

I.



**CASO  
ECUADOR**



---

## CASODE ÉXITO: APOYO AL FORTALECIMIENTO DE MUNICIPIOS INDÍGENAS ALTERNATIVOS, PROYECTO FORMIA

Consultora Responsable:

Cyntia Aldana - GNTP

Equipo de Apoyo en Boliva:

Vladimir Ameller – Asesor Técnico GTZ

María del Pilar Valencia – GNTP Colombia

Equipo de Apoyo en Ecuador :

Ximena Aldana – SJRM Ecuador

María Sol Rodríguez - PRAGMA VI Ecuador

Nadia Ribadeneira - PRAGMA VI Ecuador

Kátherin Castillo - - PRAGMA VI Ecuador

2010

## **AGRADECIMIENTOS**

Se reconoce el compromiso del personal de FORMIA, quienes han colaborado proveyendo información y compartiendo su experiencia.

Se agradece el compromiso de las autoridades de gobiernos locales, en especial de los municipios Pelileo, Antonio Ante, Nabón , Huamboia y San Fernando; se agradece también a CODENPE; CODAE; FENOCIN; Nuria Moran de FELCODE; a la Universidad Salesiana y la Universidad Central del Ecuador; a los alumnos y becarios del Licenciatura en Gestión del Desarrollo Local y de Diplomado en Gestión Pública (con la Universidad Politécnica Salesiana UPS, en convenio con la Universidad de Valencia).

En particular se agradece a Luis Robles Codirector Proy. FORMIA AECID; José Luis Baixeras AECID-OTC Ecuador; Mauricio Moya Coordinador de los componentes Fortalecimiento del CODENPE y Formación y Capacitación; Cesar Visarrea, coordinador del Componente Fortalecimiento de los Municipios en Territorios Indígenas (MTIs); Germán Muenala - FORMIA ANDINA; Dra. Lourdes Tibán, Asambleista; Ángel Medina, Secretario Nacional Ejecutivo CODENPE.

## Tabla de Contenidos

### Contenido

AGRADECIMIENTOS.....	2
I. RESUMEN EJECUTIVO.....	5
1. Contexto país en el que se ejecutó el proyecto.....	5
2. Resumen del proceso de ejecución del proyecto.....	7
3. Principales Conclusiones y recomendaciones.....	11
II. INTRODUCCIÓN Y NOTA METODOLÓGICA.....	13
1. Introducción general.....	13
2. Nota Metodológica.....	13
3. Introducción al caso de estudio.....	14
III. IDENTIFICACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DE LOS ACTORES IMPLICADOS EN EL PROYECTO.....	19
IV. DESCRIPCIÓN DETALLADA DEL CONTEXTO SOCIOECONÓMICO ADMINISTRATIVO Y LEGAL	22
1. Introducción, diagnóstico de la situación en Ecuador.....	22
1. Desarrollo Humano y Pobreza.....	22
2. Empleo.....	23
3. Calidad de Vida.....	24
4. Salud.....	24
5. Situación de la niñez: Niños, niñas y adolescentes.....	25
2. Descripción de la situación país respecto de los Objetivos del Milenio.....	26
3. Entorno productivo.....	30
1. Caracterización cuantitativa y cualitativa.....	30
4. Estructura Institucional.....	30
5. Percepción ciudadana de la acción gubernamental.....	31
6. Caracterización y análisis de la descentralización en el Ecuador.....	32
7. Indicadores de Descentralización Regional.....	34
8. Descentralización en América Latina.....	34
9. Organización Territorial del Estado Ecuatoriano.....	36
V. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO,.....	37
1. Etapas del proyecto FORMIA:.....	38
2. Componentes del proyecto FORMIA:.....	38

VI. DESCRIPCIÓN DE LA APORTACIÓN REALIZADA POR LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA, Y VALORACIÓN DE LA ADECUACIÓN Y PERTINENCIA DE ESA APORTACIÓN.....	41
VII. DESCRIPCIÓN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN OCURRIDO O EN CURSO.....	42
1. Cambios institucionales en el nivel local y competencias.....	42
2. Cambios en la institucionalidad de los MIA.....	44
3. La prestación de servicios básicos y competencias asumidas .....	45
4. Reformas orgánico estructurales .....	46
5. Formación de los recursos humanos.....	47
6. Incidencia del proyecto en los ODM. ....	49
VIII. DESCRIPCIÓN DE CÓMO HA FOMENTADO LA PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA.....	50
1. Los presupuestos participativos como instrumento clave:.....	51
2. Otras formas de participación de la Sociedad Civil. ....	53
3. Difusión y transparentación de la información. ....	54
4. Gestión municipal con visión intercultural. ....	55
IX. DESCRIPCIÓN DE CÓMO SE HA GARANTIZADO LA SOSTENIBILIDAD DE LA BUENA PRÁCTICA	55
1. Sostenibilidad política, económica y medioambiental: Buenas prácticas.....	55
2. Procesos de gestión administrativa promovidos por los Gobiernos Locales Alternativos (GLA).....	57
3. Manejo y distribución de los recursos económicos. ....	59
4. Procesos de reforma institucional interna .....	60
1. <i>Nivel Legislativo y reorganización de la estructura interna</i> .....	61
2. Aspectos normativos .....	62
5. Ámbitos de participación e interculturalidad.....	63
6. Transversalización de la perspectiva de género .....	63
X. DESCRIPCIÓN DE LOS ASPECTOS NO EXITOSOS DE LA EXPERIENCIA Y DE LAS LECCIONES APRENDIDAS .....	65
1. Aspectos no exitosos .....	65
2. Lecciones aprendidas y recomendaciones para capitalizar la experiencia.....	66
XI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES SOBRE EL CASO.....	68
1. Conclusiones.....	68
2. Recomendaciones.....	70
XII. FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA CONSULTADAS.....	72

## I. RESUMEN EJECUTIVO

En el marco del proyecto “Descentralización y desarrollo. Dos casos de éxito, un desafío para la cooperación” que ejecuta MUSOL con la financiación de la Generalitat Valenciana, se seleccionó el proyecto FORMIA, Fortalecimiento de los Municipios Indígenas Alternativos en Ecuador, financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional.

FORMIA tiene como finalidad “Contribuir a la gobernabilidad del Ecuador apoyando los procesos de democratización y descentralización participativos, desde la consolidación de los Gobiernos Locales Alternativos como impulsores y gestores del desarrollo local, regional y nacional”.

Los beneficiarios directos de este proyecto fueron el CODENPE, Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador; Alcaldes, Alcaldesas, personal técnico y administrativo de 37 municipios del Ecuador; líderes y lideresas de organizaciones indígenas. Los beneficiarios indirectos alcanzan a la población de los municipios, alrededor de 1’350.000 personas y 32 Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador<sup>1</sup>.

El Proyecto FORMIA se ha ejecutado en dos fases, de enero de 2002 a diciembre de 2004 y de marzo de 2005 a diciembre de 2009 y tuvo su cierre formal en marzo del 2010. Actualmente se está negociando la tercera fase que inicialmente se denominó FORMIA ANDINA y actualmente se llama proyecto MATICAN (Municipios Alternativos e Territorios Indígenas de la Comunidad Andina de Nacionales) con el objetivo de vincular a esta iniciativa a diferentes países de la Comunidad Andina de Naciones.

El proyecto se estructuró sobre la base de tres componentes: Fortalecimiento al CODENPE, Fortalecimiento a los Municipios en Territorios Indígenas y el componente de Formación y Capacitación.

### ***1. Contexto país en el que se ejecutó el proyecto***

El proyecto se ejecutó en Ecuador, un país ubicado en el noroeste de América del Sur. Limita por el Norte con Colombia, al Sur y al Este con Perú y al Oeste con el océano Pacífico. Su capital es Quito, sede de los principales entes estatales y del Gobierno Nacional.

---

<sup>1</sup> La población indígena está agrupada en nacionalidades y pueblos indígenas: Awa, Chachi, Epera, Tsáchila, Siona, Secoya, Záparo, Cofán, Shuar, Achuar, Waorani y Kichwa; Otavalos, Imantas, Caranquis, Cayambis, Quitus, Caras, Panzaleos, Salasacas, Chibuleos, Puruhaes, Cañaris, Saraguros, Pastos, Natawela, Kisapincha, Tomabela, Waranka, Paltas, Andoa, Shiwiar y Wankavilka.

Su extensión territorial es de 272.031 km<sup>2</sup> y el total de la población ecuatoriana es de 14.204.900; de ésta, 9.410.481 vive en áreas urbanas y 4.794.419 en áreas rurales<sup>2</sup>.

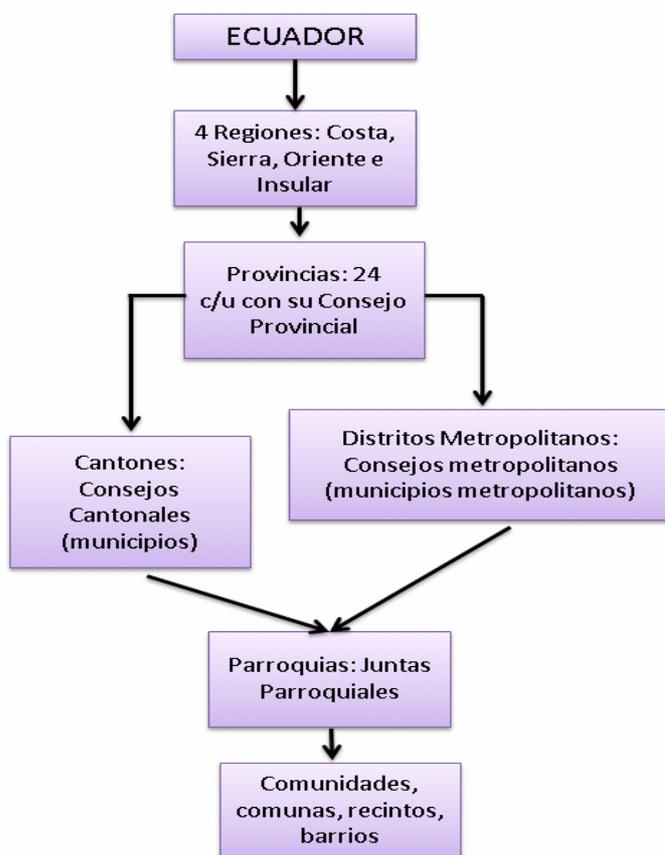
Según un informe presentado por la Comunidad Andina de Naciones, Ecuador, junto con Paraguay, Colombia y Venezuela registran los índices de pobreza extrema más elevados en la región. La extrema pobreza en el área rural es más marcada que en el área urbana

Ecuador es, entre los países latinoamericanos de ingreso medio, el que exhibe la distribución más regresiva del ingreso, por esta razón es necesario considerar como una estrategia de desarrollo social la armonización de políticas redistributivas.

El producto interno bruto del Ecuador se ubica al año 2009 en 23.760 millones de dólares de los cuales la producción petrolera representa un 9% del total y la producción de las ramas no petroleras llega al 78%, el restante 13% se concentra en otros elementos del PIB.

La organización territorial del estado Ecuatoriano se divide en 4 regiones: Costa, Sierra, Oriente y Región Insular (Galápagos), que a su vez están compuestas por 24 provincias:

Cada provincia tiene un Consejo Provincial con sede en la capital provincial, y está a su vez formada por cantones (ciudades) con sus respectivos Consejos Cantonales. Cuando una ciudad tiene el 7% o más del total de la población nacional, se considera como Distrito Metropolitano. Los cantones y distritos metropolitanos están formados por parroquias, cada una administrada por su respectiva Junta Parroquial. Finalmente, las juntas parroquiales se dividen en: comunas, recintos, barrios.



<sup>2</sup> Instituto Nacional de Estadística y Censo-INEC, Censo sobre Población y Vivienda, 2001 (proyecciones al 2010).

**Tabla 1: Forma de Estado y Gobierno, indica el artículo de su consttución y observa su forma (Fuente: GNTP, Waldo Mina)**

PAIS	FORMA	NORMATIVA	ARTICULO	RESUMEN
Ecuador	El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada.	Constitución política del Estado 2009	Primero	Plurinacional, representativo y descentralizada

**Tabla 2: División Político Territorial, frente a los órganos de gobierno establecidos por ley y su autoridad correspondiente a esa unidad territorial (fuente: GNTP, Waldo Mina)**

PAIS	DIVISIÓN POLITICA	LEY	ART.	ORGANOS DE GOBIERNO	LEY	ART.
Ecuador	1. Nación 2. Provincias 3. Cantones 4. Parroquias rurales	CPE	242	1. Gob. Nacional * 2. Gobernación ** 3. Gob. Mcpal/Cantonal * 4. Juntas	CPE	2 y 141  243 al 259

\* Ejerce un nivel de gobierno... \*\* Delegaciones de un órgano superior

Los avances que se expresan en el cumplimiento de los objetivos y metas del milenio en el Ecuador aún son insuficientes. Los datos muestran el imperativo de continuar trabajando para mejorar las condiciones de vida de los pueblos indígenas y afro-ecuatorianos, evidenciando la desigualdad y discriminación por condiciones étnicas.

## **2. Resumen del proceso de ejecución del proyecto**

En este contexto, Ecuador es todavía, un país de tradición centralista<sup>3</sup>, el centralismo es evidente en todos los ámbitos nacionales, en la distribución de la actividad económica y en la organización social, lo cual ha conducido a la conformación de un Estado marcadamente concentrador en lo relativo a los campos político, administrativo y fiscal. En la última década y ante una profunda crisis política y social, que lleva a la caída de varios presidentes y a la dolarización de la economía, la Constitución de 1998 ratifica la descentralización, desconcentración y participación. La ley de Juntas parroquiales (2000), el Plan de Descentralización y el reglamento de la Ley de Descentralización y Participación Social de 1997 (2001), y las reformas a la ley del Régimen Municipal (2004) enfatizan el mejoramiento de los servicios y la obligatoriedad de la transferencia de competencias. Se reconocen dos niveles principales de gobiernos autónomos: provincias y cantones (municipios).

#### **Interculturalidad en Ecuador: Tema Transversal en los ODM**

##### **OBJETIVO 1**

- El 2005, de acuerdo a la ENEMDU la extrema pobreza medida por los ingresos de las personas (personas que viven con menos de un dólar al día) afectaba al 70% de la población indígena y 42% a la población mestiza.
- La desnutrición crónica afecta al 47% de los niños y niñas indígenas, mientras que en la población mestiza es del 21%

##### **OBJETIVO 2**

- Alrededor del 45% de los hombres mestizos mayores de 15 años tenía educación básica completa, mientras que apenas el 16% de mujeres y el 22% de varones indígenas se encontraba en la misma situación.
- Las tasas de analfabetismo según el Censo 2001, de las indígenas mayores de 15 años, el 36% eran analfabetos.

##### **OBJETIVO 3**

- Del total de diputadas/os electos en 2006 apenas 1% eran mujeres indígenas y 4% hombres indígenas.
- En el caso de la violencia familiar muestra tasas ligeramente mayores de las mujeres indígenas 44%, frente al 40% de las mujeres mestizas.

##### **OBJETIVO 4**

- Según ENEMAIN 2004, la tasa de mortalidad infantil de las y los niños indígenas era un 50% superior a la del resto de la población. Además mientras el 80% de los niños blancos había sido vacunado contra el sarampión, el porcentaje en la población mestiza se reduce al 68% y entre los indígenas al 38%.
- El 80% de los partos de mujeres mestizas son atendido profesionalmente, apenas el 30% de los partos de mujeres indígenas lo es.

##### **OBJETIVO 6**

- Al 2001, el 23% de las viviendas habitadas por la población indígena disponía de agua entubada.
- Si bien el desempleo muestra un 1% como tasa de desempleo, esto tiene su explicación en el subempleo, es decir trabajan temporalmente o ganan menos del salario mínimo vital.

*Fuente: Boletín informativo de los objetivos de desarrollo del milenio en el Ecuador. No.4, 30 de marzo del 2007.*

El aporte de FORMIA en el contexto democrático, en un marco de un Estado Plurinacional y Pluricultural establecido en su Constitución Política, que a partir de la realización de la Asamblea Constituyente representaba una oportunidad para la configuración de un nuevo modelo de Estado, en el que se reconocen los derechos colectivos de los pueblos indígenas, a la libre determinación a través de los Municipios Indígenas Autónomos.

<sup>3</sup> Comisión para la Descentralización, las Autonomías y las Circunscripciones Territoriales: Propuesta del Nuevo Modelo de Gestión para el Ecuador, Quito abril del 2000, pp. 1-2

En el marco del proyecto se aportó y logró el fortalecimiento del CODENPE, como una institución que lideró la elaboración de políticas públicas en lo referente a promoción económica, social, cultural, ambiental, y de fortalecimiento a los Gobiernos Locales en territorios indígenas. Algunos de los logros fueron: capacitación a los funcionarios de CODENPE, construcción y apropiación de las políticas públicas y la concertación de temas para el monitoreo de políticas públicas. Otro logro fue la elaboración y socialización del reglamento de la ley orgánica de las instituciones públicas de los pueblos indígenas del Ecuador

La ubicación del Proyecto en los territorios de los Municipios en Territorios Indígenas (MTI), generó un contexto favorable para lograr impactos directos a la población indígena que mayormente está concentrada en estos Municipios; el Proyecto incidió en el 73% de la población indígena del Ecuador, en relación a los MTI; el Proyecto intervino en 30 de los 45 MTI identificados por CODENPE, esto se resume en el siguiente cuadro:

REGION	MTI/CODENPE	MTI apoyados FORMIA	
Costa	1	1	100%
Oriente	24	18	75%
Sierra	20	11	55%
Toral	45	30	67%

Fuente: lecciones aprendidas, proyecto FORMIA. Pág. 49

El proyecto, aunque con algunas limitaciones tuvo la virtud de flexibilizarse y adaptarse a las condiciones cambiantes del contexto, cabe resaltar cambios introducidos en el modelo organizativo y la asunción de nuevas competencias por parte de los Municipios Indígenas Alternativos (MIAS)<sup>4</sup>.

Se logró ejecutar una estrategia de cooperación interinstitucional, involucrando a instituciones locales y agencias internacionales de cooperación para la mejora de la gestión de los Gobiernos Locales Alternativos (GLA)

Los cambios organizativos se expresan a través de la introducción de nuevas instancias, formación de recursos humanos, institucionalización de mecanismos de transparencia, participación ciudadana y control social, introducción del enfoque de género e interculturalidad en la gestión.

Desde FORMIA se han impulsado cinco ejes de intervención prioritarios: Mejora de la Planificación del Desarrollo Local; Promoción de las Mancomunidades como instrumento de mejoramiento en la prestación de servicios municipales; Fortalecimiento de la Comunicación Municipal y la Participación Ciudadana; Modernización de la estructura administrativa institucional; Capacitación permanente a los técnicos de los MTI.

En ese sentido se logró trabajar temas de ordenamiento territorial, planificación del desarrollo económico local, fortalecer la capacidad de mejorar los ingresos propios de los municipios y mejorar algunos servicios para la población, por ejemplo de saneamiento.

<sup>4</sup> El proyecto mantiene la terminología MIA bajo el entendido de que la palabra “Indígena” no se usa como calificativa de “ municipio “ sino haciendo referencia a la relación de las autoridades municipales electas dentro de alguna de las distintas expresiones políticas del movimiento indígena independientemente del grupo étnico al que pertenezcan (Proyecto de Fortalecimiento de Municipios Indígenas en Ecuador, pág7).

En el tercer componente, el de capacitación se logró implementar: el programa de licenciatura, el programa de postgrado, el programa de capacitación en ejes transversales, con notables resultados en el enfoque de género.

El criterio de género ha estado presente en todo el accionar del proyecto, la mujer ha participado en debates para la construcción de propuestas, en los procesos de capacitación, apoyo e impulso del proceso y culminación de la Firma del Convenio Interinstitucional entre CODENPE y el Consejo Nacional de las Mujeres CONAMU; se ha logrado introducción de presupuestos participativos sensibles al género con un enfoque de derechos humanos.

Se aportó mediante el fortalecimiento de las capacidades de liderazgo e incidencia política de las mujeres en los MTI de: Nabón, Pelileo, Francisco de Orellana y Otavalo, a través de actividades de sensibilización y capacitación en torno a la necesidad de incorporar el enfoque de género e implementación del este enfoque en los presupuestos participativos en la gestión del desarrollo local. Participaron aproximadamente de 20 funcionarios/as municipales y más de 150 líderes/as de las organizaciones indígenas y sociales. Estas actividades se desarrollaron con el Instituto de Estudios Ecuatorianos y el Programa de Voluntarios de Naciones Unidas UNV-UNIFEM-Municipio de Cuenca.<sup>5</sup>

Otro de los logros del proyecto es el referente al fomento de la participación democrática:

- En la ejecución del proyecto, la participación social puede descomponerse en los siguientes ámbitos: en la toma de decisiones, en la planificación del desarrollo local (a través de los presupuestos participativos);
- en el control social o la veeduría ciudadana y la implementación de espacios y mecanismo para ampliar la participación ciudadana a través de asambleas, foros ciudadanos, consejos y/o comités de gestión cantonal;
- fomento de una ciudadanía informada y más activa mediante estrategias comunicacionales que tenían como base la difusión y la transparentización de la información;
- fomento de una gestión municipal con visión intercultural; no sólo trabajando con la inclusión del sector indígenas además con la dotación de instrumentos y capacidades a los municipios.

Finalmente para promover la sostenibilidad del proceso, el proyecto asumió entre otras las siguientes estrategias:

- Trabajo permanente de sensibilización con autoridades para lograr voluntad política. Alianzas con otras instituciones para fomentar sinergias y acciones que favorezcan la gestión multicultural.

---

<sup>5</sup> Extracto del documento Lecciones Aprendidas, pág 54)

- Dotar de instrumentos y mecanismos que favorezcan la gestión eficiente de los Gobiernos Locales Alternativos
- Mejorar la distribución de los recursos económicos, impulsando la planificación participativa del presupuesto municipal.
- Fortalecimiento institucional y dotación de instrumentos que favorezcan la reforma institucional y la gestión interna.
- Favorecer ámbitos y mecanismos de participación intercultural y con perspectiva de género.

### **3. Principales Conclusiones y recomendaciones**

- La relación de la cooperación internacional en este tipo de procesos es más óptima cuando se basa en el respeto y de facilitador de procesos.
- La implementación de un estado plurinacional requiere de esfuerzos permanentes para hacer operativa la interculturalidad en la gestión de los gobiernos locales. La creación de políticas públicas específicas que favorezcan la equidad en la participación del sector indígena en todos los niveles y órganos del Estado
- El apoyo a los Gobiernos Municipales que gobiernan Municipios en Territorios Indígenas serán procesos de cada vez mayor demanda y necesidad de apoyo tanto técnico como financiero. Los procesos de reforma constitucional y apertura a la participación de pueblos y naciones indígenas es una tendencia marcada en Latinoamérica”.
- En este marco el apoyo al desarrollo de capacidades de Municipios en Territorios Indígenas, debe concentrarse más en el proceso de desarrollo de capacidades institucionales tanto de las instituciones del Estado como de las organizaciones de la sociedad civil.
- Es esencial comprender la diferencia entre el apoyo a un proceso respecto del apoyo a un sujeto o actor específico. Si bien puede ser central el CODENPE como actor representativo de los pueblos indígenas ante el Estado central, la finalidad no es concentrarse de manera exclusiva, sino en apoyar al desarrollo del proceso en su conjunto, multi-actor y multi-nivel. El CODENPE por cierto es parte de un sistema de actores con cierta inestabilidad (lo ratifica la reciente creación de los Consejos de Igualdad<sup>6</sup>). El enfoque puede optar por una modalidad multi-actor y multinivel para contribuir con diferente intensidad y al mismo tiempo complementariedad acorde a las capacidades institucionales de la institucionalidad indígena nacional y sub-nacional en el proceso de descentralización ecuatoriano.
- Por otro lado, será importante el apoyo para que se transite de la plataforma política y de interlocución política hacia una etapa de mayor capacidad propositiva, y de agendas de temas que transitan hacia aspectos más concretos como el desarrollo económico local, la equidad de género, la gestión del riesgo, la alta vulnerabilidad, el medio ambiente y el cambio climático y el riesgo alimentario, entre otros temas apremiantes para la realidad indígena.

---

<sup>6</sup> Producto de los nuevos acuerdos políticos serán consejos que coordinen las temáticas sectoriales para su transversalización e incorporación de los aspectos interculturales en la política y gestión de los municipios en territorios indígenas.

- Entrevistas adicionales a la red presentada en este estudio, brindaron evidencias de que no existieron relaciones con otras organizaciones sociales indígenas. Las que en las entrevistas manifestaron que tenían un conocimiento muy pobre o ninguno sobre el proyecto. Por lo tanto, se evidencia la necesidad de ampliar la red social hacia estas organizaciones sociales abordando estrategias que estén relacionadas a planes de comunicación y de sensibilización.
- Se evidencio también la necesidad de construcción de consensos en el enfoque y conceptos que son de interés del sector indígena, como ejemplo temas como la cultura, lo intercultural, lo multicultural, etc.

## II. INTRODUCCIÓN Y NOTA METODOLÓGICA

### **1. *Introducción general***

El presente es un caso sistematizado de una experiencia en Descentralización y Desarrollo financiado por la cooperación española en Ecuador. Se apoyó y fortaleció a Municipios Indígenas alternativos a partir del proyecto FORMIA.

La iniciativa liderizada por Musol con el financiamiento de la Generalitat Valenciana, quien seleccionó dos buenas prácticas que ilustren los beneficios derivados de la descentralización y el aporte que la cooperación puede dar este tipo de procesos.

En este documento nos ocupamos de la sistematización de la experiencia

### **2. *Nota Metodológica***

El enfoque participativo con el que se llevó adelante la sistematización del caso de éxito combinó herramientas y metodologías participativas con el análisis en gabinete de información secundaria y el producto del trabajo de campo, la información primaria, recogida de un conjunto de actores informado, relevantes y expertos partícipes de la experiencia.

Se realizaron:

- Mapeo de actores; Consiste en identificar, seleccionar y armar una base de datos de la muestra de actores que participarán como proveedores de información primaria en la sistematización. Este mapa de actores se construyó con provisión de información por parte de equipo técnico de FORMIA, y el resultado del análisis de la información secundaria.
- Análisis de Redes Sociales; Para identificar a partir de las entrevistas el flujo y calidad del relacionamiento entre los actores involucrados en el proyecto
- Entrevistas estructuradas y semiestructuradas organizadas por grupo de actor
- Evaluación Participativa de Capacidades y competencias, EPCO. Se aplicó una de sus herramientas para identificar los avances y sostenibilidad en el proceso de fortalecimiento organizativo

### **3. Introducción al caso de estudio**

América Latina es uno de los continentes con mayor desigualdad en la distribución de la riqueza. Casi el 40% de la población vive en situación de pobreza. Esta desigualdad incide desfavorablemente en el avance democrático y en el ejercicio pleno de la ciudadanía (PNUD, 2005)<sup>7</sup>. La prevalencia del régimen presidencial es una característica del sistema político de América Latina, con claro predominio del ejecutivo nacional sobre los otros poderes del Estado, lo cual refuerza las formas de organización estatal con una forma centralizada en la provisión de los servicios públicos. Una muestra de ello es que recién a partir de 1980 algunos países elegían democráticamente a las autoridades locales. Actualmente, todas las naciones poseen gobiernos municipales elegidos por sufragio universal. La mayor parte de los países democratiza y reforma sus Estados, mediante transformaciones institucionales, políticas y jurídicas de las cuales son parte la descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos sub-nacionales<sup>8</sup>.

El proceso de descentralización en América Latina se caracteriza por disponer de dos etapas nítidamente demarcadas.

La primera, con el retorno a la democracia hacia fines de los 70's y comienzos de los 80's con procesos de disímil intensidad para abordar la desconcentración en algunos casos y descentralización del Estado en otros. Dos aspectos deben considerarse para entender esta etapa, por un lado el aspecto político, con las demandas de mayor democracia y participación ciudadana asociada al cuestionamiento de los Estados centralizados y su clamor por el "achicamiento"; y por otra, el aspecto económico, de crisis mundial de la deuda, déficit fiscal y agotamiento del modelo estatalizado predominante en la región para proponer como alternativa, el potenciamiento del modelo de mercado.

Una segunda etapa, a comienzos de los 90's, con crisis económicas y sociales que afectaron a países como Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, México, Perú y Venezuela. Momento en el cual se buscan estrategias correctoras del paradigma neoliberal, que incluyen políticas sociales y mayor preocupación por el desarrollo democrático y la participación ciudadana. Por otra parte, el movimiento descentralizador también es estimulado por el progreso de la gestión de muchos gobiernos locales en la región con experiencias innovadoras en gestión territorial<sup>9</sup>. Ambas etapas, corroboran que la descentralización del Estado en América Latina se dio con diferente intensidad, principalmente al nivel local, asociado en general al municipio como unidad territorial. La tendencia se manifiesta en una creciente transferencia de competencias y responsabilidades a nivel local en correspondencia con la transferencia o creación de fuentes de financiamiento locales para financiar el gasto descentralizado. Ecuador no ha estado al margen de la directriz, pero de manera menos intensa como lo expresa el cuadro a continuación, si bien se avanzó, este avance es limitado respecto del resto de países:

---

<sup>7</sup> PNUD, Informe de Desarrollo Humano, 2005.

<sup>8</sup> Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. Reporte Mundial sobre la Descentralización, 2009.

<sup>9</sup> El Salvador en Perú, Porto Alegre en el Brasil, Cotacachi y Guayaquil en Ecuador, San Rafaela en la Argentina, entre otras experiencias locales.

<b>Evolución de la Descentralización en AL 1990-2005 (Países seleccionados)</b>						
<b>(%de Gasto de Gobiernos Intermedios y Locales en el Gasto Total)</b>						
Pais	Año	%		Pais	Año	%
				Brasil	2002	42,1
Brasil	1980	32,4	→	Argentina	2004	41,6
Colombia	1982	26,3	→	Colombia	2005	29,8
Argentina	1980	22,2	→	Bolivia	2005	29,5
Ecuador	1980	18,3	→	Peru	2005	26,8
Bolivia	1986	14,8	→	Ecuador	2004	22,1
Promedio LA		11,6	→	Promedio LA		18,8
Peru	1991	9,1	→	Chile	2005	15,0
Paraguay	1980	5,5	→	Paraguay	2005	7,0
Chile	1980	3,7	→			

*Fuente: Informe Mundial sobre la Descentralización UGL, 2008*

Convenimos que detrás del apoyo a los Municipios en Territorios Indígenas, existe un fenómeno tan complejo como la descentralización y su relación con el desarrollo socioeconómico y la consolidación de las instituciones democráticas. Estos procesos de descentralización constituyen un elemento básico para la consolidación del estado de derecho, el desarrollo del buen gobierno y las estructuras de la gobernanza democrática. Sin embargo, es importante precisar a qué tipo de modelo de descentralización se apoya en el Ecuador. Podríamos afirmar que se trata de un modo de Estado Unitario y Presidencialista, que adopta la forma de Estado desconcentrado y descentralizado. La desconcentración entendida como el proceso de transferencia de decisiones de carácter operativo-administrativo, que se expresa para el caso ecuatoriano en el nivel intermedio con lo son los Gobiernos Provinciales. Estos disponen de competencias administrativas delegadas y acompañadas de transferencias para su cumplimiento. Por otro lado, en el caso de la descentralización, comprendida como la transferencia de decisiones políticas sobre la prestación de determinados servicios públicos; que bien se expresa en los Gobiernos Cantonales, donde se observa mayores niveles de traspaso de decisiones respecto del nivel intermedio.

Esta forma de desconcentración y no necesariamente descentralización -porque no se transfiere la autoridad sobre la decisión, sino que se delega o traspasa responsabilidades a ser cumplidas como agencias- es propia de países unitarios y centralistas, donde el modelo Principal- Agente, establece un gobierno central responsable de formular políticas, leyes y reglamentación -inclusive sub-nacionales-, para encargar su cumplimiento a las entidades territoriales, bajo una suerte de subordinación al cumplimiento de competencias ligadas generalmente a la operación de los servicios públicos.

Por ello, en los países unitarios la descentralización se orienta más fácilmente al municipio, pero se corre el peligro de que la escala intermedia regional re-centralice la capacidad política y económica a costa de los municipios. Colombia, Bolivia y Ecuador son ejemplos de países donde se ha salvado tal obstáculo. Dicho dilema no suele darse en los países federales o autonómicos, donde la descentralización política está orientada, en principio, hacia los estados, provincias o comunidades autónomas constitutivos de la nación. Como es obvio e independientemente del sistema político, tras la crisis del centralismo y las consecuentes medidas liberales, particularmente orientadas hacia el

mercado, en toda la región la descentralización aparece como la estrategia más adecuada para conseguir una adaptación equilibrada al nuevo modelo democrático. Es decir, para conseguir un escenario socioeconómico y político orientado hacia una mayor competitividad y eficiencia en aras de un mayor bienestar de la población, que inapelablemente debe pasar por la atención específica a la pobreza y la desigualdad.

En este contexto, Ecuador es todavía, un país de tradición centralista<sup>10</sup>, el centralismo es evidente en todos los ámbitos nacionales, en la distribución de la actividad económica y en la organización social, lo cual ha conducido a la conformación de un Estado marcadamente concentrador en lo relativo a los campos político, administrativo y fiscal. En la última década y ante una profunda crisis política y social, que lleva a la caída de varios presidentes y a la dolarización de la economía, la Constitución de 1998 ratifica la descentralización, desconcentración y participación. La ley de Juntas parroquiales (2000), el Plan de Descentralización y el reglamento de la Ley de Descentralización y Participación Social de 1997 (2001), y las reformas a la ley del Régimen Municipal (2004) enfatizan el mejoramiento de los servicios y la obligatoriedad de la transferencia de competencias. Se reconocen dos niveles principales de gobiernos autónomos: provincias y cantones (municipios).

Sin embargo, el nivel provincial está limitado por sus escasas competencias y recursos que se manifiesta cuando el 78% del gasto los realiza el Gobierno Central, sólo un 5% los gobiernos intermedios y un 17% los gobiernos cantonales<sup>11</sup>, y también, por la coexistencia de dos autoridades: una electa, el Prefecto; otra designada por el gobierno central, el Gobernador. En el plano local, los alcaldes y presidentes de Concejo (en los municipios pequeños) son electos desde 1935; todos ellos son electos como alcaldes desde 1988.

<b>Distribución del Gasto Gubernamental 2002-2005 (países seleccionados)</b>				
<b>(%de Gasto )</b>				
<b>Pais</b>	<b>Gobierno Local</b>	<b>Gobierno Intermedio</b>	<b>Gobierno Nacional</b>	<b>Gobierno General</b>
Brasil	16,6	25,5	57,8	100
Colombia	17	12,8	70,02	100
Argentina	7,8	33	59,01	100
Ecuador	17,2	4,9	77,8	100
Bolivia	8,5	21	70,5	100
Peru	8,5	18,3	73,2	100
Paraguay	5,2	1,8	93	100
Chile	13,2	1,8	85	100

*Fuente: Informe Mundial sobre la Descentralización UGL, 2008*

<sup>10</sup> Comisión para la Descentralización, las Autonomías y las Circunscripciones Territoriales: Propuesta del Nuevo Modelo de Gestión para el Ecuador, Quito abril del 2000, pp. 1-2

<sup>11</sup> En Ecuador, las transferencias provienen del Fondo de Desarrollo Sectorial (FODESEC) y de la Ley de Distribución del 15% de los ingresos corrientes del presupuesto del gobierno central. Ambas fuentes asignan 80% y 70% de sus fondos a los municipios y el 20% y 30% a los consejos provinciales. Las transferencias representan entre el 47 y 74% de los presupuestos municipales (1998-2000), son en general condicionadas ya que deben ser destinadas a inversión pública, no a gasto corriente.

Durante el 2008 Ecuador, vivió experiencias importantes en la elaboración de su nueva Constitución Política que movilizó una gran mayoría de la población y de sus instituciones representativas públicas y privadas, en un escenario político muchas veces tenso en el que se exhibieron enfoques diversos sobre el desarrollo y la visión de país. Fue una oportunidad para que en poco tiempo se produzcan dinámicos debates, exposición e intercambio de ideas, enfoques y propuestas sobre los temas centrales de reforma de Estado y específicamente en relación a la descentralización y la participación ciudadana.

Dentro de estos debates, estuvo presente y continúa en la mesa de discusión, la forma de reconocer los derechos de los Pueblos y Naciones Indígenas, que se funda en necesidades y valores de las personas pertenecientes a una “comunidad cultural consciente de sí misma” distinta de la entidad estatal<sup>12</sup>. Sólo reconociendo los derechos de las comunidades y pueblos indígenas se propicia que los seres humanos tengan la posibilidad de elegir un plan de vida y seguirlo. El desafío consiste en entender esta lógica comunitaria y espacial, con un enfoque del modelo predominante, más individual y de alcance territorial.

Una forma de manifestación de la evolución de este debate se expresa en la incorporación al modelo clásico de organización estatal de tres niveles de gobierno (nacional, intermedio y local), de un nuevo ámbito, aquel que le pertenece a las comunidades indígenas, algo más evidente en las nuevas Constituciones tanto de Bolivia como de Ecuador.

En este sentido, la aprobación de la nueva Constitución Política Nacional el pasado 28 de septiembre del 2008 fue trascendental para el futuro de Ecuador. Y la siguiente etapa, se espera sea una oportunidad para construir los consensos necesarios que garanticen normas claras que concreten y hasta interpreten adecuadamente el contenido de la Constituyente. Así en su implementación, se espera que facilite y profundice la descentralización, transfiriendo competencias específicas para cada gobierno seccional, entregando los recursos fiscales-financieros correspondientes y permitiendo la efectiva participación ciudadana y la ampliación de los derechos de los grupos indígenas y afro-ecuatorianos.

Esta reforma estatal, muestra otro elemento central en el proceso de reforma, la consideración e importancia de las instancias de representación municipal, provincial e indígena que, en el último tiempo, emergen como interlocutores de las aspiraciones y demandas sub-nacionales como son la Asociación de Municipalidades de Ecuador (AME), como del Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE), el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE), Consejo de Desarrollo de los Pueblos afro-ecuatorianos (CODAE) y los Gobiernos Seccionales Autónomos como los Consejos Provinciales, los Concejos Municipales, las Juntas Parroquiales, todos estos se suman a los nuevos organismos que regulen la administración territorial de los pueblos indígenas y afro-ecuatorianos, lo cual implica una fina claridad en la definición de competencias, responsabilidades y relaciones interinstitucionales para evitar sobre-posiciones y duplicidades.

En cuanto a los avances en el cumplimiento de los objetivos y metas del milenio, si bien los dos informes de los objetivos del milenio para Ecuador muestran más progresos y

---

<sup>12</sup> Villoro, Luis, Estado plural, pluralidad de culturas, México, Paidós-UNAM, 1998, Biblioteca Iberoamericana de Ensayo, pp. 89 y 90.

desafíos que cumplimiento de los mismos, se tienen todavía dificultades para la recopilación de datos estadísticos nacionales desagregados por condición étnica que permitan visualizar de forma precisa, la situación de los pueblos indígenas; sin embargo y por ahora, el informe “Los Pueblos indígenas del Ecuador y los Objetivos del Milenio” (PNUD 2007), es un documento que se constituye en un instrumento de referencia para la planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de programas y proyectos, concernientes al cumplimiento de los ODM.

Pese a la carencia de información en algunos aspectos, es evidente que en el Ecuador los pueblos indígenas presentan una situación de enorme desventaja respecto del resto de la población. Su porcentaje de extrema pobreza es cerca del doble, acceden menos a la educación, especialmente las mujeres indígenas, muestran tasas bastante más elevadas de mortalidad materna e infantil, y sus hogares tienen coberturas mucho menores de servicios básicos.

La situación del pueblo afro-ecuatoriano es también de desventaja, pero las brechas respecto del resto de la población son menos amplias. El reto para reducir estas brechas, de modo que toda la población del Ecuador avance de forma equitativa hacia el logro de los ODM, es importante para todas las instituciones públicas, pero especialmente para el CODENPE y el CODAE que son, a nivel del Estado, los organismos rectores de las políticas públicas dirigidas a pueblos indígenas y al pueblo afro-ecuatoriano, respectivamente. Al respecto cabe señalar que su rol y consecuentemente su financiamiento han de ser fortalecidos sustancialmente bajo un esquema que asegure su sostenibilidad<sup>13</sup>.

**Interculturalidad en Ecuador: Tema Transversal en los ODM**

**OBJETIVO 1**

- El 2005, de acuerdo a la ENEMDU la extrema pobreza medida por los ingresos de las personas (personas que viven con menos de un dólar al día) afectaba al 70% de la población indígena y 42% a la población mestiza.
- La desnutrición crónica afecta al 47% de los niños y niñas indígenas, mientras que en la población mestiza es del 21%

**OBJETIVO 2**

- Alrededor del 45% de los hombres mestizos mayores de 15 años tenía educación básica completa, mientras que apenas el 16% de mujeres y el 22% de varones indígenas se encontraba en la misma situación.
- Las tasas de analfabetismo según el Censo 2001, de las indígenas mayores de 15 años, el 36% eran analfabetos.

**OBJETIVO 3**

- Del total de diputadas/os electos en 2006 apenas 1% eran mujeres indígenas y 4% hombres indígenas.
- En el caso de la violencia familiar muestra tasas ligeramente mayores de las mujeres indígenas 44%, frente al 40% de las mujeres mestizas.

**OBJETIVO 4**

- Según ENEMAIN 2004, la tasa de mortalidad infantil de las y los niños indígenas era un 50% superior a la del resto de la población. Además mientras el 80% de los niños blancos había sido vacunado contra el sarampión, el porcentaje en la población mestiza se reduce al 68% y entre los indígenas al 38%.
- El 80% de los partos de mujeres mestizas son atendido profesionalmente, apenas el 30% de los partos de mujeres indígenas lo es.

**OBJETIVO 6**

- Al 2001, el 23% de las viviendas habitadas por la población indígena disponía de agua entubada.
- Si bien el desempleo muestra un 1% como tasa de desempleo, esto tiene su explicación en el subempleo, es decir trabajan temporalmente o ganan menos del salario mínimo vital.

*Fuente: Boletín informativo de los objetivos de desarrollo del milenio en el Ecuador. No.4, 30 de marzo del 2007.*

<sup>13</sup> PNUD, Segundo Informe de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Alianza para el desarrollo, Ecuador. 2007

Los avances que se expresan en el cumplimiento de los objetivos y metas del milenio en el Ecuador aún son insuficientes. Los datos muestran el imperativo de continuar trabajando para mejorar las condiciones de vida de los pueblos indígenas y afro-ecuatorianos, evidenciando la desigualdad y discriminación por condiciones étnicas.

### III. IDENTIFICACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DE LOS ACTORES IMPLICADOS EN EL PROYECTO.

El proyecto FORMIA se caracterizó por ser más allá de un proyecto un mecanismo donde confluyeron múltiples actores. En esta sección graficamos de manera sucinta a los actores más relevantes del proceso en grupos por tipo de actor.

Tipo de Actor	Detalle
<b>Equipo Técnico del proyecto: FORMIA I, II FORMIA ANDINA</b>	Tres áreas principales: 1. Municipios en territorios indígenas, Gobiernos Locales Alternativos <sup>14</sup> : Organizaciones territoriales; Ciudadanía; Tecnologías; Información 2. Políticas Públicas: Fortalecimiento Institucional; Publicaciones; Web; Comunicación 3. Formación Líderes: Licenciatura en desarrollo local; Maestría en DDHH; Programa de becas
<b>Gobiernos Locales y Actores Públicos</b>	- 37 municipios en territorios indígenas <sup>15</sup> - Consejos Provinciales, Consejos Municipales; Funcionarios municipales; Juntas Parroquiales; Mancomunidades - AME, Asociación de Municipalidades del Ecuador
<b>Actores Relacionados al proceso de capacitación</b>	a. Universidad Politécnica Salesiana b. Universidad Central y otras instituciones académicas c. Instituto de Capacitación Municipal b. Alumnos de la capacitación
<b>Organizaciones sociales</b>	a. Organizaciones indígenas, líderes comunitarios b. CONAIE, Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador c. CODENPE <sup>16</sup> , Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas d. Consejos de Igualdad e. CODAE, Consejo de Desarrollo de los pueblos afro-ecuatorianos f. CONCOPE, Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador

<sup>14</sup> Gobiernos Locales Alternativos; se refieren a los municipios que luego de las elecciones generales del año 2000 y 2004, tienen un alcalde o una alcaldesa que ha sido elegido/a como representante del movimiento indígena. En la segunda fase del proyecto (2005-2009) se incluyen también a este grupo los municipios cuyo alcaldes/sa que sin ser indígenas se han sumado a la visión de desarrollo local que tratan de poner en práctica los gobiernos locales alternativos

<sup>15</sup> Si bien el objetivo del proyecto fue trabajar con 37 municipios, se trabajó con los municipios que mostraron interés, se acercaron al CODENPE.

<sup>16</sup> CODENPE, Entidad creada con el rol de ser la institución que garantice la participación de los pueblos y nacionalidades en los niveles de planificación, priorización de acciones y toma de decisiones en el Estado; y con la misión de impulsar y facilitar el desarrollo integral, sustentable con identidad de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, mediante la formulación de políticas, la co-gestión, la participación, la coordinación, la equidad y la consecución de recursos, contribuyendo al mejoramiento de su calidad de vida.

	g. CONAMU, Consejo Nacional de las Mujeres
	h. ECUARUNARI, Ecuador Runakunapak Rikcharimuy, "Movimiento de los Indígenas del Ecuador"), también llamado Confederación de Pueblos de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador
	i. FEI, Federación Ecuatoriana de Indígenas
	j. FEINE, Consejos de pueblos y organizaciones indígenas evangélicas del Ecuador
	k. FINAE, Federación Interprovincial de la Nacionalidad Achuar del Ecuador
<b>Cooperación Internacional</b>	Cooperación Española; FELCODE, Fondo Extremeño Local de Cooperación al Desarrollo
<b>Org. del tercer sector y otras organizaciones</b>	Entre otras algunas ONG's como: Solidaridad Internacional, UNV; University Volunteer, Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas UNIFEM; Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer PROMODE/GTZ; Programa de Modernización y Descentralización CARE Banco del Estado

Aplicamos un pequeño sondeo usando Análisis de Redes Sociales, entrevistando a una muestra de estos actores del proyecto para observar el flujo y calidad del relacionamiento entre ellos.

De una forma sencilla se intenta medir si a este nivel de actores, que es el círculo más cercano del proyecto, se ha logrado evolucionar en la interacción interinstitucional, de un nivel inicial de conocerse, hacia un intercambio de información y aún más hacia un accionar conjunto y de implementación de acciones.

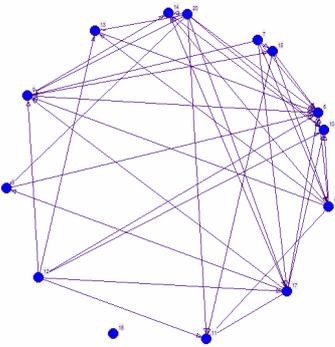
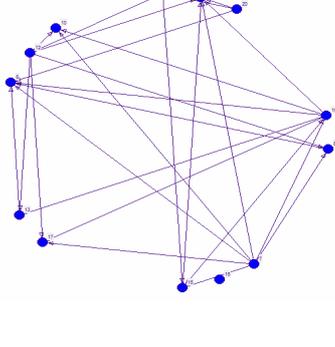
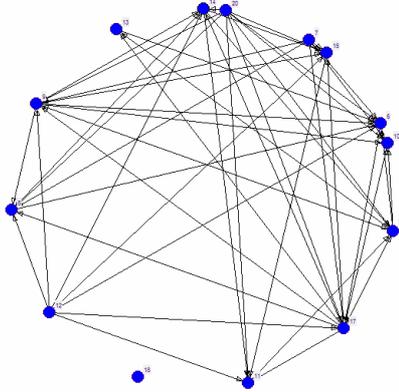
Esta escala, no es simplemente evaluativa, sino que motiva a la reflexión de las oportunidades que se pueden gestar y ampliar cuando se aprovecha el capital social; no sólo para el aprendizaje y gestión del conocimiento colectivo, sino también a la ampliación de cobertura e impactos; optimización de recursos y capacidades e incluso de acceso al poder.

Por otro lado también puede influir en el proceso de planificación de acciones futuras, para mejorar las relaciones sociales, el capital social o la ampliación del relacionamiento a actores clave. Decidiendo, por ejemplo, distintas o nuevas estrategias desde la nueva propuesta de proyecto; acciones como uso de tecnologías, incentivo de comunidades de práctica, lobby; resolución de conflictos, intercambios entre pares, fondos de incentivo, equipo técnico con responsabilidades en este área, con compromiso y capacidades para facilitar este proceso, ...

Algunas conclusiones y recomendaciones en base al pequeño sondeo de redes sociales del proyecto FORMIA produjeron los siguientes resultados:

- La red social del proyecto FORMIA con los actores más importantes está bastante fuerte y se observan flujos importantes no sólo de información, también de acciones conjuntas.
- Se recomienda aprovechar estas fuertes conexiones para consolidar el capital social y coadyuvar a emprendimientos estratégicos como la incidencia en políticas, y fortalecer .la plataforma interinstitucional, para el logro de consensos y la producción de propuestas de políticas públicas que beneficien al sector.
- Se recomienda que en el nuevo proyecto se destine recursos y capacidades a fortalecer el capital social en base a un plan que permita sostener el capital social e incrementarlo a otros actores sociales.
- Se sugiere aprovechar las ventajas de las nuevas Tecnologías de Información y Comunicación, vincular estas acciones hacia una estrategia que favorezca la producción y gestión del conocimiento

En la secuencia de gráficos se muestra la fortaleza de la red social en los tres niveles consultados:

Gráfico de muy buena relación entre los actores	Gráfico de muy buen intercambio de información entre los actores	Gráfico que visualiza la red acciones conjuntas entre los actores
		

6. AME
7. BANCO DEL ESTADO
8. MUNICIPIO DE NABON
9. MUNICIPIO DE PELILEO
10. MUNICIPIO DE ANTONIO ANTE
11. UNIVERSIDAD POLITECNICA SALESIANA
12. AECID
13. Becarios del Componente Capacitación
14. CODENPE
15. INST. CAPACITACION MUNICIPAL
16. FORMIA ANDINA
17. FORMIA I, II, III
18. ASAMBLEA NACIONAL

- Entrevistas adicionales a la red presentada en este estudio, brindaron evidencias de que no existieron relaciones con otras organizaciones sociales indígenas.

Las que en las entrevistas manifestaron que tenían un conocimiento muy pobre o ninguno sobre el proyecto. Por lo tanto, se evidencia la necesidad de ampliar la red social hacia estas organizaciones sociales abordando estrategias que estén relacionadas a planes de comunicación y de sensibilización.

- Se evidencio también la necesidad de construcción de consensos en el enfoque y conceptos que son de interés del sector indígena, como ejemplo temas como la cultura, lo intercultural, lo multicultural, etc.

#### IV. DESCRIPCIÓN DETALLADA DEL CONTEXTO SOCIOECONÓMICO ADMINISTRATIVO Y LEGAL

##### **1. Introducción, diagnóstico de la situación en Ecuador**

Ecuador es un país ubicado en el noroeste de América del Sur. Limita por el Norte con Colombia, al Sur y al Este con Perú y al Oeste con el océano Pacífico. Su capital es Quito, sede de los principales entes estatales y del Gobierno Nacional. Se divide en 24 provincias, distribuidas en cuatro regiones naturales: Amazonía, Costa, Sierra, y Región Insular.

Su extensión territorial es de 272.031 km<sup>2</sup> y el total de la población ecuatoriana es de 14.204.900; de ésta, 9.410.481 vive en áreas urbanas y 4.794.419 en áreas rurales<sup>17</sup>.

##### **1. Desarrollo Humano y Pobreza**

Entendiendo que el Desarrollo Social va mucho más allá de los ingresos y egresos de un país, pues “comprende la creación de un entorno en el que las personas puedan desarrollar su máximo potencial y llevar adelante una vida productiva y creativa de acuerdo con sus necesidades e intereses”<sup>18</sup>, resulta indispensable la definición de una estrategia que pueda apuntar a un desarrollo integral de los habitantes de un pueblo.

La superación de la pobreza, en miras de alcanzar el desarrollo humano en Ecuador es el desafío social más apremiante y obliga a reasignar recursos, de manera que se priorice a la población más vulnerable. Cabe recordar que Ecuador es, entre los países latinoamericanos de ingreso medio, el que exhibe la distribución más regresiva del ingreso; de allí que una estrategia de desarrollo social debe ser concebida como una

<sup>17</sup> Instituto Nacional de Estadística y Censo-INEC, Censo sobre Población y Vivienda, 2001 (proyecciones al 2010).

<sup>18</sup> PNDU “Informe sobre Desarrollo Humano”. [hdr.undp.org/es/desarrollohumano](http://hdr.undp.org/es/desarrollohumano)

armonización de políticas redistributivas, lo cual implica acciones de modificación del modelo económico en sus rasgos de concentración y exclusión.

Los últimos datos provenientes de la Encuesta de Condiciones de Vida (INEC 2006) muestran una tendencia a la reducción de la pobreza urbana, medida por niveles de consumo (ver Cuadro 1). La evolución de las cifras muestra también que, si bien la pobreza extrema se ha reducido en forma más marcada en relación a cifras anteriores a la crisis de 1999 (de 12% en 1995 a 5% en 2006), la reducción de la pobreza<sup>19</sup> no ha sido suficiente para alcanzar los niveles anteriores a la crisis (de 34% en 1995 a 39% en 2006).

La extrema pobreza<sup>20</sup> en el área rural continúa siendo más marcada, a pesar de los esfuerzos por la reducción. Si en 1999 el 38% de los habitantes del campo eran indigentes, al 2006 la cifra se reduce a 30% (E.C.V. noviembre 2005- enero 2006).

Además, según un informe presentado por la Comunidad Andina de Naciones, Ecuador, junto con Paraguay, Colombia y Venezuela registran los índices de pobreza extrema más elevados en la región, con un 19.5% a 23%<sup>21</sup>.

Esto da cuenta de una necesidad urgente de crear políticas estatales encaminadas a atender de manera inmediata a esta población.

## 2. Empleo

El subempleo es el rubro más alto al hablar de indicadores de ocupación, en consideración nacional alcanza un 64,2% al 2009, mientras que sólo tomando en cuenta el área urbana donde las relaciones laborales se formalizan más, se ve que el subempleo representa un 54,3% del total del mercado de ocupación laboral, significando también un ligero aumento respecto del año 2007 y 2008.

En cuanto al desempleo el indicador señala un incremento del 2007 al 2008 de 6,1% a 7,3% en lo referente al área urbana; el indicador nacional de ocupación registra que en el 2009 el desempleo llegó al 6,5% incrementándose en medio punto porcentual respecto al año anterior.

La tasa de ocupación plena en el Ecuador se mantiene alrededor del 40% en términos globales en el sector urbano sufriendo un pequeño descenso en el año 2009, que es cuando se sintió de manera más directa la crisis mundial y considerando también que el empleo es uno de los sectores más afectados siempre cuando ocurre una crisis financiera como la que existió.

Si se analiza el ingreso promedio laboral de los ecuatorianos de manera estratificada, por quintiles<sup>22</sup> de clasificación económica vemos que el quintil que menos recibe obtiene

---

<sup>19</sup> Para este informe se tomó el concepto de pobreza definido por la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo en donde se define a la pobreza como “la denegación de las opciones para vivir una vida tolerable”. (PNUD). En este sentido, la pobreza no está regida únicamente por los ingresos/egresos que recibe una persona sino por la calidad de vida.

<sup>20</sup> Entiéndase como personas viviendo en pobreza extrema aquellos que reciben menos de un dólar diario. (PNUD)

<sup>21</sup> Comunidad Andina de Naciones –CAN- Documento estadístico, 7 de abril de 2003.

solamente 100 dólares o menos al mes. En cuanto al análisis de ingresos por grupos étnicos se observa que la media que reciben las personas consideradas de etnia blanca es de alrededor de 400 usd, mientras que la mayoría de la población concentrada en la etnia mestiza recibe ingresos promedio de 300 usd mensuales. Los representantes de la etnia afroecuatoriana perciben 250 usd en promedio y el grupo minoritario que menos percibe es el indígena con ingresos menores de 200 usd, la gran mayoría radicados en el campo.

La evolución de los ingresos en los últimos cuatro años señala que a nivel nacional se mantiene una tendencia fluctuante que no se marca ni a la subida o al descenso, una ligera reducción se establece en el año 2009 al bajar los ingresos de 313 usd a 304 usd, lo que incluso, aun no cubre la canasta básica familiar de subsistencia.

### **3. Calidad de Vida**

En el Ecuador, la provisión de servicios básicos ha mantenido un promedio de cobertura estable con respecto al aumento de la población. Las variaciones porcentuales en provisión de agua potable y servicio eléctrico han sido de alrededor de un punto porcentual durante los últimos tres años señalándose una reducción en la llegada de estos dos servicios básicos a la población.

Al año 2009 la cobertura con agua entubada por red pública llegaba al 72,6% de la población, mientras el servicio eléctrico al 94,1%.

Al analizar la tenencia de la vivienda, dos de cada 10 hogares pagan arriendo por la vivienda (18.1%); siete de cada diez hogares tienen vivienda propia (65.7%); el resto habita en viviendas prestadas (16.2%).

Según el último Censo sobre Población y Vivienda (INEC 2001), el 48% de la población no cuenta con un adecuado sistema de alcantarillado y el sistema de recolección de basura por recolector apenas llega al 37.3%.

### **4. Salud**

En el transcurso de los últimos años se observa un mejoramiento de las condiciones de salud de la población ecuatoriana, sin embargo, se registran todavía tasas elevadas de mortalidad neonatal, infantil, niñez, materna y general, así como, deficiencias en infraestructura, equipamiento, recursos humanos y limitaciones presupuestarias<sup>23</sup>.

La tasa de mortalidad neonatal muestra una tendencia descendente en el período 1991-2000, con tasas de 11,7 y 9,3 muertes por 1.000 nacidos vivos, respectivamente<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Un quintil es la quinta parte de una población estadística ordenada de menor a mayor (desde el que menos tiene al que más tiene). Este término es bastante utilizado en economía para caracterizar la distribución de ingreso de una población humana.

<sup>23</sup> Viteri Díaz, G.: "Situación de la salud en el Ecuador" en Observatorio de la Economía Latinoamericana, Número 77, 2007. en <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/index.htm>

<sup>24</sup> Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador- SIISE.

La información disponible muestra una reducción de la tasa de mortalidad infantil de 101,9 muertes por 1.000 nacidos vivos en 1956 a 22,1 en el 2005.

Sin embargo del descenso anotado, el SIISE menciona que permanecen importantes inequidades en el sistema de salud, mostrando tasas de mortalidad mucho más altas y acceso limitado a atención de salud para la población indígena, los pobres y aquellos que viven en áreas rurales.

Sobre lo cual, la UNICEF (2007) indica que alrededor de un 50% de las muertes infantiles que se producen en la actualidad se pueden evitar y hay una tasa más elevada de mortalidad para los niños y las niñas indígenas y afro ecuatorianos.

La salud no es solamente la ausencia de enfermedad sino un completo estado de bienestar.<sup>25</sup> Con respecto a esto, la desnutrición pone en juego el derecho a la vida, el derecho a crecer sanos y el derecho al desarrollo intelectual.

La CEPAL-PNUD señalan que "las personas más vulnerables a la inseguridad alimentaria, además de ser pobres, presentan en mayor medida rasgos indígenas y habitan en zonas rurales de sierra y altiplano o en la periferia urbana. Los sectores rurales de la cordillera de los Andes son los más vulnerables a la desnutrición de los menores de cinco años, herederos de las condiciones socioeconómicas desfavorables y de la desnutrición que viven sus padres y abuelos, reproduciendo estos factores adversos de una generación a la siguiente"<sup>26</sup>.

## **5. Situación de la niñez: Niños, niñas y adolescentes**

Los indicadores (SIISE) señalan que el porcentaje de niños y adolescentes que trabajan y no estudian ha descendido en los últimos años de 5,9% en el 2006 a 4,4% en el año 2008, estancándose en ese nivel en el 2009 también; como se observa, el porcentaje de niñez trabajadora es mayor en el área rural que es donde más se debe luchar en este aspecto.

Al diferenciar este mismo indicador por segmentos de edades se puede apreciar que los adolescentes de 15 a 17 años constituyen el grupo de mayor representatividad dentro del total de infancia trabajadora llegando hasta un 14% de adolescentes que trabajan y no estudian, generalmente cuando el niño termina su educación básica las opciones de continuar el bachillerato son menores en los estratos de ingresos bajos de la sociedad y de igual forma las necesidades aumentan obligando a las familias a tomar al adolescente como un instrumento más para la obtención de ingresos familiares.

Los niños y adolescentes que trabajan y estudian al mismo tiempo representan el 5,4% del total porcentaje mayor al de los infantes que solo trabajan.

A nivel nacional, apenas un 14% de los niños menores de cinco años son atendidos por los programas de desarrollo infantil<sup>27</sup> impulsados por el gobierno. A nivel provincial, las provincias con las más altas coberturas de los programas de desarrollo infantil son: El

---

<sup>25</sup> Organización Mundial de la Salud.

<sup>26</sup> [www.ops.org.bo/servicios/?DB=B&S11...SE](http://www.ops.org.bo/servicios/?DB=B&S11...SE)

<sup>27</sup> Desde enero de 2008 el Gobierno del Ecuador unificó 4 programas de atención a la infancia en uno solo manejado por el Ministerio de Inclusión Económica y Social MIES; este Programa de Atención a la Infancia es el encargado de atender las necesidades básicas de los niños y niñas en: escolaridad, nutrición, salud y desarrollo integral.

Oro, Chimborazo, Esmeraldas e Imbabura; en tanto que las provincias con las más bajas coberturas son: Azuay, Guayas, Loja y Cañar. Cualquier expansión de la cobertura de los programas de desarrollo infantil debería priorizar a las provincias actualmente menos atendidas.

## 2. Descripción de la situación país respecto de los Objetivos del Milenio

Los ODM son 8 objetivos aprobados por 189 países y firmada por 147 jefes de estado y de gobierno en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas celebrada en septiembre de 2000, y cuyo plazo para su cumplimiento es el 2015<sup>28</sup>.

“En Ecuador, los ODM constituyen una agenda prioritaria para arrancar hacia condiciones que propicien el desarrollo. A medida que la ciudadanía conozca y debata más sobre los objetivos de desarrollo del milenio habrá mejores posibilidades de construcción de los caminos hacia el desarrollo. Además, las metas e indicadores de los ODM pueden constituirse en herramientas para una efectiva rendición de cuentas de gobernantes y gobernados”<sup>29</sup>.

### Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre

Según un informe del PNUD sobre los ODM, los niveles de pobreza y extrema pobreza se elevan en Ecuador durante el período de crisis (1997 – 2001) y luego descienden, pero de modo que en 2006 con cifras de 38% y 13%, no se ha logrado una mejora real respecto a los niveles de 1995: 39% y 14% respectivamente.

	ECUADOR					America Latina
	1990	1995	2000	2005	2008	2008
<b>Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre</b>						
Ratio de Empleo , 15+, total (%)	52	54	57	59	60	61
Ratio de Empleo edades 15-24, total (%)	39	40	41	39	39	46
PIB por persona empleada (annual % growth)	-3	-2	0	4	3	..
Participación en el ingreso en manos de más del 20%	..	3,1	3,4	3,3	3,4	..
Prevalencia de desnutrición, el peso para la edad (% de niños menores de 5)	..	..	..	6,2	..	4,5
Brecha de pobreza de 1,25 dólares al día (PPA) (%)	..	7	6	3	1	..
Relación de recuento de la pobreza en US \$ 1,25 al día (PPA) (% de la población)	..	16	15	10	5	..
Prevalencia de la subnutrición (% de la población)	24	17	..	15	..	..
Empleo vulnerable, total (% del empleo total)	36	34	36	33	34	31

### Objetivo 2: Asegurar educación universal básica

<sup>28</sup> PNUD- ¿Qué son los ODM?- [www.undp.org/spanish/mdg/basics.shtml](http://www.undp.org/spanish/mdg/basics.shtml)

<sup>29</sup> PNUD- Ecuador y los ODM. [www.pnud.org.ec/odm/index.htm](http://www.pnud.org.ec/odm/index.htm)

“Mientras que 9 de cada 10 personas entre 5 y 14 años acceden a la educación básica, solo 1 de cada 2 mayores de 14 años culminan este nivel de instrucción. Las disparidades según quintil de consumo, etnia y área de residencia muestran brechas que deben reducirse atendiendo al 40% más pobre, de zonas rurales y preferentemente indígenas y afro descendientes”<sup>30</sup>.

ECUADOR						America Latina
	1990	1995	2000	2005	2008	2008
<b>Objetivo 2: Asegurar educación universal básica</b>						
Tasa de alfabetización, de las jóvenes (% de mujeres entre 15-24)	96	..	96	96	96	97
Tasa de alfabetización, hombres jóvenes (% de los varones las edades 15-24)	97	..	96	95	95	97
Persistencia de último grado de primaria, el total (% de la cohorte)	..	..	76	76	81	..
Tasa de terminación de primaria, total (% del grupo de edad correspondiente)	..	89	98	106	106	97
La matrícula total, primaria (% neto)	..	..	100	99	99	95

### Objetivo 3: Promover igualdad de género y empoderamiento de la mujer

Para asegurar una igualdad de género es necesario reconocer las profundas desigualdades que existen. Por ejemplo, la tasa de desempleo en el Ecuador es el doble en las mujeres (CEPAL 2009), y se calcula que por el mismo trabajo realizado, las mujeres reciben el 40% menos que los hombres.

ECUADOR						America Latina
	1990	1995	2000	2005	2008	2008
<b>Objetivo 3: Promover igualdad de género y empoderamiento de la mujer</b>						
Proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales (%)	5	..	17	16	25	22
Proporción de mujeres y hombres matriculados en la educación terciaria	..	..	..	122	122	119
Relación entre la matrícula femenina a masculina primaria	99	102	99	100	100	97
Relación entre la matrícula femenina a masculina secundaria	..	..	102	101	101	108
Porcentaje de mujeres empleadas en el sector no agrícola (% del empleo no agrícola)	37,3	40,3	40,2	42,0	41,8	..

### INDICADORES COMPLEMENTARIOS

Mujeres en cargos profesionales y técnicos: 40 % de cargos (1992-2003)  
 Mujeres legisladoras, altas funcionarias y directivas: 26 % de puestos (1992-2003)  
 Brecha de ingresos estimados entre mujeres y hombres: 0,30 (1991-2003)  
 Mujeres en cargos de gobierno a nivel ministerial: 14,3 % de cargos (2005)  
 Mujeres en bancadas parlamentarias: 16,0 % de bancas (2005)

<sup>30</sup> PNUD- Ecuador y los ODM. [www.pnud.org.ec/odm/index.htm](http://www.pnud.org.ec/odm/index.htm)

Al mirar los registros de equidad laboral de género por sector laboral, se observa que la mujer ocupa lugares de preponderancia en sectores importantes como los sectores de servicios comunitarios, sociales y de enseñanza. Su participación en el sector turístico también es importante, al igual que en el sector financiero donde se encuentra casi a la par con el hombre.

#### Objetivo 4: Reducir mortalidad infantil

El cuadro a continuación muestra que ha habido un significativo avance para la reducción de la mortalidad infantil, sin embargo la cifra todavía es significativa con un 20% de mortalidad infantil.

ECUADOR						America Latina
	1990	1995	2000	2005	2008	2008
<b>Objetivo 4: Reducir mortalidad infantil</b>						
De Inmunización, sarampión (% de los niños de 12-23 meses)	60	73	84	93	99	93
Tasa de mortalidad infantil (por cada 1.000 nacidos vivos)	43	34	27	22	20	22
La tasa de mortalidad menores de 5 años (por 1.000)	57	43	32	25	22	26

En lo referente a la inmunización por poliomelitis el porcentaje es más bajo, representando tan solo al 50,1% del total de la población infantil en edad relacionada. Provincias como Carchi y Cañar tienen los índices menores de inmunización, mientras que etnológicamente la raza afro-descendiente registra los menores niveles de inmunización.

#### Objetivo 5: Mejorar salud en maternidad

Según UNDP en su informe sobre los ODM menciona que si bien existe un importante progreso en la reducción de las muertes maternas, su valor se considera aún muy elevado. Las mujeres indígenas y quienes viven en el sector rural del país son las más afectadas.

ECUADOR						America Latina
	1990	1995	2000	2005	2008	2008
<b>Objetivo 5: Mejorar salud materna</b>						
Tasa de fecundidad de adolescentes (nacimientos por cada 1.000 mujeres de edad)	..	85	85	83	83	73
Partos atendidos por personal sanitario especializado (% del total)	..	..	99	75	..	89
Uso de anticonceptivos (% de mujeres entre las edades 15-49)	53	57	66	73	..	..
Tasa de mortalidad materna (el modelo de previsión, por cada 100.000 nacidos vivos)	..	..	..	210	..	..
Las mujeres embarazadas que reciben atención prenatal (%)	76	75	69	84	..	95
La necesidad insatisfecha de anticonceptivos (% de mujeres casadas de edades 15-	..	..	..	..	..	..

## Objetivo 6: Combatir VIH/SIDA, malaria y otras enfermedades

“Desde 1990 la epidemia de VIH/SIDA ha crecido sin cesar en el Ecuador. Se requiere un impulso muy fuerte a las políticas públicas para lograr detener y comenzar a reducir hasta el año 2015 su propagación. Hasta junio del 2007, se registra a nivel nacional un total acumulado de 11.007 casos de VIH/SIDA y en el periodo 1990-2006, un aumento de su tasa estimado en 1675%”<sup>31</sup>.

	ECUADOR					America Latina
	1990	1995	2000	2005	2008	2008
<b>Objetivo 6: Combatir VIH/SIDA, malaria y otras enfermedades</b>						
Los niños con fiebre que reciben fármacos antipalúdicos (% de niños menores de 5 años con fiebre)	..	..	..	..	..	..
El uso del condón, entre las edades de la población 15-24 años, mujeres (% de mujeres entre 15-24)	..	..	..	..	..	..
El uso del condón, entre las edades de la población 15-24 años, hombres (% de los varones las edades 15-24)	..	..	..	..	..	..
La incidencia de la tuberculosis (por cada 100.000 personas)	167	144	124	107	101	50
Prevalencia de VIH, mujeres (% edades 15-24)	..	..	..	0,2	0,2	0,4
Prevalencia de VIH, hombres (% edades 15-24)	..	..	..	0	0	1
La prevalencia del VIH, el total (% de la población de edades 15-49)	0,1	0,2	0,3	0,3	0,3	0,5
Casos de tuberculosis detectados bajo DOTS (%)	..	..	5	28	46	72

En relación con la edad, la información muestra que la epidemia afecta principalmente a los y las jóvenes (15 a 24 años de edad) y adultos jóvenes (24-49 años).

## Objetivo 7: Asegurar sustentabilidad ambiental

Existe una clara reducción de la superficie natural del país y un acelerado proceso de degradación y fragmentación del paisaje debido al cambio en el uso del suelo. El modelo de desarrollo seguido por el Ecuador en las últimas décadas es incompatible con la sostenibilidad de los recursos naturales y el patrimonio natural del país. Para el 2001, el Ecuador registra solo un 55% del total de la superficie natural de sus ecosistemas.

	ECUADOR					America Latina
	1990	1995	2000	2005	2008	2008
<b>Objetivo 7: Asegurar sustentabilidad ambiental</b>						
De las emisiones de CO2 (kg por PPA en dólares del PIB)	0,4	0,4	0,4	0,3	..	..
Las emisiones de CO2 (toneladas métricas per cápita)	1,6	2,0	1,7	2,2	..	..
Superficie forestal (% de la superficie)	50	46	43	39	..	..
Las instalaciones sanitarias mejoradas (% de población con acceso)	71	75	80	84	84	78
Fuente de agua mejorada (% de población con acceso)	73	80	88	95	95	91
Las áreas marinas protegidas, (% de superficie)	..	..	..	50	..	..
A nivel nacional de áreas protegidas (% de la superficie total de tierras)	..	..	..	22,6	22,6	16,7

<sup>31</sup> PNUD- Ecuador y los ODM. [www.pnud.org.ec/odm/index.htm](http://www.pnud.org.ec/odm/index.htm)

## Objetivo 8: Establecer Consenso y Colaboración global para el desarrollo

	ECUADOR					America Latina
	1990	1995	2000	2005	2008	2008
<b>Objetivo 8: Establecer Consenso y Colaboración global para el desarrollo</b>						
La ayuda per cápita (EE.UU. \$ corrientes)	16	20	12	17	16	12
Servicio de la deuda (PPG y el FMI sólo% de las exportaciones, co	31	25	18	15	11	8
Los usuarios de Internet (por cada 100 personas)	0,0	0,0	1,5	7,4	9,7	26,6
Suscripciones de telefonía móvil (por cada 100 personas)	0	0	4	48	86	80
Líneas telefónicas (por cada 100 personas)	5	6	10	13	14	19

### 3. Entorno productivo

#### 1. Caracterización cuantitativa y cualitativa

Con respecto a las cifras de producción en el Ecuador en este último año y meses se observa que los porcentajes de variación en el volumen de producción de la industria alcanzó sus niveles más bajos en enero del 2009 con un descenso de casi 7 puntos porcentuales hasta recuperarse en marzo registrando crecimiento productivo de 2,01%, ya en el mes de julio de 2009 se alcanzó el mayor crecimiento productivo con una tasa del 7,73%.

Al analizar la producción industrial del país por sectores principales se destaca la producción manufacturera moviendo mayor cantidad de dinero y recursos en general respecto al resto de sectores principales en la producción con un mayor número de establecimientos correctamente registrados, mayor cantidad de personal ocupado en el sector con más del 80% del personal del sector que le sigue que es el comercio. La producción total de la manufactura llega a 18.417 millones de dólares de lo cual se derivan egresos en consumo intermedio de 10.521 millones de dólares ampliamente superior a los demás sectores ya que los costos de producción son considerables también en este campo.

Analizando el índice de productividad del trabajo el Ecuador se ubica en último lugar respecto de los países de su región, sin duda un factor preponderante en los resultados productivos globales.

#### 4. Estructura Institucional

La República del Ecuador está conformada por cinco poderes estatales: Ejecutivo, Legislativo, Judicial, y el Poder de Transparencia y Control Ciudadano.

La [función ejecutiva](#) está delegada al [Presidente de la República](#), actualmente ejercida por [Rafael Correa](#), elegido para un periodo de cuatro años.

El Jefe de Estado es responsable de la administración pública; Nombra a Ministros de Estado y servidores públicos, define la política exterior, designa al Canciller de la República, así como también embajadores y cónsules. Ejerce la máxima autoridad sobre las [Fuerzas Armadas del Ecuador](#) y la [Policía Nacional del Ecuador](#), nombrando a sus autoridades.

La **función legislativa** le corresponde a la [Asamblea Nacional de la República del Ecuador](#), elegida para un periodo de cuatro años, es unicameral y está compuesta por 124 Asambleístas. Este órgano es el encargado de redactar leyes, fiscalizar a los órganos del poder público, aprobar tratados internacionales, presupuestos y tributos.

La **Función Judicial** se delega a la [Corte Nacional de Justicia](#) (CNJ), Cortes Provinciales, Tribunales y Juzgados. La CNJ está compuesta por 21 Jueces para un periodo de nueve años.

El **poder ciudadano** está conformado por El Consejo de Participación Social y Control Ciudadano, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las superintendencias. Sus autoridades ejercerán sus puestos durante cinco años. Este poder se encarga de promover planes de transparencia y control público, así como también planes para diseñar mecanismos para combatir la corrupción, así como también designar a ciertas autoridades del país y ser el mecanismo regulador de rendición de cuentas.

## ***5. Percepción ciudadana de la acción gubernamental***

En estudios realizados por la Consultora Cedatos en Ecuador se consultó sobre la aprobación del público en general respecto del desempeño del Gobierno y el Equipo gubernamental, los resultados indican que el 40% de la población aprueba la gestión del gobierno de Rafael Correa en sus tres años de gestión, un menor 36% aprueba al equipo de gobierno que incluye a Ministros, Asesores, etc., y tan solo la tercera parte de la población ve que se ha luchado contra la corrupción de forma efectiva.

La población señala también entre los problemas que más afectan su sociedad al desempleo como primer lugar, llegando a enero del 2010 con un 26% de preponderancia en la percepción de la población, este problema es seguido muy de cerca por el de la delincuencia e inseguridad con un 25%, el presupuesto familiar y costo de vida registra un 22% de preponderancia en la percepción ciudadana; ya a este punto la corrupción pasa a un segundo plano para la percepción social. El final de la lista de preponderancia o peso de los problemas sociales se ubican los apagones, la administración de justicia (lo que sin embargo es preocupante al ser detallado como problema social), la falta de servicios básicos entre otros problemas que en conjunto suman un 15% de la opinión pública en problemática social.

## Problemas que más afectan a la población

	2007	2008	2009	ENE 2010
1 Falta de empleo	22%	22%	26%	26%
2 Delincuencia e inseguridad	17%	18%	25%	25%
3 Presupuesto familiar y costo de la vida	27%	31%	23%	22%
4 La corrupción	11%	13%	12%	12%
5 Apagones			3%	2%
6 La administración de justicia	8%	7%	6%	7%
7 Falta de servicios básicos (Educ., Salud, Viv.)	7%	6%	4%	4%
Otros	8%	3%	2%	2%
	100%	100%	100%	100%

### 6. Caracterización y análisis de la descentralización <sup>(32)</sup> en el Ecuador

Ecuador se encuentra en un proceso de descentralización de poderes desde 1978, tal como lo evidencia el sociólogo Fernando Carrión, quien además afirma que el Ecuador ha vivido 4 momentos de claros de descentralización: “En un primer momento, y enmarcado en los planteamientos de reforma del Estado a partir de los principios “neoliberales” prevalecientes en la Ley de Modernización (1993), surgió una propuesta de ley municipalista (1997) como una búsqueda de racionalización y eficiencia administrativa vinculada a las opciones de la inversión privada en la prestación de servicios. Aunque a su vez planteaba dispersar en múltiples átomos municipales y no presentaba ninguna alternativa para integrar o reforzar al Estado central. Bajo estas premisas solo se operó la privatización de los servicios de agua potable y alcantarillado en la ciudad de Guayaquil, la más poblada del país.

A partir del 2001 con la promulgación del reglamento de descentralización, los gobiernos seccionales optaron por una estrategia de descentralización, basados en la concepción de transferencia de competencias a cambio de recursos del gobierno central a los gobiernos seccionales, en la modalidad de convenios individuales y en una gama inmensa de potenciales competencias a ser transferidas. Sin embargo y pese a la profusión de marco legal de sustento para la descentralización, al no haberse constituido esta en política de Estado y estar sometida al voluntarismo tanto de las entidades seccionales como de las centrales y en muchos casos dependiente de la insuficiencia de calidad de las administraciones y del personal en los niveles regional y local, el proceso de descentralización no ha podido mantener una línea de continuidad y su demanda, debate e instrumentación se ha diluido en la discusión procedimental sobre los convenios de transferencias de competencias.

<sup>32</sup> La descentralización tiene que ver con la transferencia de competencias y recursos de un nivel central de gobierno (por ejemplo, un ministerio) hacia otro de distinto origen y que guarda autonomía (por ejemplo, un municipio). La desconcentración hace referencia a la delegación de competencias de una administración central (por ejemplo, un ministerio) a ciertos órganos dependientes (por ejemplo, una dirección provincial del mismo). Finalmente, el descentramiento o privatización se refiere a un proceso de debilitamiento del lugar central que ocupa la política y lo público, por las vías de la informalización o la privatización, como un medio para aumentar la eficiencia, pero resigna la responsabilidad estatal, pública y política (Carrión 1996).

De la demanda de 244 nuevas competencias gestionadas por los gobiernos seccionales hasta el año 2004, 62 han sido efectivamente transferidas, 137 cuentan con convenios suscritos aunque sin ejecutarse y 45 se hallan en trámite. Este hecho más que remarcar cierto interés desde lo local por la descentralización pese a lo limitado de sus resultados, permite medir los intereses y énfasis de los gobiernos seccionales por desarrollar acciones fuera de sus determinaciones propias. El principal interés de los gobiernos seccionales se evidencia en tres temas; ambiente 31.5%, turismo 24.6 % y bien estar social 23.3%. En menor proporción se han interesado por competencias relacionadas con la educación 7% y la vivienda y salud 4%.

Un nuevo momento se evidencia a partir de febrero del 2006 a partir de la presentación por parte de la Asociación de Municipalidades, el Consorcio de Consejos Provinciales y los alcaldes de Quito y Guayaquil entre otros dignatarios de un Proyecto de “Ley para el Ejercicio de las Autonomías” a través del cual se establece la posibilidad de que cualquier cantón o provincia o incluso cualquier tipo de asociación entre ellos, pueda acceder voluntariamente y por decisión de consulta popular a un Régimen Especial Autónomico<sup>33</sup>

Es precisamente esta ley la que da paso a que la Nueva Constitución vea y trate la descentralización como un problema central; así como en el *Título XI de la Organización Territorial y Descentralización*, recoge claramente políticas sobre descentralización; así, el Art. 225 señala que:

El Estado impulsará mediante la descentralización y la desconcentración, el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales, la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza.

El gobierno central transferirá progresivamente funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas o a otras de carácter regional. Desconcentrará su gestión delegando atribuciones a los funcionarios del régimen seccional dependiente<sup>34</sup>.

Y el Art. 230 se refiere a que:

Sin perjuicio de lo prescrito en esta Constitución, la ley determinará la estructura, integración, deberes y atribuciones de los consejos provinciales y concejos municipales, y cuidará la aplicación eficaz de los principios de autonomía, descentralización administrativa y participación ciudadana.

Estos artículos demuestran que los gobiernos seccionales y locales tienen autonomía en sus decisiones, sin embargo ahora se enfrentan a un desafío mayor: la consecución y generación de recursos propios.

Para la mayoría de medianos y grandes municipios esto no ha sido un impedimento, sin embargo para los pequeños municipios que carecen de herramientas eficaces de gestión, la generación de recursos propios es un limitante importante que se ve reflejado en su presupuesto anual.

---

<sup>33</sup> Carrión, Fernando (2006) “La descentralización en el Ecuador”, documento elaborado para la Organización Mundial de Ciudades Unidas, inédito.

<sup>34</sup> Constitución Política de la República del Ecuador. TÍTULO XI DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL Y DESCENTRALIZACIÓN Capítulo 1 Del régimen administrativo y seccional, Art. 225.

Por tanto, debería ser obligación del gobierno central transferir el conocimiento político-administrativo, de tal forma que se logre un empoderamiento de los gobiernos locales y seccionales.

### *Descentralización en territorios indígenas*

Según el Artículo 242 de la Constitución Política del Ecuador (2009),

Los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales serán regímenes especiales.

Además, el Art. 275 determina que:

En el marco de la organización político administrativa podrán conformarse circunscripciones territoriales indígenas o afroecuatorianas, que ejercerán las competencias del gobierno territorial autónomo correspondiente, y se regirán por principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos.

Las parroquias, cantones o provincias conformados mayoritariamente por comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas, afroecuatorianos, montubios o ancestrales podrán adoptar este régimen de administración especial, luego de una consulta aprobada por al menos las dos terceras partes de los votos válidos. Dos o más circunscripciones administradas por gobiernos territoriales indígenas o pluriculturales podrán integrarse y conformar una nueva circunscripción. La ley establecerá las normas de conformación, funcionamiento y competencias de estas circunscripciones.

## **7. Indicadores de Descentralización Regional.**

La principal causa de la descentralización en los diferentes países de América Latina se da como consecuencia de la crisis presentada a comienzos de la década de los ochenta, en la que los gobiernos centrales se ven imposibilitados para responder de manera eficiente a las crecientes demandas de la sociedad civil, es entonces cuando deciden aceptar la propuesta de trasladar gran parte de las responsabilidades a los gobiernos subnacionales. La propuesta presentada por una reestructuración de la economía en el ámbito mundial, que plantea una redistribución del poder de gestión y financiero, acompañado por una democratización en la escogencia de los gobernantes regionales y locales, en busca de una mejor asignación de los recursos en favor de la equidad. Por esta razón los países de América Latina comienzan, cada uno, a implementar una serie de reformas políticas (nuevos sistemas de representación y de participación de la sociedad civil), administrativas (dotar a los municipios y las regiones de mayores atribuciones, funciones y competencias) y presupuestarias (incremento de recursos propios para los gobiernos subnacionales o de nuevas transferencias del gobierno central), que inician el proceso de descentralización, rompiendo con una fuerte tradición centralista proveniente desde épocas de la independencia.

## **8. Descentralización en América Latina<sup>35</sup>**

Los procesos de descentralización en América latina toman fuerza con la crisis de la década de los ochenta. Dentro de las discusiones sobre descentralización que ha habido

---

<sup>35</sup> Tomado del artículo de Ruiz Fernando Andrés, "Descentralización en América Latina". Economía pública. 02/2002

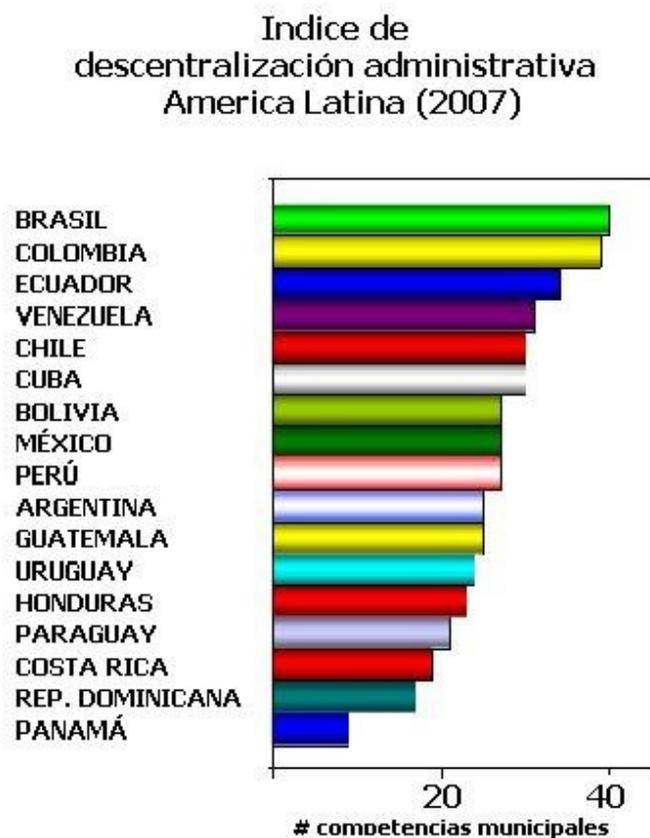
desde esta década, se ha evidenciado que los gobiernos seccionales deban encontrarse fortalecidos, de manera que puedan soportar la carga de las nuevas responsabilidades y funciones que se les atribuirán, y así puedan tener un eficiente desempeño en sus nuevas tareas como proveedores de servicios básicos, responsables del gasto público y recaudadores de sus propios impuestos.

Esto es visto por la CEPAL en su libro "Descentralización Fiscal en América Latina: Balance y Principales Desafíos" no como una condición necesaria sino como una consecuencia del proceso de descentralización.

Teóricamente la descentralización mejora la equidad en la repartición de los recursos.

Dentro de un informe presentado por FLACMA<sup>36</sup>, ésta ubica al Ecuador como el tercer país de la región con un proceso de descentralización eficaz, abajo solamente de Brasil y Colombia.

### Índice de Descentralización Administrativa - América Latina 2007



Elaboración: FLACMA  
Fuente: Habitat - ROLAC (2007)

En este sentido, el tema de las nuevas competencias hacia los municipios es uno de los debates centrales actuales en lo que a descentralización se refiere. "En América Latina existen alrededor de 16.000 municipios, cuando al principio de la década de los noventa eran 13.000. Esta tendencia se desarrolla con mucha más fuerza en el Ecuador, sobre todo con el proceso de redemocratización que se inicia desde principios de los ochenta: en los últimos 25 años nacieron casi tantos municipios como en toda la historia nacional, puesto que, de 114 en 1974, se pasó a 214 en 2001"<sup>37</sup>.

Tal como lo señala el sociólogo Fernando Carrión, los Estados de América Latina que se plantean la descentralización han producido reformas legales que llegaron al texto constitucional:

<sup>36</sup> La Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales, FLACMA. Informe "Observatorio de la descentralización en América Latina y el Caribe", 2007.

<sup>37</sup> Carrión Fernando, "Procesos de descentralización en América Latina". FLACSO-OEA-Parlamento Andino-

las nuevas constituciones de Brasil (1998), Colombia (1991), Chile (1979, 1991), Ecuador (1979, 1995, 1998 y 2009) y Perú (1979) contemplan el proceso. Sin embargo, eso no ha sido suficiente, por lo que ha requerido adicionalmente de leyes secundarias para impulsar algunas propuestas concretas

A modo de conclusión, se deben fortalecer las competencias en los ámbitos local y provincial, de manera directa en aquellos gobiernos que tengan capacidad para hacerlo, y progresiva en los restantes. El orden intermedio no sólo debe ser un escalón dentro de la concepción vigente de los vasos comunicantes entre lo local y lo nacional, sino también fortalecerse con vistas a constituir un real gobierno intermedio y no de transición. El estímulo financiero puede ser una alternativa interesante para incentivar la mancomunidad y la coordinación de poderes locales.

Además, es necesario determinar los mecanismos adecuados para la transferencia y la oportunidad de los recursos, eliminar la discrecionalidad (que fortalece el clientelismo y la corrupción) y no estimular la dañina pereza fiscal. Pero, así como se deben distribuir armónicamente los recursos para generar equidad territorial, también hay que asignarlos equitativamente entre los distintos ámbitos del Estado.

## 9. Organización Territorial del Estado Ecuatoriano<sup>38</sup>

El Ecuador se divide en 4 regiones: Costa, Sierra, Oriente y Región Insular (Galápagos), que a su vez están compuestas por las siguientes provincias:

Sierra:

Carchi, Imbabura, Pichincha, Cotopaxi, Tungurahua, Bolívar, Chimborazo, Cañar, Azuay, Loja, Santo Domingo de los Tsáchilas.

Costa

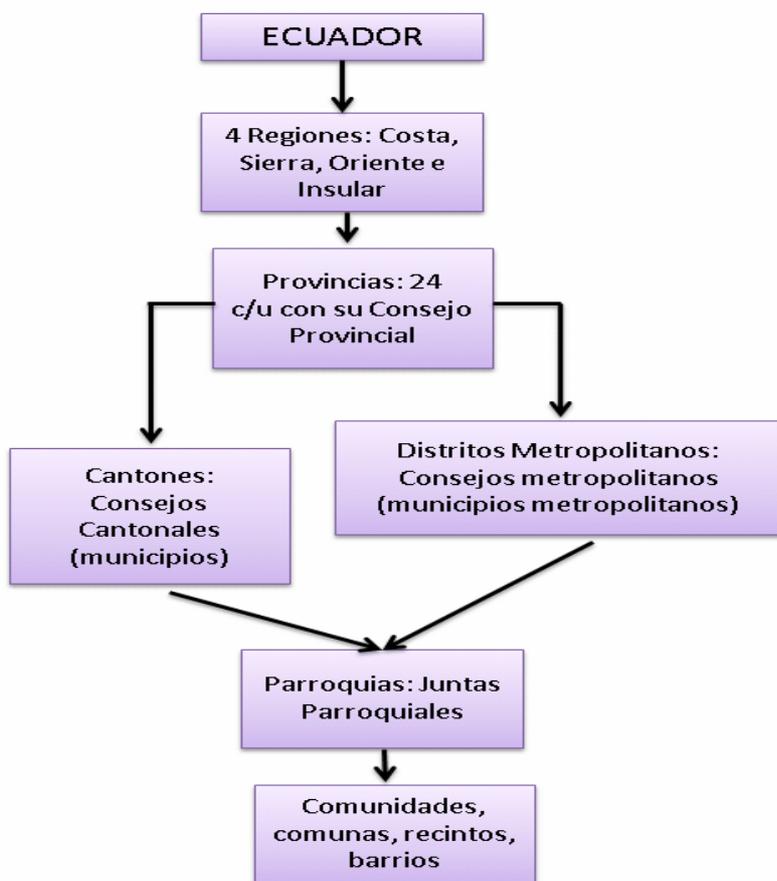
Esmeraldas, Manabí, Guayas, Los Ríos, El Oro, Santa Elena.

Oriente

Orellana, Napo, Sucumbíos, Pastaza, Morona Santiago, Zamora Chinchipe.

Insular:

Galápagos



<sup>38</sup> Según la Nueva Constitución Política del Ecuador, vigente desde septiembre de 2009.

Cada provincia tiene un Consejo Provincial con sede en la capital provincial, y está a su vez formada por cantones (ciudades) con sus respectivos Consejos Cantonales. Cuando una ciudad tiene el 7% o más del total de la población nacional, se considera como Distrito Metropolitano. Los cantones y distritos metropolitanos están formados por parroquias, cada una administrada por su respectiva Junta Parroquial. Finalmente, las juntas parroquiales se dividen en: comunas, recintos, barrios.

## V. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO,

El Proyecto tiene como finalidad “Contribuir a la gobernabilidad del Ecuador apoyando los procesos de democratización y descentralización participativos, desde la consolidación de los Gobiernos Locales Alternativos como impulsores y gestores del desarrollo local, regional y nacional”.

Los beneficiarios directos de las actividades del proyecto en la fase evaluada son: El Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador - CODENPE que es un organismo descentralizado participativo y representativo de las nacionalidades y pueblos del Ecuador. Entidad creada con el rol de ser la institución que garantice la participación de los pueblos y nacionalidades en los niveles de planificación, priorización de acciones y toma de decisiones en el Estado; y con la misión de impulsar y facilitar el desarrollo integral, sustentable con identidad de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, mediante la formulación de políticas, la cogestión, la participación, la coordinación, la equidad y la consecución de recursos, contribuyendo al mejoramiento de su calidad de vida.

Los 37 municipios, sus alcaldes o alcaldesas, los y las concejales de esos municipios, aproximadamente 250 personas, y su personal técnico y administrativo, cuyo número se estima más o menos alrededor de 1.000 personas.

Por otra parte se beneficio también directamente a representantes de Juntas Parroquiales y jóvenes líderes y mujeres de las organizaciones indígenas que se perfilen hacia el ejercicio del poder local, o sea algunos líderes comunitarios con posibilidades de ocupar cargos de responsabilidad en alguna instancia del gobierno local sea en el municipio o parroquia.

TIPO	BENEFICIARIOS	NÚMERO
<b>Directos</b>	CODENPE, Consejo de Desarrollo e las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador	37 municipios
	Municipios del Ecuador <sup>39</sup> (Alcaldes, Alcaldesas, personal Técnico y Administrativo	1000 personas
	Líderes y Lideresas Jóvenes de organizaciones indígenas	
<b>Indirectos</b>	Población de Municipios	1´350.000 personas

<sup>39</sup> El cambio conceptual de Municipios Alternativos Indígenas a Municipios en Territorios Indígenas se basa en un debate interno sobre el alcance de lo “Alternativo”, desde los alcaldes participantes se reflexionó sobre varias de las características de su gestión y la de otros municipios, confirmando que en muchos casos eran semejantes; por lo que se definió la necesidad de caracterizar a los municipios participantes con base en su ubicación y representatividad del alcalde de la población indígena de un territorio. (fuente: Docto. Evaluación Externa Proy. Formia)

Fuente: Evaluación externa del proyecto FORMIA

### 1. *Etapas del proyecto FORMIA:*

En agosto de 2001 firmaron el “acta de la X Comisión de Cooperación Hispano – Ecuatoriana”, mediante el cual la AECID auspicia la ejecución del Proyecto FORMIA, contando como contraparte nacional al consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador - CODENPE -. El Proyecto FORMIA se ha ejecutado en dos fases, de enero de 2002 a diciembre de 2004 (periodo de 36 meses) y de marzo de 2005 a diciembre de 2008 (periodo de 45 meses).

La sistematización de la experiencia se centra principalmente en la segunda FASE. Esta segunda fase se mantiene en ejecución por decisión de los principales actores del proyecto, su cierre formal se ha realizado en marzo del 2010.

- Fase I: Del 2002 al 2004
- Fase II: Del 2005 al 2008 y su extensión hasta diciembre del 2009 y cierre formal marzo del 2010
- Fase III: FORMIA ANDINA, Se encuentra en etapa de negociación y búsqueda de Financiamiento

<sup>40</sup>“Actualmente se está negociando la iniciativa que nació como FORMIA ANDINO para llevar a los otros países de la

CAN los éxitos del proyecto FORMIA ECUADOR, se llama hoy “MATICAN”, Municipios Alternativos en Territorios Indígenas de la Comunidad Andina de Naciones y parte del aprendizaje que la vinculación del movimiento indígena al poder debe empezar desde local, desde las bases, y que estos procesos responden a la realidad de los diferentes países y pueden replicarse. Surge también la necesidad de vincular estas iniciativas del movimiento indígena de varios países y nace el TANTANAKUSHUN, como una red. A nivel de la CAN, esta iniciativa está en proceso de arranque. Hay ya un coordinador con el que ha habido una reunión, y la idea de la CAN es conformar un proyecto MATICAN en cada país de la Comunidad Andina.”

### 2. *Componentes del proyecto FORMIA:*

El proyecto se estructura en tres componentes: Fortalecimiento al CODENPE, Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador; Fortalecimiento a los MTI, municipios en territorios indígenas y el componente de Formación y Capacitación.

COMPONENTE	RESULTADOS	ACTIVIDADES
<b>Fortalecimiento del CODENPE</b>	<b>Resultado 1.1:</b> Se cuenta con materiales que compilan estrategias y metodologías participativas de aplicación, seguimiento y evaluación de políticas públicas del CODENPE.	1.1.1 Diseño y publicación de los instrumentos de monitoreo y control que permitan evaluar y reajustar las políticas públicas impulsadas desde el CODENPE. 1.1.2 Difusión, socialización y ejecución de los instrumentos y políticas públicas en las Nacionalidades, Pueblos del Ecuador y los Gobiernos Locales Alternativos. 1.1.3 Evaluación y sistematización de las

<sup>40</sup> Información proporcionada en la entrevista a Luis Robles, Codirector de Proyecto FORMIA AECID

		experiencias de la aplicación de las políticas públicas en las Nacionalidades, Pueblos y Gobiernos Locales Alternativos
	<p><b>Resultado 1.2:</b> El CODENPE lidera alianzas estratégicas interinstitucionales e interculturales que permiten la socialización y concertación de las propuestas de las Nacionalidades y Pueblos.</p>	<p><b>Actividades:</b></p> <p>1.2.1 Impulso de mesas de concertación con las instituciones sobre políticas de desarrollo de las Nacionalidades, Pueblos y Gobiernos Locales Alternativos.</p> <p>1.2.2 Implementación de la atención y de servicios públicos a las Nacionalidades y Pueblos como eje transversal en las políticas y programas Institucionales.</p> <p>1.2.3 Monitoreo, evaluación y reprogramación de las actividades institucionales relacionadas con las políticas para las Nacionalidades y Pueblos</p>
	<p><b>Resultado 1.3:</b> Se eleva la capacidad de gestión institucional en áreas técnicas, administrativas y legales</p>	<p>1.3.1 Desarrollo y ejecución de un plan de Capacitación para los funcionarios del CODENPE</p>
<b>Fortalecimiento de los MTI</b>	<p><b>Resultado 2.1:</b> Los MTI ordenan y priorizan los procesos de utilización y ocupación territorial.</p>	<p>2.1.1 Elaboración de Planes de ordenamiento del territorio y planificación del desarrollo local.</p> <p>2.1.2. Diseño, elaboración e implementación de Instrumentos de apoyo al ordenamiento territorial.</p>
	<p><b>Resultado 2.2:</b> Los MTI cuentan con recursos humanos capacitados e instrumentos para liderar procesos de gestión alternativa del desarrollo local.</p>	<p>2.2.1 Elaboración y Ejecución de Plan de Capacitación Continua de funcionarios municipales.</p> <p>2.2.2 Desarrollo de instrumentos para la modernización de la estructura municipal.</p>
	<p><b>Resultado 2.3:</b> Los MTI apoyan procesos de conformación de mancomunidades y el fortalecimiento de las Juntas Parroquiales.</p>	<p>2.3.1 Apoyar y socializar experiencias de procesos de descentralización local, regional y nacional.</p> <p>2.3.2 Promover y articular procesos de conformación de mancomunidades y otras formas de gestión intermunicipal.</p> <p>2.3.3 Fortalecer la organización y el funcionamiento de la gestión de las Juntas Parroquiales.</p>
	<p><b>Resultado 2.4:</b> Los MTI cuentan con instrumentos tecnológicos que mejoran la eficiencia y la capacidad de comunicación institucional.</p>	<p>2.4.1. Actualización, implementación y socialización de la Base de Datos de Proyectos Locales y de la Web del Proyecto como portal de comunicación de los Gobiernos Alternativos.</p> <p>2.4.2. Promover ejercicios y diseñar herramientas de transparencia municipal y participación ciudadana.</p>

		2.4.3. Diseño y dotación de sistemas informáticos
<b>Formación y Capacitación.</b>	<b>Resultado 3.1:</b> Se cuenta con 110 líderes y lideresas en proceso de formación de los MTI y las organizaciones indígenas.	3.1.1 Seguimiento y monitoreo de la formación de jóvenes líderes y mujeres de los MTI y las organizaciones indígenas. 3.1.2 Institucionalización del programa de becas del CODENPE, articulando los recursos existentes para la formación y capacitación con otras instituciones y proyectos afines.

**Los indicadores del proyecto son los siguientes:**

<b>Fin</b>	<b>Indicadores de logro</b>
Contribuir a la gobernabilidad en el Ecuador apoyando los procesos de democratización y descentralización participativos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El 70% de Gobiernos Locales Alternativos mejoran los índices de aceptación ciudadana.</li> </ul>
<b>Objetivo</b>	<b>Indicadores de Logro</b>
Consolidar los gobiernos locales alternativos como impulsores y gestores del desarrollo local, regional y nacional.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5 políticas públicas en ejecución, y 5 formuladas.</li> <li>• 4 convenios con los Gobiernos Locales Alternativos y otras instituciones firmados y en ejecución.</li> </ul>
<b>Componentes</b>	<b>Indicadores de producto</b>
1. El CODENPE se consolida como institución que lidera propuestas de políticas públicas para los Pueblos y Nacionalidades y gobiernos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5 políticas públicas en ejecución, y 5 formuladas.</li> <li>• 4 convenios con los Gobiernos Locales Alternativos y otras</li> <li>• instituciones firmados y en ejecución.</li> </ul>
Los Gobiernos Locales Alternativos se afianzan como referentes en los procesos de desarrollo local, regional y nacional.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3 POT's en ejecución y normados por ordenanzas.</li> <li>• 4 proyectos de gestión mancomunada promovidos por el CODENPE.</li> <li>• 5 instrumentos de mejora de la gestión municipal publicados.</li> <li>• 250 funcionarios y 20 MTI participantes en los programas de formación continua.</li> <li>• 2 intercambios nacionales de experiencias de gestión municipal.</li> <li>• 4 MTI aumentan el presupuesto destinado a apoyar la equidad de género.</li> <li>• 30 funcionarios/as municipales capacitados en gestión de desarrollo local con enfoque de género, sostenibilidad ambiental e interculturalidad.</li> <li>• 4 MTI incorporan la utilización del enfoque de género en proyectos.</li> <li>• 5 municipios mejoran su capacidad tecnológica.</li> </ul>
3. Los Municipios y las organizaciones indígenas cuentan con Recurso Humano formado y capacitado en áreas del Desarrollo Local.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 15 de convenios interinstitucionales en ejecución.</li> <li>• Número de solicitudes receptadas por los programas de formación.</li> <li>• 95% de participantes de programas integrados en los MTI y en las organizaciones indígenas.</li> <li>• 40% o más de los participantes en programas de capacitación formación y capacitación son mujeres.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de funcionarios municipales participantes en módulos transversales de capacitación.</li> <li>• 60 jóvenes líderes/as de los MTI y OIs, participan en módulos transversales de capacitación.</li> </ul>
--	--

### **Indicadores del Proyecto. Fuente Evaluación externa del proyecto**

Algunas observaciones y sugerencias que se rescataron del equipo técnico de FORMIA respecto del marco lógico y los indicadores fueron:

- El marco lógico respondió a las necesidades del movimiento indígena del momento en que fue formulado, en el cual el enfoque era hacia el desarrollo de los Municipios.
- El marco lógico tiene su validez actualmente, aunque, hoy, los indicadores tendrían que responder también a las nuevas propuestas de fortalecimientos de nacionalidades que tomen en cuenta los nuevos temas que han surgido: género, identidad, cultura, territorialidad, cosmovisión.
- Se sugiere para la nueva etapa poner énfasis en mecanismos y estrategias de evaluación de políticas públicas y su transversalización en los 5 poderes estatales: Ejecutivo, Legislativo, Judicial, y el Poder de Transparencia y Control Ciudadano. Surge también la necesidad de incluir mayor valor agregado en la capacitación que permita la creación de cuadros profesionales que puedan intervenir en la construcción de un estado plurinacional. Debe tener siempre un enfoque participativo, como hasta ahora.

## **VI. DESCRIPCIÓN DE LA APORTACIÓN REALIZADA POR LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA, Y VALORACIÓN DE LA ADECUACIÓN Y PERTINENCIA DE ESA APORTACIÓN.**

El cumplimiento de las metas del milenio (ODM) es, uno de los objetivos más importantes de la cooperación internacional, donde los países firmantes se comprometen a defender unos valores fundamentales, y a proponerse unos objetivos mínimos en la lucha por la reducción de los efectos de la pobreza internacional<sup>41</sup>.

En materia de desarrollo y de apoyo a la descentralización se ha expresado, a través de un doble propósito: el primero, considera que los espacios locales posibilitan una participación más democrática de la población en la toma de decisiones y en la evaluación de los resultados de la gestión pública; el segundo, corresponde a la voluntad de contribuir a la unidad nacional vía el reconocimiento de la diversidad cultural como forma complementaria y no excluyente de construcción de nación.

Las modalidades han sido diversas según los programas y tipos de asistencia. Tanto el PNUD como la GTZ con asistencia técnica para estudios y fortalecimiento de capacidades. Por otra parte, tanto USAID como Banco Mundial con mayor número de

<sup>41</sup> Los valores en los que se basa son: La libertad, la igualdad, la solidaridad, la tolerancia, el respeto de la naturaleza y la responsabilidad compartida.

programas y grandes carteras de proyectos en áreas de gobernabilidad, institucionalidad y gestión pública. Finalmente las cooperaciones con mayor presencia como la suiza, holandesa, sueca y danesa que utilizan la modalidad de fondos canastas como forma de convergencia programática intercooperante y aquellos programas denominados de apoyo presupuestario a temáticas específicas.

En este contexto, el proyecto FORMIA apoyado por la cooperación española, fue un aporte cualitativo importante al proceso de descentralización ecuatoriano. Su contribución al desarrollo de formas alternativas de gestión del territorio desde plataformas indígenas distintas a las formas convencionales de organización y funcionamiento de las políticas públicas municipales en el Ecuador es un elemento que es necesario destacar.

La fortaleza del proyecto fue la asistencia técnica a la identificación de proyectos desde la demanda de las propias organizaciones indígenas, lo que ha permitido un mejor desarrollo y aprehensión de parte de los actores sociales, facilitando la incidencia en políticas públicas y el consiguiente efecto en las oportunidades de acceso a mejores condiciones y calidad de vida para los pueblos y naciones indígenas.

El proceso de concertación promovido por el proyecto y la forma de lograr esta concertación con las organizaciones representativas de las naciones y pueblos indígenas, ha logrado un importante grado de incidencia para transitar en el menor tiempo de la experiencia piloto a la política pública.

## VII. DESCRIPCIÓN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN OCURRIDO O EN CURSO

Por otro lado las evidencias en la información secundaria y evaluaciones del proceso del proyecto FORMIA, evidencian los siguientes avances:

### **1. Cambios institucionales en el nivel local y competencias**

Para valorar los aportes de FORMIA en este campo, es importante enmarcar el proceso en cuanto a cómo se respondió al reto de encararlo, partiendo de que la descentralización o la construcción de un régimen de autonomías, que debe convertirse en pilar para impulsar un nuevo modelo de desarrollo que asegure crecimiento económico sostenido, mejoramiento de las oportunidades y condiciones de vida, ampliación de las coberturas y de la calidad de los servicios públicos, fortalecimiento de la democracia, en todo el territorio nacional, en el marco de un Estado Plurinacional y Pluricultural, tal como quedó establecido en la Constitución Política.

Es preciso anotar que el nivel de descentralización previo no obedecía a políticas públicas coherentes; además la inestabilidad social y política, no ofrecían las condiciones más favorables, por los cambios constantes en el gobierno nacional. Además un cambio significativo muy importante para el país, se trata de la realización de la Asamblea Constituyente que representa un hito para la configuración de un nuevo modelo de Estado, con reconocimiento a derechos colectivos de los pueblos indígenas y su derecho a la libre determinación, que se expresa a través de municipios indígenas autónomos.

La ubicación del Proyecto en los territorios de los Municipios en Territorios Indígenas (MTI), genera un contexto favorable para lograr impactos directos a la población indígena que mayormente está concentrada en estos Municipios; el Proyecto incide en el 73% de la población indígena del Ecuador, en relación a los MTI; el Proyecto interviene en 30 de los 45 MTI identificados por CODENPE, esto se resume en el siguiente cuadro:

REGION	MTI/CODENPE	MTI apoyados FORMIA	
Costa	1	1	100%
Oriente	24	18	75%
Sierra	20	11	55%
Toral	45	30	67%

Fuente: lecciones aprendidas, proyecto FORMIA. Pág. 49

El proyecto, aunque con algunas limitaciones tuvo la virtud de flexibilizarse y adaptarse a las condiciones cambiantes del contexto. En este orden de ideas, cabe resaltar cambios introducidos en el modelo organizativo y la asunción de nuevas competencias por parte de los Municipios Indígenas Alternativos (MIAS)<sup>42</sup>.

Los cambios organizativos se expresan a través de la introducción de nuevas instancias, formación de recursos humanos, institucionalización de mecanismos de transparencia, participación ciudadana y control social, introducción del enfoque de género e interculturalidad en la gestión. Como ejemplos que ilustran los avances en la materia, pueden citarse:

En este contexto cabe señalar que el objetivo global orientado a fortalecimiento de la democracia y de los procesos de descentralización en el Ecuador y sus componentes son pertinentes para encarar el reto arriba indicado. En efecto, como se verá más adelante, el fortalecimiento institucional del CODENPE, la mejora de la capacidad de gestión de los MIAS, y la formación de recursos humanos son estratégicos.

El Fortalecimiento del CODENPE se ha ido consolidando en su rol de ente rector para la definición de políticas públicas en el orden nacional y local, con miras a la consolidación de los MIA en la institucionalidad del Estado. El proceso ha sido una contribución para permitir la participación de los Pueblos y Nacionalidades, en la toma de decisiones concernientes a sus formas de vida y desarrollo. El CODENPE responde a esta, por tanto, su accionar se enfoca a: la planificación, de planes y formulación de políticas que respondan a sus concepciones del desarrollo. De esta forma, los principios constitucionales de pluriculturalidad, unidad en la diversidad, y de participación, han comenzado a formar parte de la institucionalidad del Estado, a fin de impulsar el proceso de fortalecimiento de las Nacionalidades y Pueblos, como parte del Estado ecuatoriano<sup>43</sup>.

En el 2007, para alcanzar un mejoramiento evidente de las capacidades de los MTI en su doble papel de administradores de servicios municipales y de promotores del desarrollo y

<sup>42</sup> El proyecto mantiene la terminología MIA bajo el entendido de que la palabra “Indígena” no se usa como calificativa de “municipio” sino haciendo referencia a la relación de las autoridades municipales electas dentro de alguna de las distintas expresiones políticas del movimiento indígena independientemente del grupo étnico al que pertenezcan (Proyecto de Fortalecimiento de Municipios Indígenas en Ecuador, pág7).

<sup>43</sup> CODENPE. Aportes a la gobernabilidad desde los procesos forjados en los municipios en territorios indígenas. Quito.2009. Pág 23

entendimiento intercultural de los ciudadanos de sus territorios, desde FORMIA se han impulsado cinco ejes de intervención prioritarios:

- **Mejora de la Planificación del Desarrollo Local:** Adicionalmente a la finalización del diseño en Salitre, se inició dos nuevos procesos de Planificación Urbana en los municipios de Francisco de Orellana y Antonio Ante.
- **Promoción de las Mancomunidades como instrumento de mejoramiento en la prestación de servicios municipales:** Concentrándose en la gestión de residuos sólidos como espacio piloto de concertación municipal para iniciar este tipo de estrategias, se desarrolló el Proyecto de Gestión Mancomunada de Desechos Sólidos de Girón y Santa Isabel financiado con fondos AECID, siendo ejecutado por la Fundación IPADE y al que el Proyecto, en convenio de asistencia técnica con expertos extremeños del FELCODE, apoya la puesta en funcionamiento de la unidad de gestión administrativa.
- **Fortalecimiento de la Comunicación Municipal y la Participación Ciudadana:** En esta segunda fase se apoyó a algunos MTI en la construcción de infraestructura de comunicación básica (redes locales). Con aquellos MTI que ya han superado esta primera fase, se han iniciado actividades para mejorar el servicio de información brindado a los ciudadanos.
- **Modernización de la estructura administrativa institucional:** Continuando la labor emprendida desde el 2006, se puede destacar la implementación de un nuevo sistema en el Municipio de Nabón y la asistencia técnica en el Municipio de Cotacachi, para afianzar el proceso de implementación del sistema de gestión.
- **Capacitación permanente a los técnicos de los MTI.**

## 2. Cambios en la institucionalidad de los MIA

Como ejemplos de cambios tangibles pueden tenerse en cuenta procesos en distintos campos de la institucionalidad para una gestión más eficiente en Gobiernos Locales Autónomos (GLA), como se expresa en el siguiente cuadro, se pueden observar algunos aportes de FORMIA:

Gobiernos Locales Autónomos	SINTESIS DEL PROCESO
<b>Reingeniería. MTIs.</b> (Municipios en territorios Indígenas)	Se ha encarado mediante procesos caracterizados por: identificación por actividades de procesos de reestructuración administrativa, formalización de acuerdos con autoridades sobre temas a tratar, apoyo técnico y metodológico, seguimiento e implementación, aprobación de reformas en concejos cantonales.
<b>Modelo MTIs</b>	Participar en la consolidación de procesos existentes, mejorar la gestión tecnológica, capacitación a funcionarios en contabilidad y finanzas, intercambio de experiencias y Visualización de otros ámbitos de mejoramiento de la Gestión Alternativa.
<b>Conformación de mancomunidades</b>	Concretar acuerdos de cooperación, identificación de MTIs interesados, decisión política de las autoridades de los MTIs, evaluación estado de la situación de las mancomunidades en el Ecuador, organización y constitución.
<b>Mejoras en la gestión mediante la capacitación.</b>	Funcionarios más capaces promueven y apoyan procesos de gestión innovadora, MTIs mejoran sus capacidades técnicas, administrativas y operativas, la formulación de las propuestas ha

<b>Gobiernos Locales Autónomos</b>	<b>SINTESIS DEL PROCESO</b>
	elevado su calidad.
<b>Instrumentos operativos</b>	Algunos ejemplos son: Plan Desarrollo Estratégico Cantonal 2005 – 2009 (San Antonio Ante); Plan Desarrollo Estratégico Cantonal: “Plan de Vida de Otavalo” 2002 – 2027. Actualización Catastro Urbano y Rural (Otavalo); Plan Desarrollo Estratégico Cantonal 2005 - 2025. Plan Ordenamiento Territorial (ejecución). Presupuestos Participativos desde 2005. Plan de Gestión Ambiental (Pelileo)
<b>Coordinación y gestión institucional</b>	Un ejemplo, para optimizar recursos y actuar en sinergia, son 6 convenios definidos en el año 2006, referente a: Políticas de Promoción Económica, Políticas de Promoción Social, Políticas de Promoción Cultural, Políticas de Desarrollo Ambiental y Políticas hacia los Gobiernos Locales en los territorios Indígenas.

Fuente: elaboración propia a partir de Aportes a la gobernabilidad desde los procesos forjados en los municipios en territorios indígenas. CODENPES. Quito.2009. Pág 174 y ss.

### **3. La prestación de servicios básicos y competencias asumidas**

No se cuenta con una línea base que permita contrastar con claridad el estado en que se encontraba el nivel organizativo y competencial, necesario para determinar el impacto en materia de servicios básicos, pero las evaluaciones examinadas, sin embargo, lecciones aprendidas y aportes para la gobernabilidad, pueden destacarse campos de acción significativos que tuvieron resultados tangibles en desarrollo del FORMIA.

Aunque la prestación de los servicios todavía no alcanza su capacidad óptima, es digno de valorar el avance que en la materia se ha dado en términos de las nuevas competencias que se han ido asumiendo.

Cuando se consulto a los actores del proyecto como fue el avance de la descentralización en los que se ha asumido nuevas competencias, (tomando como referencia el año 2001) ellos identificaron los siguientes hitos en este proceso:

- A nivel local: Los Municipios asumen nuevas competencias, como medio ambiente, turismo, y educación, entre otros. Por otro lado, como resultado del Acompañamiento de los procesos locales se avanza en la construcción de políticas públicas, con un amplio componente participativo, gestión participativa (municipios, parroquias y comunidades), de manera que estas no son impuestas de arriba para abajo.
- A nivel regional: Se identifican procesos de integración local y provincial para generar propuestas de trabajo que permitan mirar de mejor manera la perspectiva de desarrollo integral
- A nivel Nacional: Con el apoyo del componente de Fortalecimiento institucional se ha logrado potenciar al CODENPE para que suma el rol de Elaboración de políticas públicas para Nacionalidades y pueblos, en el nuevo marco Institucional. Antes este era rol de CODENPE pero no se lo realizaba. FORMIA proporcionó instrumentos de monitoreo y seguimiento a nivel de políticas públicas

Por otro lado, se han dado también un fortalecimiento en los Procesos de gobernabilidad. La comunicación de los gobiernos locales entre sí y con el gobierno central se ha desarrollado de mejor manera.

Por otro lado, el Eco. Richard Calderón, Alcalde del Municipio Antonio Ante, manifestaba: “el aporte del CODENPE ayuda en la capacitación de recursos humanos y con el proceso de reordenamiento territorial, sobre todo con alta participación del sector indígena. En ese sentido, este municipio en territorio indígena ha logrado erradicar el analfabetismo dentro de su jurisdicción, se han fortalecido los servicios de atención a la niñez, la infraestructura básica (que a su vez fue diseñada en conjunto con las comunidades).”

El proyecto proporcionó acompañamiento para asumir nuevas competencias y permitió la visibilización de los Municipios como buenos gestores. Como ejemplos pueden citarse:

<b>GLA</b>	<b>Competencias asumidas</b>
Antonio Ante	Ambiente, turismo y bomberos
Otavalo	Ambiente, tránsito y transporte, turismo y bomberos
Pallatanga	Turismo
Girón	Bienestar social
Salitre	Turismo
Francisco Orellana	Turismo, ambiente, salud
Pablo VI	Educación intercultural, medio ambiente

Fuente: Taller con funcionarios municipales de los MTIs. Quito, agosto 2008.

#### **4. Reformas orgánico estructurales**

La adecuación institucional en las estructuras orgánicas de los MTIs están teniendo lugar en varios lugares en los cuales se ha desarrollado el FORMIA; aunque todavía no puede afirmarse de manera contundente que se han consolidado, si son un indicador sobre el impacto del proyecto y las potencialidades que ofrece para su afianzamiento en el mediano y largo plazo. En el siguiente gráfico hay varios ejemplos que dan cuenta de los logros en este sentido:

<b>G L A</b>	<b>REFORMA ORGANICO ESTRUCTURAL Y CREACION NUEVAS DIRECCIONES</b>
Antonio Ante	Dirección Administrativa; Dirección de Agua Potable y Alcantarillado; Sistema del Camal Municipal; Unidad de Gestión Ambiental; Unidad de Turismo; Participación Ciudadana.
Otavalo	Dirección Administrativa; Dirección de Planificación; Dirección de Agua Potable; Dirección de Participación Ciudadana; Jefatura de Desarrollo Económico Local; Jefatura de Informática; Jefatura de Tránsito y Transportes.
Pallatanga	Departamento de desarrollo local, Jefatura de Personal
Girón	Dirección de Planificación y Desarrollo Cantonal; Unidad de Gestión de Ambiental; Empresa municipal;
Salitre	Planificación Urbana; Desarrollo Comunidad Bienestar Social y Medio Ambiente, Ordenamiento territorial

Pablo Sexto	Coordinación de desarrollo Social y Ambiente
-------------	--

Fuente: elaboración propia a partir de Aportes a la gobernabilidad desde los procesos forjados en los municipios en territorios indígenas. CODENPES. Quito.2009. Pág 182

Ante la inestabilidad política, FORMIA jugó un papel fundamental para el debate y la definición de indicadores de gestión para la conceptualización y publicación de los Instrumentos de Monitoreo y Evaluación de las Políticas Públicas del CODENPE y su relación con las Metas del Milenio; esto se puede evidenciar en un documento oficial que sirvió de base para su aplicación,<sup>44</sup> proceso acompañado de la capacitación de 5 equipos técnicos responsables del monitoreo e implementación.

### **5. Formación de los recursos humanos**

Antes del inicio del proyecto no existían recursos humanos con suficiente calificación para la definición, implementación y monitoreo de políticas públicas para los MIA; en este sentido, uno de los aportes importantes del FORMIA fue el diseño e implementación de un plan de formación, durante 5 años, en las siguientes áreas

- La implementación de la gestión de la administración por procesos,
- Capacitación en la familiarización del software cero papeles,
- Mejoramiento de las herramientas de gestión y control de inventarios,
- Mejoramiento de mecanismos de difusión de las actividades institucionales
- Elaboración de página web,
- Capacitación en temas de control social,
- Presupuestos participativos con enfoque de interculturalidad.

Como resultado de estos procesos puede afirmarse que el FORMIA fue decisivo para empoderar en CODENPE en cuanto a su liderazgo institucional para la definición e implementación de políticas públicas de los Pueblos y Nacionalidades y Gobiernos Locales en territorios indígenas. Se utilizan el Plan Operativo Anual POA, como principal instrumento, y se profundiza en el desarrollo de las mencionadas políticas, lo cual se refleja en una nueva estructura institucional, cuya máxima instancia decisoria es el Consejo de Desarrollo de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, constituyéndose un secretariado ejecutivo, con un cuerpo asesor y cuatro Direcciones: de Desarrollo organizacional, de desarrollo Integral, de Asesoría Legal y de Fortalecimiento de las Nacionalidades y Pueblos.

El plan de formación inicial fue reforzado y adaptado a los cambios del contexto jurídico, con posterioridad a la Asamblea Constituyente, de modo un nuevo equipo responsable de diseño y seguimiento de las políticas, al interior del CODENPE. Otro acierto del FORMIA, fue actuar en alianza con Ministerios y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) en la formación y acompañamiento que fortaleció sus capacidades de gestión. En el marco del accionar mediante alianzas, conviene resaltar que esta llevó a cabo con instituciones públicas, privadas, agencias de cooperación, que

<sup>44</sup> Estas políticas pueden estudiarse con detalle en el documento “Las políticas públicas del CODENPE y su sistema de monitoreo y evaluación”

permite optimizar recursos, capitalización de experiencias y generar nuevos aprendizajes. Entre las instituciones con quienes se trabajó en alianza pueden citarse:

*“... el Banco del Estado; MAG – PRAT- BID; el Instituto de Capacitación Municipal ICAN del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito; la Universidad Politécnica Salesiana; SENPLADES; La Asociación de Municipalidades Ecuatorianas AME; el Municipio de Cuenca; el Municipio de Loja; la Asociación Guatemalteca de Asociaciones de Autoridades Indígenas – AGAAI, Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas en Guatemala, Proyecto Binacional Ecuador – Perú, conformado por los municipios de Tiwintza (Ecuador) y Gobierno Municipal del Distrito de Río Santiago (Perú); el Proyecto Catamayo – Chira, el Instituto de promoción y Apoyo al Desarrollo – IPADE, FELCODE y CONAJUPARE; GTZ y DED; SNV; PDDL; PROLOCAL; Fundación ESQUEL; Fundación para el Desarrollo – IPADE; Fondo Extremeño de Cooperación para el Desarrollo – FELCODE; Fons Valencia; Universidad de Granada, AGAI; etc.”<sup>45</sup>*

Frente a la Formación y Capacitación para jóvenes y mujeres de las organizaciones indígenas pueden tomarse como referencia: 32 becarios/as (22 mujeres y 10 hombres), en Licenciatura en Gestión de Desarrollo Local UPS. De los cuales 17 becarios son de 9 MTIs; y 15 becarios de Organizaciones Indígenas Nacionales: 6 del ECUARUNARI, 4 de la CONAIE, 3 de la FEI, 1 de la FEINE, 1 de la FINAE (Nacionalidad Achuar). El número de beneficiados por Municipio son: 4 del Municipio de Cotacachi, 3 del Municipio de Francisco de Orellana, 3 del Municipio de Quijos, 2 del Municipio de Otavalo, 1 del Municipio de Guamate, 1 del Municipio de Sigchos, 1 del Municipio de Loreto, 1 del Municipio de Logroño, 1 del Municipio de Santa Clara.

Según señala la evaluación externa, uno de los logros más importantes es como el CODENPE se posicionó como ente dinamizador de políticas públicas, a través de una cultura del diálogo, negociación y concertación; en este sentido el FORMIA fungió como un proyecto de incidencia política. Este logro se obtuvo actuando coordinadamente entre los tres componentes del CODENPE y con mirada estratégica.

Como capacidades fortalecidas tangibles en distintos municipios pueden destacarse:

- Pautas Generales y Modelo de Trabajo para el Ordenamiento Territorial en los Municipios Indígenas Alternativos. Con impacto en 17 municipios.
- conformación de las mancomunidades en: Morona Santiago, integrada por los municipios alternativos de Pablo Sexto, Palora y Huamboya. Tungurahua, conformada por los municipios alternativos de Patate y Pelileo. Cotopaxi, conformada por los municipios alternativos de: Saquisilí y Sigchos.
- Capacidad de gestión en los siguientes temas: Implementación de instrumentos y metodologías alternativas para la planificación del desarrollo local y territorial; Modernización de las tecnologías de comunicación interna y externa en los municipios alternativos; Apoyo al fortalecimiento organizacional – interno de los municipios alternativos; generación de insumos para fomentar los espacios de discusión y reflexión sobre la viabilidad de implementar instrumentos alternativos de gestión local y territorial y el intercambio de experiencias de autoridades y técnicos.

---

<sup>45</sup> Lecciones Aprendidas. Proyecto de fortalecimiento de Municipios Indígenas Alternativos –FORMIA-. Programa de Cooperación Técnica Hispano Ecuatoriana 2005-2008. Pág. 32

En el siguiente cuadro se observan algunos cambios durante el proceso. Si bien es cierto, no hay una medición exacta, sobre el aporte de FORMIA, si puede indicarse que la formación de recursos humanos, el acompañamiento en distintos procesos, aunado a acciones coordinadas con diferentes instituciones, es una contribución al fortalecimiento de los GLA (Gobiernos Locales Alternativos).

<b>EJEMPLOS SOBRE CAMBIOS INSTITUCIONALES Y FORMACION DE RECURSOS HUMANOS</b>	
Pelileo,	En el Gobierno Municipal de al parecer se realizó una importante reingeniería del personal, pues éste se redujo casi en el 100 %; con este dato de partida se puede observar, que del total en cada nivel de formación hubo un notable incremento; así, en la actualidad la mayoría de funcionarios, que representan el 45 %, tienen titulación superior, a diferencia del año 2005, donde la mayoría de funcionarios, que representaban el 49 %, solo tenían instrucción primaria.
Pallatanga,	Durante el período 2000 – 2008, existe un incremento muy significativo; así, en el nivel superior ha habido un incremento del 330 %; en el nivel secundario del 225 %, y del 400 %, de secundaria incompleta.
Girón,	Durante el período 2000 – 2008, también se registra un notable incremento de la formación profesional de los funcionarios; en la actualidad, la mayoría de funcionarios, es decir el 62,5 %, tiene formación superior, en este nivel hubo un incremento de alrededor del 300 %, con respecto al año 2000, descendiendo el número de funcionarios con educación secundaria y primaria especialmente, que puede ser explicado por el incremento anterior.

Fuente: Aportes a la gobernabilidad desde los procesos forjados en los municipios en territorios indígenas. CONDEPE 2009. Págs 120 y ss.

## **6. Incidencia del proyecto en los ODM.**

Aunque no se encontraron indicadores cuantitativos acerca del grado de contribución con las metas del Milenio de Nacionalidades Unidas, puede inferirse que puede haber algún impacto en los siguientes objetivos.

**Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre:** Las políticas de desarrollo impulsadas, que combinan el acceso a mercados con el incentivo a la producción tradicional para el autoconsumo y la seguridad alimentaria, repercuten positivamente en la generación de ingresos y en la calidad de vida de la población. Esto se refleja, por ejemplo en que se ha incluido en la currícula de los procesos de capacitación, por otra parte también se ha puesto en práctica en los planes de desarrollo cantonal, cuyas políticas expresamente abordan esta problemática persiguiendo objetivos como colaborar para que en las municipalidades se establezca modelos efectivos e integrales de trabajo mancomunado entre la población y sus organizaciones, autoridades y funcionarios contra la pobreza.

**Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal.** Aunque para esta sistematización no se contó con estadísticas sobre el impacto en esta materia, si puede señalarse que a través del programa de consolidación de capital humano, adelantaron acciones de alfabetización, la educación intercultural, la profesionalización y la investigación participativa a fin de consolidar el capital humano de las nacionalidades y pueblos; el

acceso a la maestría de educación intercultural bilingüe por parte de 34 becarios, tiene una relación directa con la calidad que beneficia a los estudiantes con acceso a los programas de escuela formal.

**Objetivo 3: Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer:** La transversalización del enfoque de género se ha traducido en los mecanismos de participación ciudadana, en los que se ha abierto más presencia activa de las mujeres, los datos cuantitativos en informes y evaluaciones, dan cuenta del incremento de mujeres en los programas y acciones de capacitación. Algunos planes de desarrollo local han asignado partidas para promover y desarrollar el enfoque de género en la gestión municipal.

**Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente:** Esta es una de las áreas en las cuales ha habido descentralización promovida en el marco del FORMIA, para el ejercicio de competencias, en varios planes de desarrollo municipal, cantonales y de ordenamiento territorial, se explicita el objetivo de promover un uso del suelo acorde con las condiciones ecosistémicas, promover procesos productivos sostenibles en armonía con el medio ambiente.

**Objetivo 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo:** En lo pertinente con este objetivo uno de los avances más significativos del proceso es la promoción, capacitación e inversión de recursos para el acceso, manejo adecuado y administración de sistemas de información, incluyendo el uso del internet, por parte de los funcionarios de las administraciones locales y de la ciudadanía.

## VIII. DESCRIPCIÓN DE CÓMO HA FOMENTADO LA PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA

Para romper el clientelismo, una anómala costumbre en muchas de las democracias latinoamericanas, promover la participación ciudadana es un elemento esencial. Además, siendo consecuentes con el carácter plurinacional y pluricultural del Estado, así como el enfoque intercultural transversal al proyecto, la participación exige que se exprese el ciudadano en su doble dimensión: individual y colectivo.

En la dimensión colectiva, los pueblos están representados en la estructura, el CODENPE, que es un organismo descentralizado y participativo, en cuyo Consejo Nacional<sup>46</sup>, están delegados de cada uno de los pueblos que se autodefinen como Nacionalidades<sup>47</sup>: Kichwa, Awá, Chachi, Épera, v Tsa'chila, Huaorani, Siona, Cofán,

---

<sup>46</sup> Fue creado mediante Decreto Ejecutivo No. 386, publicado en el Registro Oficial No. 86 del 11 de diciembre de 1998. Este Decreto se sustenta en las disposiciones Constitucionales, particularmente en el derecho colectivo de las Nacionalidades y Pueblos a “Participar mediante representantes en organismos oficiales”.

<sup>47</sup> Los miembros del Consejo Nacional, son representantes de sus respectivas nacionalidades y pueblos, son electos y designados de conformidad a las formas propias de organización y convivencia social; es decir, que cada nacionalidad o pueblo de conformidad a su derecho consuetudinario y prácticas de selección de autoridades y representantes nombran a sus delegados como representantes en el Consejo Nacional del CODENPE.

Secoya, Shuar, Zápara y Achuar. Además de la diversidad de pueblos pertenecientes a la nacionalidad Kichwa: Otavalo, Natabuela, Karanqui, Kayambi, Saraguro, Kañari, Salasaca, Chibuleo, Waranka, Panzaleo, Puruhá, Kitu Kara, Manta- Huancavilca y Kichwa de la Amazonía, al que se integra el Secretario Ejecutivo<sup>48</sup>.

Desde el punto de vista del ciudadano individual en complemento con los pueblos como sujetos colectivos, las estrategias definidas por el proyecto, en principio puede decirse que son adecuadas, en correspondencia con la visión sistémica y en coherencia con el modelo de democracia participativa. En la ejecución del proyecto, la participación social puede descomponerse en tres ámbitos: en la toma de decisiones, en la planificación del desarrollo local y en el control social o la veeduría ciudadana.

Aunque no puede hacerse un balance concluyente acerca de cómo estos mecanismos han incidido en la transformación del clientelismo y la incidencia de la ciudadanía en la toma de decisiones, deben resaltarse acciones emprendidas en el marco del proyecto, algunas de ellas con cobertura nacional, y otras asociadas a experiencias locales

### **1. Los presupuestos participativos como instrumento clave:**

En la metodología seguida por el CODENPE, en concurso con FORMIA y GTZ, el desarrollo local se lleva a cabo como un proceso que se adelanta en cuatro pasos; el tercero de los cuales es el presupuesto participativo, precedido por el plan de desarrollo cantonal y los espacios de concertación; el cuarto paso sería el sistema de control social. Todo este proceso tiene que ver con los momentos institucionales de cada gobierno local

La implementación de presupuestos participativos es un proceso que tiene algunas exigencias metodológicas y además es necesario sensibilizar a los actores locales y comprometer su corresponsabilidad en el proceso.

Para la planificación del desarrollo local, varios municipios han implementado una metodología promovida en el marco del FORMIA, que se caracteriza por los siguientes lineamientos, presentes en la experiencia de San Pedro de Pelileo, concebida como un proceso de participación ciudadana en la decisión, ejecución y control del gasto e inversión municipal<sup>49</sup>. El cuadro que presentamos a continuación describe el objetivo del proceso, los requisitos que deberá cumplir, qué criterios se deberán tomar en cuenta, los beneficios/aportes que reditarán a nivel político; social y administrativo; finalmente los pasos necesarios para su ejecución.

---

<sup>48</sup> El Secretario Ejecutivo tiene rango de Ministro, es elegido por el Consejo Nacional y dura 4 años en funciones.

<sup>49</sup> Fueron trabajados por un equipo técnico de apoyo, validados en reuniones de trabajo y talleres en orden secuencial, con los actores municipales, integrantes de las Juntas Parroquiales y del Comité de Desarrollo Cantonal; el proceso como tal define previamente los objetivos, requisitos necesarios, criterios para la implementación y aportes en los ámbitos: político, social y administrativo institucional, para luego establecer las fases o pasos de realización de un Presupuesto Participativo. Los lineamientos sintetizados en el cuadro se tienen en cuenta en cada uno de los pasos del proceso.

<b>Los Objetivos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Democratizar la gestión pública</li> <li>• Disminuir las inequidades sociales</li> <li>• Transparentar los recursos presupuestarios municipales</li> <li>• Fomentar una cultura de participación ciudadana</li> <li>• Mejorar la eficiencia y eficacia local</li> </ul>
<b>Requisitos necesarios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voluntad política del alcalde</li> <li>• Interés, compromiso y voluntad política de las Juntas Parroquiales</li> <li>• Gestión Municipal y Parroquial: honesta y transparente</li> <li>• Apertura al cambio y a la reorganización municipal y parroquial</li> <li>• Capacidad de inversión del municipio</li> <li>• Nivel organizativo de la sociedad civil</li> <li>• Clara definición de las reglas de juego</li> </ul>
<b>Criterios para la implementación</b>	<p>Contemplado en el Plan de Desarrollo Parroquial:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beneficiar a un mayor número de la población</li> <li>• Atender necesidades básicas insatisfechas</li> <li>• Aportes de la comunidad con mano de obra u otros recursos</li> <li>• Beneficiar a poblaciones menos favorecidas</li> <li>• Continuidad o terminación de obras inconclusas</li> </ul>
<b>Aportes en el ámbito político</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crea el marco para ampliar la democracia participativa como un complemento a la democracia representativa</li> <li>• Genera o devuelve la credibilidad en las autoridades y en la institucionalidad</li> </ul>
<b>Aportes en el ámbito Social:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inclusión de sectores vulnerables</li> <li>• Mejora los servicios para una mayor población</li> <li>• Permite mayor inversión social y estratégica</li> </ul>
<b>Aportes en el ámbito administrativo-institucional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Institucionaliza procesos transparentes</li> <li>• Mejora la eficiencia y eficacia de la gestión local</li> <li>• Mejora la comunicación interna y externa de la municipalidad</li> <li>• Permite implementar nuevas herramientas y metodologías de gestión</li> <li>• Propicia mayor participación de actores y corresponsabilidad en la gestión</li> <li>• Fortalece las Juntas Parroquiales como el gobierno más cercano a la población</li> </ul>
<b>Pasos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis técnico y proforma presupuestaria;</li> <li>• aprobación del concejo cantonal;</li> <li>• Validación firma de actas de compromiso;</li> <li>• ejecución y control,</li> <li>• evaluación y reprogramación.</li> </ul>

**Fuente:** Documento de Sistematización Presupuesto Participativo. I. Municipalidad del cantón San Pedro de Pelileo. Agosto – Diciembre 2007.

## **2. Otras formas de participación de la Sociedad Civil.**

Se desarrollan acciones como: Diseño y desarrollo de programas y proyectos para una adecuada motivación, participación, seguimiento y veeduría ciudadana a la gestión municipal desde las organizaciones indígenas y sociales; Sistematización y fomento de los Presupuestos Participativos y su vinculación con el Presupuesto General del Gobierno.

*Los Programas Políticos impulsados por los GLA<sup>50</sup> que tenían como ejes de la gestión administrativa una mayor participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones, transparencia en el manejo del gasto público, y mejora en la atención de los servicios públicos se han traducido, entre otras cosas, en distintos procesos, como: la decisión de asumir nuevas competencias del gobierno central, de manera que les permita, entre otras cuestiones, facilitar la dinámica del desarrollo de la economía local, atención de sectores vulnerables de la población, etc.; la elaboración de Planes Estratégicos de Desarrollo Cantonal, Planes de Ordenamiento Territorial, y Presupuestos Participativos; proceso de Reforma Institucional, para redefinir el rol del Municipio frente al reto del Desarrollo Local; y proceso de Participación Ciudadana, que incluye la presencia de sectores tradicionalmente relegados de la administración del Estado; que en mayor o menor medida, les han permitido avanzar y dar coherencia a sus propuestas de cambio.<sup>51</sup>*

Son varios los mecanismos implementados, tales como: Asambleas, Foros ciudadanos, Consejos o Comités de Gestión Cantonal y otras variadas expresiones, para dar seguimiento a las propuestas, programas y proyectos de los Planes y, al mismo tiempo, profundizar los espacios de participación para construir un nuevo modelo de gestión participativa; ello ha supuesto introducir instancias innovadoras, como la veeduría y control social, mesas de concertación, con la inclusión de grupos que han sido tradicionalmente relegados en la atención a sus problemas; se ha logrado un alto porcentaje de participación de las diferentes organizaciones sociales del campo y la ciudad, destacando, en algunos casos, el trabajo específico con grupos focales de mujeres, comunidades indígenas, niños, jóvenes y adultos mayores.

En alianza con la GTZ y el Banco del Estado se han financiado varios procesos relacionados con el control social. Todavía queda pendiente el reto de garantizar la sostenibilidad de la participación, para lo cual se exigen al menos tres requisitos que consoliden este cambio en la cultura política democrática del país: dotación de recursos económicos para su organización, la planificación de agendas de trabajo, y

---

<sup>50</sup>Se han sumado a la red de gobiernos locales alternativos con los que trabaja el proyecto FORMIA, los municipios de Archidona, Antonio Ante, Centinela del Cóndor y Morona lo que incorpora una población beneficiaria directa de más de 200 personas comprendidas entre autoridades, concejales, funcionarios y trabajadores municipales e indirectamente se beneficiarán aproximadamente 94.000 personas. En números absolutos el proyecto incide directamente en más 1.600 personas entre Autoridades, Funcionarios/as y representantes de Juntas Parroquiales. La expectativa de los beneficiarios indirectos de las actividades y acciones que el proyecto genere enmarca a la totalidad de la población que viven en estos municipios que es aproximadamente 1.350.000 personas de los cuáles un 75 % están considerados entre los más pobres del país

<sup>51</sup> Aportes a la gobernabilidad desde los procesos forjados en los municipios en territorios indígenas. CONDEPE 2009. Pág. 65.

principalmente talento humano formado y capacitado para hacer frente a estos nuevos desafíos de la democracia participativa.

Como lecciones del proceso, en materia de participación ciudadana cabe citar cómo estos contribuyen a erradicar de la corrupción, mayor asistencia y compromiso de la población con las obras municipales. Casos como el de Pallatanga, son un referente sobre la importancia del tema ambiental trabajado transversalmente (la participación de los maestros fue relevante para elaboración de materiales); la experiencia en el gobierno de Francisco Orellana enseña que para la ejecución del Plan Desarrollo Estratégico Cantonal, fue clave promover el respeto a la planificación y uso del suelo en la comunidad. La inclusión de esta en la discusión de la inversión ha ayudado a optimizar los recursos. Las veedurías y rendición de cuentas acerca la administración con la comunidad permite conjugar los criterios técnicos y sociales para la priorización de obras. Otro ejemplo sobre el empoderamiento de la ciudadanía es la experiencia en Pablo VI: las organizaciones sociales se sienten respaldadas cuando la institución municipal se compromete a realizar los programas que resuelven sus problemas.

El siguiente cuadro es ilustrativo de diferentes formas de participación ciudadana en la gestión pública.

<b>Gobiernos Locales Alternativos</b>	<b>Síntesis del proceso</b>
Otavalo	Asambleas vecinales para sectorización de la ciudad con el fin planificar la realización de obras por sectores. Trabajo con gremios y colegios profesionales para determinar el precio referencial de construcción y acuerdos para que los profesionales accedan a los concursos.
Pallatanga	Entre los ejes de acción del Programa de Educación Ambiental Participativa esta la capacitación formal y no formal. Dentro de esta última los maestros/as del cantón elaboraron la Guía Ambiental dentro de la cual se trabajó el apartado "Sociedad y Medio Ambiente"
Girón	Se cuenta con una organización cantonal de los padres de familia de estos niños y jóvenes, quienes participan activamente en todas las actividades del Cantón
Francisco Orellana	Asambleas, mesas de concertación. Apoyo técnico de AME. Contratación de consultorías. Metodología de participación ciudadana. Metodología de Rendición de Cuentas.
Pablo VI	Convocatoria e invitación a los actores sociales para formar alianzas con otras instituciones para resolver sus problemas

Fuente: Aportes a la gobernabilidad desde los procesos forjados en los municipios en Territorios indígenas. CODENPE 2009. Pág. 185

### **3. Difusión y transparentación de la información.**

Con una ciudadanía más formada, informada y activa, los distintos ámbitos, espacios y mecanismos de participación, según los propios actores, los gobiernos locales alternativos, en pocos años de gestión administrativa, han logrado una mejor forma de democracia municipal representativa, en lo económico, político, institucional e intercultural, que señalan un camino para romper con el prebendalismo y clientelismo tradicionales. Han sido varias las formas adoptadas, orientadas a que la ciudadanía tenga acceso a la información de la gestión pública:

- Con base en convenios con el PROMODE/GTZ y CARE/FORMIA, se logró la publicación de CD Interactivo de material comunicativo-educativo para el control social de la gestión pública local y la publicación de una guía – manual de presupuestos participativos.
- La zona informativa de la web tiene una alta actividad, con más de 1000 visitas, situación que se puede verificar. Además, tiene una zona comunicativa para habilitar foros sectoriales (Administración Financiera, Planificación, y Sistemas), para los funcionarios municipales, donde se pueden consultar dudas, compartir experiencias, documentación y herramientas de gestión.

#### **4. Gestión municipal con visión intercultural.**

- Hablamos de interculturalidad en la práctica cuando en el proyecto entendimos las lógicas de los gobiernos alternativos. El análisis del desarrollo en el contexto de los nuevos modelos de desarrollo que se proponían. La exigencia de la inclusión, no solo del sector indígena. Desde el proyecto FORMIA se ha dotado de instrumentos y capacitación a los municipios.
- Los entrevistados manifestaron al respecto: “Si en los territorios indígenas no se aplican políticas y programas con una visión intercultural, estamos cayendo en el monoculturalismo, a la monodireccionalidad. El enfoque principal es promover la gestión local con una visión intercultural, ese es el enfoque principal para encontrar un desarrollo más visible, más equilibrado y con mayor éxito.”
- Por otra parte, entrevistados de organizaciones indígenas como CODAE y FONOCIN manifestaron que no existen avances muy significativos en el tema y que todavía se están discutiendo incluso a nivel conceptual sobre “pluriculturalidad” “interculturalidad” “plurinacional” algunos actores defienden un concepto u otro. También manifestaron que no existe mucha coordinación entre ellos y el CODENPE y que los logros a nivel de políticas públicas son muy limitados todavía, especialmente en el tema de descentralización; a pesar que la constitución respalda esto en la práctica no existen grandes avances, y es un desafío para las organizaciones indígenas avanzar y construir acciones prácticas al respecto. La coordinación entre organizaciones indígenas y los municipios todavía muy limitada, existen avances en algunos municipios especialmente a nivel de proceso como por ejemplo la realización de “presupuestos participativos”.

### **IX. DESCRIPCIÓN DE CÓMO SE HA GARANTIZADO LA SOSTENIBILIDAD DE LA BUENA PRÁCTICA**

#### **1. Sostenibilidad política, económica y medioambiental: Buenas prácticas**

En muchos procesos de gestión territorial de los pueblos indígenas una de las debilidades ha sido la dependencia frente a la cooperación internacional tanto en lo financiero, como en la asistencia técnica. Por la complejidad del proceso y la introducción de innovaciones en los modelos institucionales, es prematuro aún exigir que el modelo ya haya conseguido vencer la limitación planteada, sin embargo, cabe valorar positivamente acciones encaminadas a su consolidación en el largo plazo, promovidas y realizadas en el marco

del FORNIA. En efecto, el CODENPE enfoca su accionar a la planificación y formulación de políticas públicas, bajo el paraguas de los principios constitucionales de pluriculturalidad, unidad en la diversidad, y de participación; de este modo, han comenzado a formar parte de la institucionalidad del Estado, a fin de impulsar el proceso de fortalecimiento de las Nacionalidades y Pueblos, como parte del Estado ecuatoriano.

Uno de los aspectos a considerar en términos de sostenibilidad en el mediano plazo está relacionado hacia el trabajo con las autoridades y su voluntad política de mantener el proceso. En ese sentido las estrategias de considerar el desarrollo de sinergias e interacciones que generen apoyo de instituciones claves en pro de la construcción de un estado plurinacional.

Una de las características principales del modelo promovido es la visión sistémica y la multidimensionalidad de la Gestión Administrativa innovadora, aborda diferentes aspectos: políticos, institucionales, económicos, sociales, culturales, físicos, ambientales, cooperación, identidad género, etc, que en orden a sus interrelaciones han sido agrupados en cinco procesos

<b>Ámbitos</b>	<b>Programas</b>
Políticas hacia los gobiernos locales alternativos	Fortalecimiento Institucional de los Gobiernos Locales Alternativos. Programa de Fortalecimiento de la Participación de la Sociedad Civil. Apoyo a la Mancomunidad de los Municipios. Relacionamiento y Solidaridad Internacional con Nacionalidades y Pueblos Indígenas.
La promoción económica	Incentivo a la Economía Comunitaria de las Nacionalidades y Pueblos. Inserción en el Mercado Nacional de los Productos Generados en las Nacionalidades y Pueblos. Fomento a la Exportación de Productos de las Nacionalidades y Pueblos.
El desarrollo ambiental	Protección Alternativa de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente. Socialización y Ejercicio de los derechos ambientales. Implementación de un Sistema de Gestión Ambiental y Agendas Locales.
La promoción social	Programa de Consolidación del Capital Humano de las Nacionalidades y Pueblos. Fortalecimiento de la Medicina Ancestral de las Nacionalidades y Pueblos. Infraestructura Básica de las Nacionalidades y Pueblos. Acceso a la seguridad Social para las nacionalidades y Pueblos.
La promoción cultural	Fortalecimiento identitario y desarrollo cultural, reconstrucción. Reinterpretación y revalorización de la historia de las nacionalidades y pueblos. Inserción de la cultura como eje transversal de planes, programas y proyectos del CODENPE

Fuente: Elaboración propia a partir de Aportes a la gobernabilidad desde los procesos forjados en los municipios en territorios indígenas. CODENPES. Quito.2009, págs. 20 y 21

## **2. Procesos de gestión administrativa promovidos por los Gobiernos Locales Alternativos (GLA).**

Es interesante observar que las experiencias que tienen como eje la participación ciudadana en la toma de decisiones, ha favorecido los Programas Políticos impulsados por los Gobiernos Locales Alternativos<sup>52</sup>, que se traducen en: transparencia en el manejo del gasto público, mejora en la atención de los servicios públicos mediante la decisión de asumir nuevas competencias del gobierno central; ello facilita, entre otros aspectos, la dinámica del desarrollo de la economía local, atención de sectores vulnerables de la población. Se ha promovido elaboración de Planes Estratégicos de Desarrollo Cantonal, Planes de Ordenamiento Territorial, y Presupuestos Participativos; igualmente proceso de Reforma Institucional, para redefinir roles frente a los nuevos retos del desarrollo local; asimismo, proceso de Participación Ciudadana, con inclusión de sectores tradicionalmente relegados de la administración del Estado.

Los principales instrumentos para la gestión que se tienen en la actualidad son:

- Plan estratégico de desarrollo cantonal
- Plan de Vida
- Plan de ordenación territorial
- Plan de ordenación urbana
- Plan de ordenación territorial del cantón

El siguiente gráfico muestra como en algunos sitios se han introducido cambios en el modelo, por ejemplo, municipios como Girón, Pablo VI y Salitre, en proceso de elaboración Antonio Ante y Francisco de Orellana.

Para sentar las bases de un GLA, se impulsa un macro proceso multidimensional, con los siguientes objetivos:

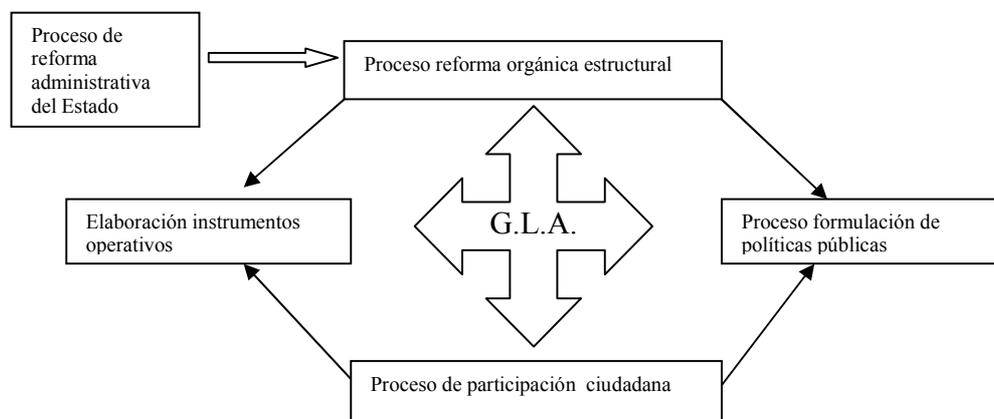
- *Asumir competencias, atribuciones y recursos por parte del Gobierno central, para el ejercicio de nuevas tareas vinculadas a la promoción del desarrollo económico local.*
- *Realizar los procesos de Planificación Estratégica para el Desarrollo Cantonal, y ordenación Territorial, para impulsar el desarrollo económico productivo.*
- *Impulsar la Reforma Interna de la Estructura Orgánico Funcional, para redefinir el rol del Gobierno Municipal, su visión, misión, y objetivos estratégicos en este cambio de época.*
- *Formular Políticas Públicas de apoyo a los sectores sociales y económicos y de sostenibilidad de los procesos de gestión innovadora, que se traducen en Ordenanzas Municipales.*
- *Fomentar la participación ciudadana en el gobierno municipal, concertando acciones para la presencia de todos los actores sociales, principalmente los sectores tradicionalmente excluidos como indígenas y mujeres.*<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> Se han sumado a la red de gobiernos locales alternativos con los que trabaja el proyecto FORMIA, los municipios de Archidona, Antonio Ante, Centinela del Cóndor y Morona lo que incorpora una población beneficiaria directa de más de 200 personas comprendidas entre autoridades, concejales, funcionarios y trabajadores municipales e indirectamente se beneficiarán aproximadamente 94.000 personas. En números absolutos el proyecto incide directamente en más 1.600 personas entre Autoridades, Funcionarios/as y representantes de Juntas Parroquiales. La expectativa de los beneficiarios indirectos de las actividades y acciones que el proyecto genere enmarca a la totalidad de la población que viven en estos municipios que es aproximadamente 1.350.000 personas de los cuáles un 75 % están consideradas entre los más pobres del país.

<sup>53</sup> Op. Cit. Págs. 65 y 66.

El siguiente gráfico muestra los elementos centrales de reforma administrativa, desde una perspectiva multidimensional



Fuente: Aportes a la gobernabilidad desde los procesos forjados en los municipios en territorios indígenas. CODENPES. Quito.2009, pág 66.

Una forma práctica de introducir cambios orientados a la sostenibilidad son los planes de desarrollo estratégico cantonal. La mayoría de los Gobiernos Locales, Alternativos, salvo Salitre, cuentan con Planes de Desarrollo Estratégico Cantonal, elaborados con la metodología AME (Asociación de Municipalidades del Ecuador), aunque en distintos períodos de tiempo, incluso a pesar que el Plan adquiere otra denominación, como en el caso de Otavalo (Plan de Vida), su formulación se sustenta en dicha metodología. En cuanto a lo que se planteó y se terminó haciendo en cada Plan, el mismo que se desarrolla a partir de cinco etapas:

ETAPAS	DESCRIPCION
I	Preparación Previa.
II	Marco y Contexto de Referencia
III	Elaboración del Diagnóstico Participativo.
IV.	Definición de las Directrices Básicas y Programación Estratégica.
V	Propuesta por Componentes

Fuente: Plan de desarrollo estratégico cantonal de Girón. Tomado de Aportes a la gobernabilidad desde los procesos forjados en los municipios en territorios indígenas. CODENPES. Quito.2009, pág 71.

Un ejemplo de cómo se introduce la visión sistémica en las nuevas prácticas institucionales es la experiencia de elaboración del Plan de Ordenamiento Ecológico Territorial y de Asentamientos Humanos, POETAH, del Gobierno Municipal de Salitre, su propósito fundamental organizar las actividades humanas a través del uso adecuado del territorio con miras a la sostenibilidad integral. La comprensión del Sistema Territorial identifica cinco subsistemas: Socio – cultural; Ecológico – territorial; Físico – espacial;

Económico – productivo; y Político – administrativo, y la formulación del Plan se desarrolla en cinco etapas:

ETAPA	CONTENIDO
I	Definición del Modelo de Ordenamiento Territorial Actividades para generar intuiciones e ideas de ¿qué es? y ¿cómo? abordar la Ordenación Territorial en el sistema territorial cantonal Recogida de información disponible Conformación y capacitación del equipo y plan de trabajo
II	Delimitación del Sistema Territorial cantonal y subsistemas Análisis de información disponible Trabajo de campo, georeferenciación de la información, Elaboración del estado de situación del sistema territorial
III	Diseño de alternativas propuestas, ideas, estrategias, y sistema de ordenanzas de uso del suelo para la ordenación territorial Formas para la implementación y gestión del Plan, especialmente la estructura y dinámica del ente gestor
IV.	Actividades de capitalización y realimentación de toda la experiencia y resultados Necesidades de capacitación y aprendizaje en la gestión y manejo de nuevas herramientas del equipo local
V	Diseño y gestión de proyectos, comunicación del Plan; implementación de las ordenanzas y puesta en marcha del ente gestor.

Fuente: GUÍA MANUAL para la ELABORACIÓN de un Plan de Ordenamiento Ecológico Territorial y de asentamientos urbanos (POETAH). Basado en la experiencia en Salitre Noviembre 2006-agosto 2007.

### **3. Manejo y distribución de los recursos económicos<sup>54</sup>.**

Aunque hay un avance desigual en las distintas experiencias, es destacable citar algunos ejemplos que se encaminan a la sostenibilidad económica de la gestión. Se han introducido no sólo mejoras en el manejo contable de ingresos y gastos, sino también, nuevas formas de distribución de los recursos económicos a los Comités Barriales, Comunidades, y Juntas Parroquiales, mediante los Presupuestos Participativos, que buscan insertar a los actores locales en la toma de decisiones, con el fin de generar una corresponsabilidad y mejores alternativas en la dotación de infraestructura productiva, equipamientos, etc.

<sup>54</sup> Los datos de este apartado se extrajeron de Aportes a la gobernabilidad desde los procesos forjados en los municipios en territorios indígenas. CODENPE 2009. Págs. 80 y siguientes.

En cuanto a mejoras significativas, se tiene el caso del municipio de Antonio Ante: la gestión municipal para generar sus propios recursos se ha incrementado en un 46%; aunque también se depende de las transferencias del Gobierno Central, y por esta fuente de financiamiento el municipio percibe el 42%.

Una característica que demuestra como todavía no se alcanza a generar una sostenibilidad con fuentes propias de financiación, es la dependencia frente a principalmente de recursos estatales del nivel central. Son varias las evidencias de esta situación, por ejemplo en el municipio de Otavalo que depende en un 58% de esta fuente. Un caso extremo es el municipio de Pallatanga, que depende en un 84% y solamente tiene un 16% de fuentes propias. El incremento de los recursos transferidos por el nivel central se debe a la expedición y aplicación de normas nacionales entre el año 2006 y 2008.

El grado de cumplimiento de los presupuestos municipales es desigual, se presentan casos como Otavalo, en los cuales hay un excelente comportamiento, mientras que en otros como San Antonio Ante, es discreto (un 80%).

No obstante la dependencia frente al nivel central, se registra como fuente importante las transferencias corrientes, es decir, aquellos generados por la gestión propia de cada GAL.

De otra parte, en relación con los gastos y la calidad del mismo, se observa que los corrientes tienen peso en su estructura lo que limita mucho la gestión; para seguir potenciando la gestión sostenible, debe prestarse atención a este aspecto, ya que puede generarse un modelo burocrático y poco eficiente, que absorba importante porción del presupuesto en requerimientos de personal y operativos, en desmedro de la inversión para el desarrollo económico, social y ambiental. Así se limitaría el impacto a favor de de la calidad de vida de los habitantes del municipio.

Siguiendo con el tema del gasto, el cumplimiento eficiente es discreto, por ejemplo, analizando el comportamiento en 4 municipios, se tiene que en tres de ellos, es excesivo; puede ser por haber comprometido recursos inexistentes, esto se convierte en cuentas por pagar, que generan pasivos, lo cual si se va acumulando puede generar crisis en el mediano y corto plazo.

#### **4. *Procesos de reforma institucional interna***

Está referido a lo orgánico Estructural y Funcional de los Municipios, lo cual ha dado como resultado la generación de procesos de innovación institucional. Para tal efecto, y con miras a lograr el desarrollo territorial equitativo, se ha tenido que definir el nuevo Rol, Visión, y Misión Institucional, es decir pasar del tradicional accionar de construcción de obras de infraestructura tradicionales, a facilitar e impulsar la dinámica del desarrollo económico local, D.E.L., promover las potencialidades del territorio, generando espacios de concertación y participación de los actores sociales y económicos, y principalmente orientando la inversión pública a las reales necesidades de la población, en la infraestructura productiva. Los cambios introducidos en este nivel, son la garantía para la eficiencia en la gestión, pues de allí depende la operativización de políticas, programas y proyectos contenidos en los diferentes planes.

Para pasar a la implementación práctica, se han promovido herramientas que guíen la labor concreta del personal, tales como: Orgánico Funcional, perfiles administrativos, manuales de procedimientos y reglamento interno.

El Reglamento Orgánico Funcional está conformado teniendo en cuenta las distintas dependencias que constituyen un organismo racionalmente integrado desde el punto de vista de la división del trabajo, a saber:

**1. Nivel Legislativo y reorganización de la estructura interna.**

Es el primer nivel jerárquico, corresponde al Ilustre Concejo Municipal integrado por los concejales y presidido por el Alcalde; sus funciones básicas son: Determinar las políticas de acción institucional y fijar las metas en cada uno de los ramos propios de la administración Municipal para alcanzar los objetivos municipales. Para llevar a cabo las funciones que les corresponden, se han emprendido reformas en su estructura funcional.

La adecuación institucional en las estructuras orgánicas de los MTIs están teniendo lugar en varios lugares en los cuales se ha desarrollado el FORMIA; aunque todavía no puede afirmarse de manera contundente que se han consolidado, si son un indicador sobre el impacto del proyecto y las potencialidades que ofrece para su afianzamiento en el mediano y largo plazo. En el siguiente gráfico hay varios ejemplos que dan cuenta de los logros en este sentido:

**Ejemplos de reorganización de la estructura interna**

<b>GOBIERNOS LOCALES ALTERNATIVOS</b>	<b>REFORMA ORGANICO ESTRUCTURAL</b>	<b>CREACION DE NUEVAS DIRECCIONES</b>	<b>OTROS</b>
<b>ANTONIO ANTE</b>	Reforma de Orgánico Estructural y Funcional	Dirección de Participación Ciudadana: comprende las unidades de Cultura, Turismo, Desarrollo Social, Desarrollo Económico Productivo.	Puesta en marcha de Ventanilla Única.
<b>OTAVALO</b>	Reestructuración del Orgánico Estructural y Funcional Dirección de Planificación Dirección de Participación ciudadana	Dirección Administrativa, Dirección de Agua potable, Jefatura de Desarrollo Económico Local	Jefatura de Informática, Jefatura de Tránsito y Transporte terrestre
<b>PALLATANGA</b>	Reestructuración del Orgánico Estructural y Funcional	Dirección de Planificación	

<b>GIRON</b>	Reforma del Orgánico Estructural y Funcional	Dirección de Planificación de Desarrollo Cantonal	
<b>SALITRE</b>	Reestructuración del Orgánico Estructural y Funcional	Departamento de Planificación Territorial y Gestión Ambiental	
<b>FRANCISCO DE ORELLANA</b>	Actualización Orgánico Estructural y Funcional Dirección de Participación y Desarrollo Social .	Dirección Administrativa	Departamento de Turismo Departamento de Desarrollo Humano Departamento de Desarrollo y Fomento Agropecuario Policía Municipal
<b>PABLO SEXTO</b>	Reglamento reformatorio del Orgánico Estructural y Funcional	Dirección de Planificación y Urbanismo	

Fuente: Aportes a la gobernabilidad desde los procesos forjados en los municipios en territorios indígenas. CODENPE 2009. Pág 92

## 2. Aspectos normativos

En el nivel municipal las ordenanzas contienen decisiones para institucionalizar en la estructura de la administración pública los cambios introducidos en el modelo. Algunos ejemplos pueden observarse en el siguiente cuadro:

<b>Municipio</b>	<b>Ordenanzas</b>
Otavalo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bicantonal de Protección de la Cuenca del Mojanda.</li> <li>• Urbana del 60 - 40 para la construcción de obras e infraestructuras.</li> <li>• Rural del 25 - 75 para la construcción de obras e infraestructuras. O. de manejo y control de desechos sólidos.</li> <li>• de tránsito y transporte.</li> <li>• de patente de los servicios turísticos.</li> <li>• de creación del Concejo Cantonal de la niñez y adolescencia.</li> <li>• de maternidad gratuita.</li> <li>• del "Plan de vida de Otavalo".</li> <li>• de delimitación urbana.</li> <li>• Concejo Parlamentario Cantonal.</li> </ul>
Girón	<ul style="list-style-type: none"> <li>• del Nuevo Modelo de Gestión Participativa;</li> <li>• Ordenamiento territorial de las parroquias y cabecera cantonal;</li> </ul>

Municipio	Ordenanzas
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforma del Orgánico Funcional;</li> <li>• Concejo Cantonal de la Niñez y Adolescencia;</li> <li>• del P.E.D.C.;</li> <li>• de creación de la empresa Mancomunada para el manejo integral de desechos sólidos Girón –Santa Isabel; O. del Catastro Multifinalitario del Cantón,</li> <li>• de creación de unidad de Gestión Ambiental;</li> <li>• temporal normativa de control y administración</li> <li>• del Centro Histórico del cantón;</li> <li>• de funcionamiento del Concejo Cantonal de Salud;</li> <li>• de organización y funcionamiento del Sistema local de protección integral de la Niñez y la Adolescencia;</li> <li>• de protección y manejo de las fuentes hídricas del cantón.</li> </ul>
Antonio Ante	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Control usos del suelo;</li> <li>• Reforma Orgánico Funcional y Estructural;</li> <li>• Concejo de la Niñez y Adolescencia;</li> <li>• Desechos Sólidos;</li> <li>• Concejo de Seguridad Cantonal;</li> <li>• Turismo</li> </ul>

Fuente: Ordenanzas promulgadas. Aportes a la gobernabilidad desde los procesos forjados en los municipios en territorios indígenas. CODENPE 2009. Pág 180

## **5. Ámbitos de participación e interculturalidad.**

Este tema ya se abordó con mayor detalle en el acápite de articulación de la participación ciudadana, pero es del caso anotar que tratándose de municipios de población mayoritariamente indígena, o con un peso específico de esta, especialmente en zonas rurales, el CODENPE, tiene como aliados estratégicos a los municipios regentados por alcaldes indígenas, para lo cual, ha merecido que se definan políticas específicas hacia estos gobiernos locales. En este sentido, el establecimiento de instancias de acuerdos y decisiones conjuntas entre dichos gobiernos y los actores sociales, es fundamental, si se quiere los planes, programas y proyectos de desarrollo consideren y reafirmen la identidad y el diálogo intercultural en el marco del Estado Plurinacional.

Se resalta la institucionalización de órganos y procesos participativos, y medidas tales como el aprendizaje del idioma kichwa a funcionarios/as municipales. Ayudará a fortalecer las relaciones interétnicas y conlleva a generar un cambio de actitud, con el fin de lograr un ambiente de respeto mutuo y de educación para eliminar los prejuicios sociales existentes y fomentar el reconocimiento de la diversidad cultural.

## **6. Transversalización de la perspectiva de género**

Uno de los aspectos más consistentes a ser enfatizados en la experiencia es la coherencia en la aplicación del enfoque de género, el cual se traduce no solamente en objetivos programáticos, sino en acciones concretas y asignación de presupuestos. Ello no significa en modo alguno que la inequidad de género haya sido resuelta, pero los pasos dados son un buen avance para superar la desigualdad y superar la marginación de la mujer en la gestión pública y en la incidencia para la definición e implementación de políticas.

Ejemplos de la aplicación que hace FORMIA bajo este enfoque se advierte en:

La sistematización y publicación de las metodologías, memorias y compendios como la “Guía de Inclusión de Género y Mujeres Indígenas en los Gobiernos Locales Alternativos”, con base en la investigación realizada en 6 gobiernos locales.

- La elaboración de los módulos formativos de enfoque de género para becarios/as FORMIA, bajo un convenio con el Instituto de Estudios Ecuatorianos, institución con una amplia experiencia en la pedagogización de contenidos.
- La Capacitación y empoderamiento de las mujeres indígenas, mediante suscripción de un Convenio con la Escuela de Lideresas Dolores Cacuango, con apoyo presupuestario de la Cooperación Técnica Belga.

Como dato significativo sobre la aplicación del enfoque se tiene que a diciembre 2008, existen 203 becarios en formación, de los cuales el 40% son mujeres. En relación al nivel y alcance de la formación en el siguiente gráfico se visualiza la situación de los becarios. Los datos aportados en los informes de capacitación y formación dan cuenta de los avances en la materia. Para 2008 Es importante señalar que 140 lideresas se encuentran en capacitación en la Escuela de Formación de lideresas Dolores Cacuango, lo que representa el 78% de las becas de capacitación del proyecto FORMIA. En este tema el FORMIA ha logrado contar con becarias, en diferentes momentos del tiempo, del Instituto de la mujer de España, de la Universidad de Granada y a través del convenio con el FELCODE mantuvo la asistencia técnica de una experta que apoyó en la formulación y diseño de un área de género institucional en el CODENPE.

En el marco de la gestión se identifican decisiones y acciones de relevancia, que se traducen en metas previstas y logradas en la planificación municipal, se tiene que cuatro MTI incrementan su presupuesto para apoyar la equidad de género e incorporan en sus proyectos la equidad de género

En cuanto al cumplimiento de uno de los “Ejes Transversales de las Políticas” que marca el Plan Estratégico del CODENPE 2003-2013, concretamente el de “Equidad de género y generacional” se han aportado en dos frentes:

- El apoyo e impulso del proceso y culminación de la Firma del Convenio Interinstitucional entre CODENPE y el Consejo Nacional de las Mujeres CONAMU que va a permitir aunar los enfoques de género e interculturalidad para una mayor cobertura social y equidad de las políticas públicas formuladas por el CODENPE y una participación de las Mujeres de las Nacionalidades y los Pueblos en la formulación del Plan Nacional Prioritario para Mujer Rural del Gobierno de la República del Ecuador.
- Inclusión desde FORMIA de una serie de Actividades que, incluidas en el P.O.A. 2008 de la Dirección de Fortalecimiento de las Nacionalidades y los Pueblos de CODENPE, tiene como objetivo promover la participación activa de las mujeres en el desarrollo integral con identidad facilitando recursos, capital humano y técnico.

Otra actividad digna de nombrarse es la formulación de una propuesta completa de introducción de *Presupuestos Participativos Sensibles al Género desde un Enfoque de Derechos Humanos* para ser implementado como experiencia innovadora en cuatro municipios del Proyecto, bajo convenio con la ONG Solidaridad Internacional y que con el

apoyo de una técnica en género de la Universidad Carlos III, incorporada al proyecto FORMIA desde Noviembre 2007.

Se aportó mediante el fortalecimiento de las capacidades de liderazgo e incidencia política de las mujeres en los MTI de: Nabón, Pelileo, Francisco de Orellana y Otavalo, a través de actividades de sensibilización y capacitación en torno a la necesidad de incorporar el enfoque de género e implementación de este enfoque en los presupuestos participativos en la gestión del desarrollo local. Participaron aproximadamente funcionarios/as municipales y más de 150 líderes/as de las organizaciones indígenas y sociales. Estas actividades se desarrollaron con el Instituto de Estudios Ecuatorianos y el Programa de Voluntarios de Nacionalidades Unidas UNV-UNIFEM-Municipio de Cuenca.

Es importante resaltar la introducción del Enfoque de Género en la institución y preocupación por elaborar políticas orientadas a solucionar la problemática de la mujer indígena que enfrenta todo tipo de discriminación de género; en este marco, el objetivo de incorporación de las mujeres en condiciones de equidad contribuirá a reforzar el desarrollo integral sustentable con identidad de los Pueblos y Nacionalidades. Para ello es prioritario formular de modo participativo un Plan Estratégico de Equidad de Género y la institucionalización de una Unidad de Género en el CODENPE.

## **x. DESCRIPCIÓN DE LOS ASPECTOS NO EXITOSOS DE LA EXPERIENCIA Y DE LAS LECCIONES APRENDIDAS**

### **1. Aspectos no exitosos**

Relativización del perfil de CODENPE en el posicionamiento frente a otros actores. La principal limitante identificada en la evaluación fue la dicotomía entre CODENPE y FORMIA, al desarrollar el Proyecto acciones directamente como Unidad ejecutora. Una consecuencia fue la no optimización del apoyo para desarrollar plenamente una estrategia de incidencia política. Se tuvo también dificultad de transferir al CODENPE las competencias del FORMIA.

Los entrevistados manifestaron que al no contar en su estructura del CODENPE con un área que trabaje el tema municipal fue una limitación para lograr posicionar el rol del CODENPE a nivel municipal. Otra dificultad causada por la estructura fue la dificultad de articular los procesos entre las diferentes direcciones.

Limitaciones en cuanto a la representatividad democrática de los pueblos y nacionalidades indígenas en los espacios de decisión nacional. Como fórmula para superar esta dificultad es la propuesta del gobierno la creación de los Consejos de Igualdad que sustituirán o en los que participará el CODENPE; este es un tema que todavía está en debate.

La Proliferación y dispersión de acciones de formación y capacitación. Aunque se valoran positivamente los avances en la formación de recursos humanos, al mismo tiempo, se observa que la insuficiente articulación entre los mismos, ocasiona que el CODENPE no optimice el apoyo e inversión de recursos en este ámbito de la acción. Una propuesta, puede ser articular estas múltiples acciones en una sola estrategia articulada pedagógica, económica y en términos operativos.

Las evaluaciones consultadas informan sobre una débil capacidad de ajuste por parte de FORMIA al requerimiento de capacidades de CODENPE. Sin dejar de lado la importancia de la flexibilización a los cambios del contexto político y jurídico del país, esta no fue suficiente para responder a los nuevos requerimientos del CODENPE, para este proceso por parte de FORMIA. Esto afecta la continuidad y sostenibilidad de las actividades en los municipios, limitando el alcance de los resultados.

Se constituyen en limitante las dualidades en cuanto al rol de CODENPE. En algunos municipios aparece, en un primer momento apoyando proyectos (productivos) en el sector rural, con contrapartida municipal; para en un momento posterior pasar a ser ejecutor directo de las obras con las comunidades, con la consecuente intromisión en la jurisdicción cantonal. En otros municipios tienen directa relación con las nacionalidades indígenas, y en unos terceros su accionar pasa desapercibido.

## **2. *Lecciones aprendidas y recomendaciones para capitalizar la experiencia.***

Es importante destacar que, en los territorios indígenas existen intervenciones de otros actores del desarrollo, por lo que la estrategia del Proyecto de complementar, cofinanciar y buscar sinergias, es muy pertinente y evita duplicidades; de esta forma se logra generar no solo acciones directas sino concordancias territoriales. Estos logros son sustentados por las actividades de acompañamiento a procesos impulsados por los MTI para generar espacios de reflexión y análisis sobre aspectos referidos al enfoque de la planificación territorial, la participación social e institucional, la transversalización de diversas categorías de interculturalidad y género y el mejoramiento de las capacidades instaladas en los mismos MTI. (pág. 47)

Definir con claridad y bajo parámetros sujetos a monitoreo y verificación cuál es la línea de base al inicio de un proyecto de fortalecimiento de capacidades. De esta manera es posible obtener evaluaciones objetivas que faciliten la determinación de impactos y la extracción de lecciones aprendidas para la socialización y capitalización de las experiencias.

Un acierto del FORMIA fue desarrollar su campo de acción en los territorios de extrema pobreza, cuyo 37% está habitado por población indígena, de acuerdo con datos estadísticos oficiales.

Esta es una importante experiencia de referencia para ser compartida y capitalizada en países que transitan hacia la construcción de un nuevo modelo de Estado como Bolivia y Ecuador, y también en otros como Colombia, Venezuela, Nicaragua que en Latinoamérica han incluido en los cuales el marco jurídico prevé la conformación y funcionamiento de las autonomías territoriales indígenas, además de otros que han suscrito la Declaración de derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU, que establece el derecho al territorio y la libre determinación como parte de los derechos colectivos.

Para capitalizar la experiencia, el proyecto ha permitido visibilizar la gestión exitosa de muchos Municipios: Se han impulsado encuentros (como el Tantanakushun) y redes internacionales que permiten el intercambio de experiencia exitosas y lecciones aprendidas en los diferentes países. La nueva propuesta FORMIA ANDINA MATICAN

plantea la transferencia de esta buena práctica a otros países, respetando las diferencias de cultura e identidad y los procesos propios de cada país.

El proyecto ha logrado poner en debate el tema de descentralización,

La coherencia en cuanto a los enfoques transversales de género e interculturalidad, son un aporte rescatable de esta experiencia, ya que en la práctica se demuestra cómo se puede pasar de la retórica a la acción y de este modo contribuir a incrementar la participación y elevar la calidad de vida de sectores tradicionalmente marginados de las políticas públicas y la gestión estatal.

Queda pendiente el reto de garantizar la sostenibilidad de la participación, para lo cual desde el punto de vista de los entrevistados se exigen al menos tres requisitos que consoliden este cambio en la cultura política democrática del país: dotación de recursos económicos para su organización, la planificación de agendas de trabajo, y principalmente talento humano formado y capacitado para hacer frente a estos nuevos desafíos de la democracia participativa

El fortalecimiento de los Municipios y del CODENPE ha sido uno de los principales ejes de trabajo en la fase I y II; el desafío actual es lograr un acercamiento y mayor vinculación entre las organizaciones indígenas y los gobiernos locales. A pesar de que se avanzó tímidamente en este tema todavía queda mucho por trabajar en la nueva fase de FORMIA ANDINA, MATICAN<sup>55</sup>.

A manera de conclusiones, por considerarse pertinentes, se transcriben textualmente las principales lecciones aprendidas, derivadas de la evaluación institucional del proyecto FORMIA<sup>56</sup>: Como conclusión de la reflexión de la evaluación externa de la segunda fase del proyecto, pueden destacarse las siguientes lecciones aprendidas:

**(i) Conocimientos de la situación inicial y el saber indígena**

- En el conocimiento sobre la situación de los pueblos y nacionalidades indígenas el equipo del Proyecto fue homogéneo, se dio al incluir en la conformación del equipo un alto porcentaje de técnicos indígenas, esto evitó distorsiones en la comprensión cultural de las prioridades de los pueblos y nacionalidades.
- La importancia dada al tema de la interculturalidad y otras propuestas indígenas como la pluriculturalidad, en el desarrollo del proyecto de apoyo a grupos indígenas permitió el desarrollo de políticas desde la visión de estos grupos.
- La equidad de género y de respeto intercultural es prioritaria en la ejecución de las actividades, especialmente en las de formación y capacitación, esto garantizó acceso equitativo y acciones incluyentes reales para mujeres.

**(ii) Contrapartes y sus necesidades**

- El incluir en los mecanismos de selección de los municipios en territorios indígenas, tengan o no autoridades indígenas a aquellos con voluntad política expresa para el desarrollo equitativo, permitió la generación de redes más constructivas frente a un mismo objetivo.

---

<sup>55</sup> Entrevista con Luis Robles, Codirector Proyecto FORMIA AECID

<sup>56</sup> Proyecto de fortalecimiento a municipios alternativos –FORMIA- Lecciones aprendidas. Quito 2009. Págs. 55 y 56

- El reconocer la necesidad de fortalecer las capacidades de las contrapartes indígenas fue clave en el proyecto, pues el CODENPE, los municipios y las organizaciones Indígenas, no cuentan con indígenas técnicos o con capacidades para enfrentar el desarrollo, por lo que la capacitación a técnicos, dentro de estas instituciones, influyo directamente en su eficiencia.
- El trabajar en forma descentralizada en los municipios con temáticas diferenciadas por las demandas de cada zona o región, permitió una mayor articulación de los aportes del Proyecto a las agendas propias de las instituciones y de los territorios.

### **(iii) Modos de operar**

- El condicionar la operación está condicionada al cofinanciamiento y participación en acciones concretas, esto permitió definir que las intervenciones respondan al interés verdadero de los pueblos y nacionalidades indígenas.
- La política de la cooperación española de acompañar los procesos definidos desde las organizaciones indígenas, le dio continuidad a la construcción colectiva de políticas interculturales desde las bases a pesar de los cambios en los contextos políticos.
- La política de apoyar las agendas territoriales, permitió además el posicionamiento de temas como los de disminución de pobreza, género, interculturalidad, y la ratificación al derecho a la propia identidad cultural y a decisiones propias de los pueblos y nacionalidades.
- En la práctica la cooperación interinstitucional fue más de coejecución y decisión que consultiva, con mecanismos claros de participación de las contrapartes en los diferentes componentes del proyecto; esto contribuyó directamente a la realización de actividades más sustentables.
- Las iniciativas de desarrollo formal (escuela de líderes, becas, programas de capacitación, desarrollo de materiales que respondan a la interculturalidad, etc.), al insertarse en instituciones propias de formación generó mayores condiciones de sostenibilidad en el tiempo.
- El intercambio de experiencias a nivel nacional e internacional, incidió positivamente en la apreciación de realidades factibles para los municipios y las organizaciones indígenas.
- La identificación prioritaria de becarios mujeres y jóvenes, permitió mantener un acceso más equitativo y sobre todo mantener un proceso de concertación interna sobre las políticas de los pueblos y nacionalidades, preparando un recambio generacional.

## **xi. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES SOBRE EL CASO**

### **1. Conclusiones**

- La mayoría de entrevistados coinciden en que FORMIA ha logrado transmitir herramientas concretas para el trabajo de la gestión de los gobiernos locales. En los tres componentes principales de FORMIA: 1) Fortalecimiento Institucional del CODENPE (énfasis en Políticas Públicas) 2) Fortalecimiento de los Municipios en Territorios Indígenas y 3) Formación y Capacitación, se evidencian avances significativos que han contribuido al fortalecimiento de los procesos de los actores, tomando como punto de referencia la línea de base al inicio del proyecto.
- El equipo técnico y algunos actores vinculados con las instituciones públicas, mencionaron que el proceso de FORMIA desde 2001 ha sido un pilar

fundamental para que las autoridades locales adquieran nuevas destrezas ligadas a la administración pública, las mismas que en la mayoría de municipios con los que se ha trabajado les ha permitido seguir desarrollando líneas de trabajo encaminadas al fortalecimiento de los poderes locales.

- Se destaca también la participación activa que ha tenido el CONDENPE como órgano promotor en casi todas las fases del proyecto. El involucramiento paulatino del CONDEPE en el proceso, ha permitido sostener un proyecto de 8 años. Sin embargo es un asunto que debe ser cuidado permanentemente y reforzado cuidadosamente sobre todo cuando se dan cambios de las autoridades que conforman el CODENPE<sup>57</sup>, esta no ha sido una fortaleza permanente ha tenido sus altibajos en distintos momentos del proceso.
- Según lo manifestado por el equipo técnico, el CODENPE ha asumido un rol de liderazgo sobre todo en el aporte; FORMIA se cierra con una contraparte del CODENPE del 80% al presupuesto destinado para los MTIs, cuando en un inicio la contraparte apenas alcanzaba el 10%. Este cambio se dio porque a través del proceso se evidenciaron resultados concretos y poco a poco los actores entendieron la necesidad de invertir en el desarrollo de capacidades técnicas y administrativas para la gestión local.
- Los entrevistados coincidieron que la relación con Cooperación Internacional fue la más óptima; destacaron el rol respetuoso en la toma de decisiones que asumió desde un inicio Cooperación Internacional, sirviendo como un facilitador del proceso, más no como impositor de políticas.
- Dentro del componente de capacitación, los becarios mencionaron que el esfuerzo del CODENPE por juntar a todas las Nacionalidades y Pueblos ha sido un pilar para el Programa. Sin embargo, dentro de las sugerencias se destaca la actualización en la currícula de capacitación, sobre todo para lograr una mayor vinculación con la pluriculturalidad y la etnicidad.
- La implementación de un estado plurinacional requiere de esfuerzos permanentes para hacer operativa la interculturalidad en la gestión de los gobiernos locales. La creación de políticas públicas específicas que favorezcan la equidad en la participación del sector indígena en todos los niveles y órganos del Estado

---

<sup>57</sup> A pesar de que durante todo el proceso se ha trabajado y logrado la participación del CODENPE, no ha sido así en todo el proceso; algunas evidencias en este sentido son:

1. El actual Secretario Ejecutivo del CODENPE dijo que una de las principales falencias es el poco o nulo involucramiento de él, como representante máximo de CONDENPE dentro del proyecto FORMIA; esto se dio por varios factores, sin embargo cree que si el CODENPE tiene un rol principal dentro del proyecto, el Secretario Ejecutivo debe ser el principal responsable. Destacó la labor realizada por el FORMIA pero sugirió que se dé un rol protagónico al CODENPE y a sus funcionarios, debiendo existir una mayor sincronía entre los Co-coordinadores y el Secretario Ejecutivo.
2. Los entrevistados manifestaron la existencia de debilidades en el último periodo: “Dentro de las debilidades de FORMIA se destacan la falta de coordinación entre los directivos de CODENPE y FORMIA, sobre todo en el último periodo (de cierre). Al igual que la divergencia de criterios entre los distintos Secretarios Ejecutivos de CODENPE. El equipo técnico de FORMIA explica esta falencia por la Falta de liderazgo de los procesos por parte del CODENPE debido a la dificultad de articular los diferentes procesos del FORMIA con las diferentes direcciones el CODENPE”.

- En lo que gran parte de los entrevistados coincidieron fue en que la coyuntura y la situación política del país afecta al proyecto, dado que FORMIA está articulada al CODENPE, y éste a su vez es un órgano del Estado que responde directamente al gobierno, y es susceptible a la injerencia política/partidaria que repercute de manera negativa en el proyecto.
- Dentro de los mayores logros de FORMIA se destaca el Marco Lógico participativo que permitió un involucramiento directo de gran parte de los actores; se destaca lo siguiente:
  - a. Las líneas de acción, tanto de capacitación como de acompañamiento.
  - b. La interculturalidad como eje transversal dentro del proyecto.
  - c. La apertura del equipo de Cooperación Española y Cooperación Internacional.
  - d. La transmisión de capacidades dentro de los gobiernos locales.
  - e. El nivel de involucramiento de los actores.
  - f. La flexibilidad del Marco Lógico del Proyecto para acompañar e incluir la agenda de los Municipios y del movimiento.

## **2. Recomendaciones**

Algunas de las recomendaciones más importantes para continuar el apoyo a la reforma descentralizadora a través de los municipios en territorios indígenas podrían resumirse en las siguientes:

1. El proceso de reforma en el cual se halla el Estado Ecuatoriano, especialmente en cuanto a la estructura y organización del Estado para la descentralización, demandará la capacidad de ajuste y flexibilidad de los programas de cooperación para comprender estas transformaciones y expresar en su accionar esta realidad.
2. El apoyo a los Gobiernos Municipales que gobiernan Municipios en Territorios Indígenas serán procesos de cada vez mayor demanda y necesidad de apoyo tanto técnico como financiero. Los procesos de reforma constitucional y apertura a la participación de pueblos y naciones indígenas es una tendencia marcada en Latinoamérica”.
3. En este marco el apoyo al desarrollo de capacidades de Municipios en Territorios Indígenas, debe concentrarse más en el proceso de desarrollo de capacidades institucionales tanto de las instituciones del Estado como de las organizaciones de la sociedad civil.
4. Es esencial comprender la diferencia entre el apoyo a un proceso respecto del apoyo a un sujeto o actor específico. Si bien puede ser central el CODENPE como actor representativo de los pueblos indígenas ante el Estado central, la finalidad no es concentrarse de manera exclusiva, sino en apoyar al desarrollo del proceso en su conjunto, multi-actor y multi-nivel. El CODENPE por cierto es parte de un sistema de actores con cierta inestabilidad (lo ratifica la reciente creación de los Consejos de Igualdad<sup>58</sup>). El enfoque puede optar por una modalidad multi-actor y multinivel para

---

<sup>58</sup> Producto de los nuevos acuerdos políticos serán consejos que coordinen las temáticas sectoriales para su transversalización e incorporación de los aspectos interculturales en la política y gestión de los municipios en territorios indígenas.

- contribuir con diferente intensidad y al mismo tiempo complementariedad acorde a las capacidades institucionales de la institucionalidad indígena nacional y sub-nacional en el proceso de descentralización ecuatoriano.
5. Por otro lado, será importante el apoyo para que se transite de la plataforma política y de interlocución política hacia una etapa de mayor capacidad propositiva, y de agendas de temas que transitan hacia aspectos más concretos como el desarrollo económico local, la equidad de género, la gestión del riesgo, la alta vulnerabilidad, el medio ambiente y el cambio climático y el riesgo alimentario, entre otros temas apremiantes para la realidad indígena.
  6. Si bien el CODENPE tiene un espacio en las deliberaciones políticas y mantiene un alto grado de interlocución sobre las demandas de los pueblos indígenas ante el gobierno, todavía carece de las capacidades para transversalizar la interculturalidad en la gestión de las políticas públicas. Que si bien, por una parte es necesario una agenda para focalizar políticas públicas en aquellas áreas y temas de interés de los pueblos y naciones indígenas, por otra parte, es complementaria a la capacidad de “bajar” o territorializar esta agenda. Por ello, parece apropiado explorar la posibilidad de priorizar un conjunto de municipios en territorios indígenas donde se pueda materializar esta agenda temática y que se exprese en los planes y presupuestos de los Municipios en Territorios Indígenas (MTIs) de las Mancomunidades de MTIs como una forma de reconfiguración espacial y aprovechamiento de escala y sinergia.
  7. Dentro de los municipios en territorios indígenas se debe considerar la posibilidad de difundir y explicitar las oportunidades del proyecto para un siguiente fase, donde se otorgue a todos la posibilidad de ser asistidos técnica o financieramente. Ello supone cobertura total de MTIs (por demanda informada), caso contrario si se tiene limitaciones en la cobertura, lo ideal sería determinar criterios para seleccionar municipios (por oferta selectiva) más pobres, o de mayor presencia indígena, entre otros.
  8. Si bien uno de los componente fundamentales del programa han sido el Fortalecimiento de los Municipios en Territorios Indígenas, concentrados en impulsar la planificación y el ordenamiento territorial como herramienta de toma de decisiones para promover proyectos mancomunados en las áreas que demanden los MTIs involucrados, es necesario transitar a una fase que vaya más allá de la planificación, es decir, que incida en las capacidades de gestión del territorio, para materializarlas en el presupuesto y los planes operativos anuales de los MTI.
  9. La mayoría de los entrevistados recomiendan dar continuidad al proceso y replicarlo ya que FORMIA ha alcanzado niveles muy altos de calidad y trabajo; sin embargo algunos de los entrevistados reconocen que en esta nueva fase se requiere un acercamiento y mayor sinergia entre las organizaciones indígenas y las organizaciones públicas tanto a nivel local en los municipios como en otras instancias a nivel regional. Involucrando a estos actores desde un inicio.
  10. Continuar con la transmisión de capacidades, sobre todo a los mandos medios de los municipios y asociaciones indígenas, para lograr una sostenibilidad del proceso. Pasando también a un nivel superior que es el fortalecimiento de la institucionalidad de las organizaciones indígenas con un enfoque multiactor.
  11. Evaluar cuantitativamente los logros el proyecto. Desarrollar también indicadores de capacidad y gestión
  12. Reforzar los espacios de encuentro entre todos los actores parte, de modo que sea posible una mayor difusión de los avances que se están dando en cada uno de los municipios e instituciones relacionadas. Optimizar los procesos de comunicación entre los actores.

13. Entrevistas adicionales a la red presentada en este estudio, brindaron evidencias de que no existieron relaciones con otras organizaciones sociales indígenas. Las que en las entrevistas manifestaron que tenían un conocimiento muy pobre o ninguno sobre el proyecto. Por lo tanto, se evidencia la necesidad de ampliar la red social hacia estas organizaciones sociales abordando estrategias que estén relacionadas a planes de comunicación y de sensibilización.
14. Se evidencio también la necesidad de construcción de consensos en el enfoque y conceptos que son de interés del sector indígena, como ejemplo temas como la cultura, lo intercultural, lo multicultural, etc.

## XII.FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA CONSULTADAS.

- Comisión para la Descentralización, las Autonomías y las Circunscripciones Territoriales: Propuesta del Nuevo Modelo de Gestión para el Ecuador, Quito abril del 2000, pp. 1-2
- FORMIA. Lecciones aprendidas. Proyecto de fortalecimiento de municipios indígenas alternativos. Programa de cooperación técnica hispano-ecuatoriana, 2005-2008.
- Illán Sailer, José Carlos. Los procesos de descentralización y los retos para la ayuda internacional. FIIAPP, 2008.
- Observatorio de la Descentralización, Situación de la descentralización en la región andina, 2008.
- PNUD, Segundo Informe de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Alianza para el desarrollo, Ecuador. 2007.
- PNUD, Informe de Desarrollo Humano, 2005.
- PNUD, Boletín informativo de los objetivos de desarrollo del milenio en el ecuador. No.4, 30 de marzo del 2007
- Villoro, Luis, Estado plural, pluralidad de culturas. México, Paidós-UNAM, 1998, Biblioteca Iberoamericana de Ensayo, pp. 89 y 90.
- United Local Goverments. Informe Mundial sobre la Descentralización, 2008.
- POAs e informes del proyecto FORMIA