parte de la gestión juega un rol pasivo. El Municipio es parte intrínseca, y no se desconoce el rol trascendental de los operadores del proyecto en la asistencia técnica y la logística (CARE, Fundación Espacios).

La interacción entre el Municipio y los actores de apoyo se exhibe como una experiencia interesante en términos de los alcances programáticos, operativos y metodológicos de la intervención, es el tamaño de la institucionalidad local lo que facilita dicha interacción, en ese sentido parece importante que las intervenciones **analicen la posibilidad de focalizar sus intervenciones en municipios de escala intermedia y menor**.

10. Conclusiones

En función de los objetivos enunciados para el estudio de caso, las conclusiones se formulan a partir de una relectura deductiva de la experiencia, sobre la base de un acercamiento empírico que destaca fundamentalmente, la percepción de los agentes vinculados al proyecto, cotejada con los documentos del mismo. En tal sentido, se prescriben referencias conceptuales para facilitar explicativamente conclusiones de carácter cualitativo y sentido crítico, que conciban la situación, más allá de la experiencia procesada en el proyecto.

La propuesta de DYGO es coherente en los propósitos que persigue y las herramientas previstas para impulsar la acción. Entre los varios factores de éxito, es básico el de la voluntad política, sin ella la intervención no logra los objetivos propuestos. En Puyango ha existido una buena apertura, pero el proceso necesita tiempo para tener impactos y logros.

En general, los proyectos se localizan en contextos de variada connotación política, si las propuestas no prevén estrategias que aborden situaciones de esa índole, los resultados de la intervención quedan supeditados a la voluntad individual de autoridades de turno o de

grupos de interés que se movilizan consultiva o compulsivamente en torno a las acciones del proyecto, y cuyo afán no siempre es correspondiente con los intereses de los segmentos mayoritarios de la población, para los que normalmente los proyectos orientan sus esfuerzos.

La apertura municipal al tejido social, presenta vacíos que reflejan debilidades en la capacidad de integrar a importantes segmentos de la ciudadanía. De manera que, aunque se pregona total apertura, la inclusión de los sectores más vulnerables en la experiencia de democracia y gobernabilidad -con el propósito de mejorar su calidad de vida- no se refleja claramente en la implementación de los componentes de la propuesta.

Las estrategias que se implementan no son correspondientes con la percepción de las personas de condición más precaria, la gente es incrédula, el agricultor y el campesino ya no quieren asistir a los talleres, no encuentran resultados efectivos, los incentivos no son suficientes. La participación se suele reducir a una asistencia a eventos, poco propositiva, para “legitimar” o “validar” con su presencia decisiones que eventualmente son preconcebidas sin recabar en los intereses, necesidades y expectativas de la gente (o recabando en ellos pero desde una perspectiva ajena).

El término participación es usual en las estrategias de desarrollo. Se habla de participación al referirse a la limpieza de las calles del barrio por los vecinos; ser informada la comunidad sobre un proyecto que le afecta; intervenir en un movimiento social; propiciar un proyecto de autogestión, etc., pero la imprecisión tiende a producir confusión, ya que la expresión es amplia y se usa para referirse a procesos incluso contrarios.

Para algunos la participación es tanto como un derecho humano, como si todas las personas desearán participar y lo harán siempre que se les permita, esto no siempre es así. Desánimo, obediencia a la autoridad, poca apego a las responsabilidades y riesgos, incapacidad para organizarse, y convocatorias que no motivan son factores en contra de la participación.

Muchos proyectos se dicen participativos porque suponen el compromiso de la población con la realización de la obra física de un proyecto, a veces se busca disminuir costos mediante la utilización de mano de obra barata. No se considera la participación como acto de voluntad individual donde la persona puede determinar si el tiempo que dedicará, el esfuerzo personal, el perjuicio de dejar otras actividades, etc., superará el beneficio probable de participar. Un proceso que no permite a los individuos la decisión de no participar en el caso de considerar que "no vale la pena", no puede ser participativo.

Entonces, un factor de éxito de la propuesta es la estrategia para integrar a los sectores vulnerables, el enfoque de intervención debe precisar conceptual y programáticamente la distinción entre participación y empoderamiento, y esto debe reflejarse en la parte instrumental del proyecto, por ejemplo, las asambleas de presupuestos participativos son una oportunidad para integrar e incluir organizadamente a estos segmentos sociales y alcanzar logros en la gente más desfavorecida.

Ni las **entidades donantes (IFIs)** ni las **entidades operadoras (ONG)** han enfocado sus esfuerzos en los procesos organizativos, menos aún, en las propias prácticas organizativas de la población excluida, que normalmente son distintas a las lógicas organizativas formales que los donantes y operadores asumen como validas. Las agencias de cooperación reinciden en mecanismos inadecuados de gestión social y no se percatan o perciben de las condiciones culturales locales.

En los modelos organizativos formales, diversos factores limitan la posibilidad de la gente de escasos recursos de “organizarse”. Al forzar los procesos, se suelen producir relaciones de manipulación entre los actores, lo cual degenera o sesga los procesos vinculados a la reducción de la pobreza, pues se reducen las oportunidades de la población vulnerable. En tal perspectiva, la búsqueda de impactos positivos en **la gente más necesitada**, remite los esfuerzos hacia elementos conceptuales, programáticos, metodológicos y operativos que procuren la movilización de la gente desde su propia lógica (su propia racionalidad). Implica romper paradigmas frecuentemente presentes en las acciones que impulsa la cooperación y que se reflejan en percepciones que dan una dimensión negativa de: capacidad de la gente, grado de autoestima, voluntad para dejar de ser pobre, capacidad crítica, limitado capital humano, social y financiero, etc.

La participación como acción colectiva organizada y autónoma en proyectos y acciones, tiene como clave que la población se convierta en promotora de su propio proyecto, para conquistar su ciudadanía como individuos, de ahí la necesidad de fortalecer y democratizar organizaciones, para que se articulen al gobierno local, a los agentes privados y generen políticas. La participación se materializará de acuerdo al desarrollo de la organización, a sus niveles de identidad, cultural, política, ideológica y económica, a la asimilación y comprensión de la problemática social y al nivel de capacidad de elaboración de propuestas alternativas.

A su vez, la dinámica y estructura sociológica del tejido ciudadano se altera a ritmo acelerado, los procesos de la gente se transforman con tanta rapidez como otros aspectos de la globalidad. Mucho dinero (de la cooperación) se ha invertido para capacitar a la gente, pero no se toma en cuenta, por ejemplo, los altos índices migracionales, los conocimientos se van con la gente y no se agrega valor para la gestión local.

Por otro lado, en el caso de la experiencia estudiada, **la apertura del Alcalde** actual permite a las instancias de apoyo un trabajo mancomunado con el Municipio, sin embargo muchas ONG, de fuera, ejercen una acción independiente y las intervenciones se duplican. La interacción entre actores genera diversos niveles de dependencia entre ellos, que involucran al tejido social (especialmente al segmento más vulnerable).

Los procesos de gestión social definen **relaciones de dependencia de los sujetos meta con los operadores y de estos con los donantes**, se conforma una correlación en la que los más precarios dependen del resto por efecto goteo o cascada según sea el caso. Sin embargo, en dicha correlación no se reconoce de manera explícita el efecto inverso que atribuiría a la cooperación institucionalizada (donantes y operadores) una dependencia de los sujetos meta con los que trabaja (una interdependencia dinámica entre los agentes que intervienen en la Cooperación). Este hecho es clave para transparentar los enfoques, roles y los alcances de las intervenciones que se implementan.

Entonces, las IFIs y los operadores, como actores del desarrollo, necesitan revisar sus políticas en virtud del análisis y la evaluación de los alcances y el impacto de sus intervenciones. El posicionamiento derivado de su contribución al cumplimiento de los ODM, es al menos discutible, porque a la luz de experiencias concretas se distingue una reincidencia sistemática en la implementación de procesos y mecanismos institucionales cuya rentabilidad social es, en muchos casos, poco alentadora.

Un elemento pendiente de resolver es la brecha entre la oferta y la demanda. Los donantes administran la oferta del financiamiento, pero su correspondencia con la demanda no

siempre suele ser muy adecuada, luego, se esfuerzan por administrar también la demanda (que en principio correspondería a los sujetos beneficiarios de la acción) tergiversando el rol que les corresponde y sesgando los alcances de la acción.

Entonces, las IFIs que deberían organizar sólo la oferta, organizan también la demanda (presumiblemente bien), asumiendo un rol que no les corresponde y no haciendo bien lo que les corresponde, eso siendo inadecuado, reitera un problema básico en la intervención de las agencias de cooperación: los sujetos meta de la acción no necesariamente son los principales beneficiarios de la misma, esto exhorta a replantear, en alguna medida estrategias que incluyen a los intermediarios u operadores de la intervención. Los proyectos deberían favorecer principalmente a los beneficiarios y no solo a los intermediarios.

La brecha entre oferta y demanda es intermediada por los operadores locales (ONG, gobiernos subnacionales) quienes procesan su gestión basándose en información y conocimientos que provienen de los mensajes emitidos por los administradores de la oferta, más que de las aspiraciones de la demanda. Se produce entonces un esquema de interdependencias que se refleja en los roles y la acción y que altera la dinámica de la gestión en función, también, de la voluntad de las contrapartes.

Entonces, contribuir al cumplimiento de los ODM implica reafirmar la necesidad del esfuerzo organizado propio y con sentido de apropiación de la gente, para resolver sus problemas interactuando alrededor de la experiencia y el conocimiento de todos los agentes (incluidos los externos).

Anexo

Reseña metodológica

Desde el punto de vista metodológico, se trata de establecer un proceso adecuado a los alcances y objetivos propuestos para el estudio.

El estudio es de tipo explorativo y explicativo en complementariedad a un ejercicio analítico y correlacional para ir más allá del simple desarrollo descriptivo de la experiencia, en base a un rigor metodológico cuyo fin es aproximar deductivamente respuestas a la hipótesis que da pie al estudio.

Para la recolección y tratamiento de la información se apela principalmente a **Instrumentos cualitativos (grupos focales y entrevistas semiestructuradas)**, estas consideraciones se asumen sobre la base de las condiciones y posibilidades (respecto de ventajas y desventajas) que contextualizan la realización del estudio.

Se emplean fuentes de información primarias y secundarias, aunque se enfatiza en el levantamiento de información de fuentes primarias

Fuentes primarias

- Vía entrevistas semiestructuradas a:
 - Técnicos de las entidades operadoras que implementaron la experiencia
 - Autoridades y Funcionarios del municipio cantonal de Puyango
 - Directivos del Comité de Desarrollo Cantonal
- Vía grupos focales con:
 - Integrantes del Comité de Desarrollo Cantonal de Puyango
 - Integrantes de la veeduría ciudadana
 - moradores de las parroquias del cantón donde se aplicaron los presupuestos participativos

Fuentes secundarias:

- Documentación técnica del Municipio de Puyango
- Documentación técnica del proyecto DYGO (CARE)
- Libros y documentos publicados por entidades locales sobre el Cantón Puyango
- Censos y listados estadísticos referidos a datos del cantón
- Reportes y memorias de las entidades de la cooperación
- Página web del municipio de Puyango
- Página web de CARE

Siglas utilizadas

AI	Alianza para el Impacto
CCCC	Comisión de Control Cívico Contra la Corrupción
CDC	Comité de Desarrollo Cantonal
DFID	Department for International Development (UK)
DYGO	Proyecto Democracia y Gobernabilidad Local en la Frontera Sur
GLL	Gobiernos Locales
GNTB	Grupo Nacional de Trabajo y Participación, Bolivia.
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IFIs	Instituciones Financieras Internacionales
LOTAI	Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
PAR	Programa de Aprendizaje Regional
PP	Presupuesto Participativo
PSUR	Programa SUR Sostenibilidad y Unión Regional
USAID	Agencia de Desarrollo Internacional de los Estados Unidos
VC	Ventana Ciudadana

