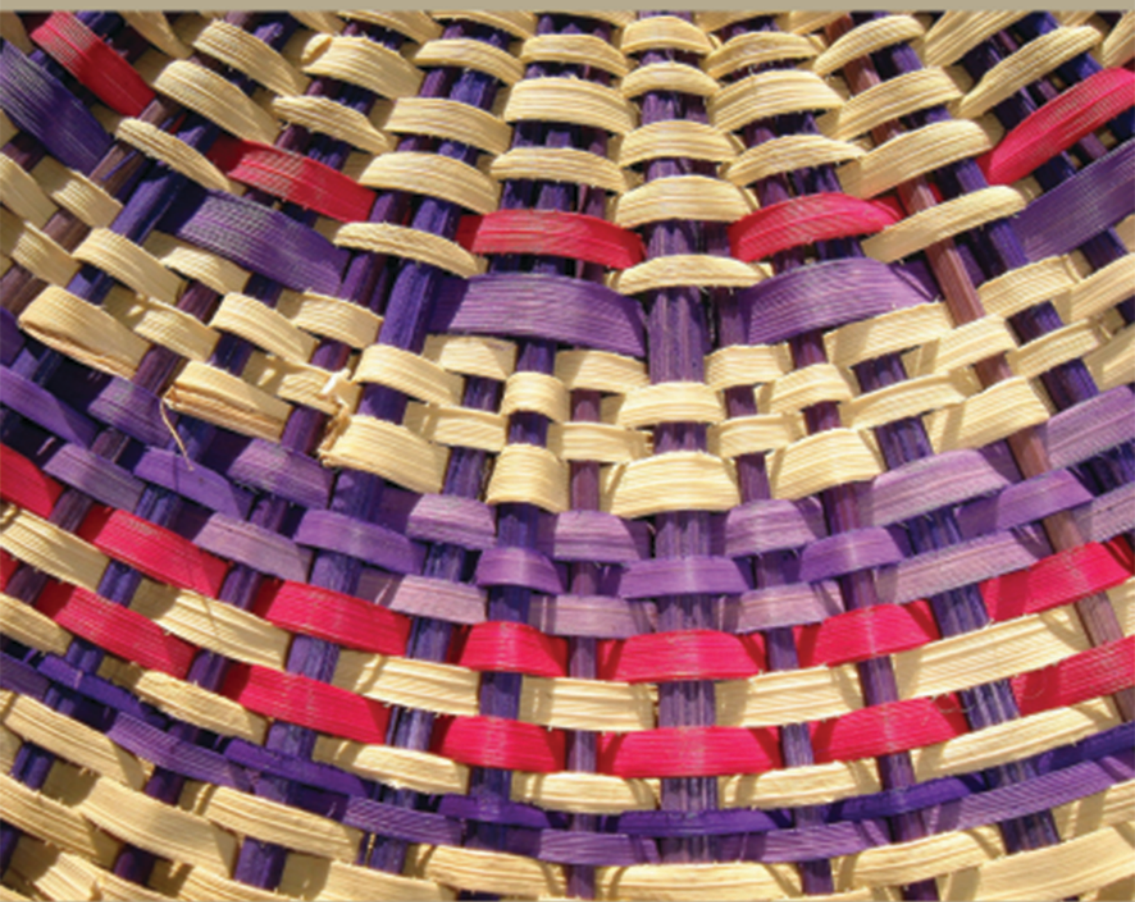


# Políticas públicas, territorios y localidades



Víctor Hugo Torres Dávila

*Políticas públicas,  
territorios y localidades*



Víctor Hugo Torres Dávila

*Políticas públicas,  
territorios y localidades*



**POLÍTICAS PÚBLICAS, TERRITORIOS Y LOCALIDADES**

*Victor Hugo Torres Dávila*

Ira. Edición: Ediciones Abya-Yala  
Av. 12 de Octubre 14-30 y Wilson  
Casilla 17-12-719  
Telf. 2 506-247 / 2 506-251  
Fax: 2 506-267 / 2 506-255  
e-mail: [editorial@abyayala.org](mailto:editorial@abyayala.org)  
[www.abyayala.org](http://www.abyayala.org)  
Quito- Ecuador

Autoedición: Ediciones Abya-Yala  
Quito-Ecuador

ISBN: 978-9978-22-755-8

Impresión: Producciones digitales Abya-Yala  
Quito-Ecuador

Impreso en Quito-Ecuador, septiembre, 2008

# Índice

Prólogo .....	7
Acrónimos.....	11
I	
La gobernabilidad territorial y los movimientos sociales rurales en la subregion andina .....	15
1. Introducción .....	15
2. El contexto regional de gobernabilidad territorial .....	22
3. Una muestra de casos de gobernabilidad territorial .....	25
3.1 Bolivia: tensiones entre los pueblos indígenas y el Estado.....	26
3.2 Colombia: paz y defensa territorial .....	33
3.3 Ecuador: innovación municipal e integración estatal .....	38
3.4 Perú: institucionalizando la participación territorial.....	46
4. ¿Qué están logrando las experiencias de gobernabilidad local?	54
5. Algunos desafíos y limitaciones .....	58
6. Conclusiones .....	63
Bibliografía.....	67
II	
Políticas sociales municipales y participación en Quito .....	75
1. Introducción .....	75
2. Institucionalidad municipal y participación ciudadana .....	78
3. Construyendo participativamente las políticas sociales.....	86

3.1	La participación en los cabildos territoriales .....	88
3.2	Las demandas sociales y el consejo de equidad .....	93
3.2.1	El movimiento de mujeres.....	96
3.2.2	La población adulta mayor .....	98
3.2.3	El sector de la niñez y adolescencia.....	99
3.2.4	La población con discapacidades .....	101
3.2.5	Los grupos juveniles.....	103
3.2.6	El movimiento indígena .....	105
3.2.7	La población afro quiteña.....	106
3.3	¿Y el consejo de equidad .....	108
3.3.1	El plan social del distrito metropolitano de Quito .....	110
4.	Perspectivas de participación y política social .....	114
5.	Conclusiones.....	119
	Bibliografía.....	123

### III

	El desarrollo económico local en ecuador: desafíos de política pública .....	129
1.	Introducción .....	129
2.	Las ideas en juego .....	132
2.1	El debate teórico conceptual.....	134
2.2	El debate teórico aplicado .....	139
3.	Actores y tendencias de los procesos DEL.....	142
3.1	Del desarrollo sectorial al desarrollo territorial.....	143
3.2	Del crédito al mercado de las finanzas .....	150
3.3	Expansión de micro emprendimientos .....	156
3.4	Nuevas funciones económicas de los gobiernos locales.....	159
4.	Desafíos de política pública .....	166
4.1	Los desafíos de enfoque.....	170
4.2	Algunos nudos críticos.....	172
5.	Conclusiones.....	175
	Bibliografía.....	178

## Prólogo

Sin duda que el siglo XX es el período de mayores cambios para las sociedades latinoamericanas, especialmente desde los años noventa con la globalización de la economía y el avance tecnológico que, como lo ha señalado Eric Hobsbawm, en realidad es una globalización del mercado libre que conlleva un crecimiento espectacular de las desigualdades económicas y sociales en los países y en el ámbito internacional, por las condiciones de desmesurada inestabilidad económica que provoca las mayores tensiones sociales y políticas del nuevo siglo (Hobsbawm, 2007: X).

En el Ecuador, al igual que en los países andinos, pese a que el alcance efectivo de la globalización es incipiente, sin embargo sus impactos políticos, culturales e ideológicos son desmedidamente mayores. No de otro modo se explica que aunque no hay una relevante inserción de los países en la economía global, prevalecen las políticas económicas aperturistas, la creencia en la capacidad reguladora del mercado, el afán por reducir el Estado nacional con la privatización de los recursos estratégicos, y la búsqueda de una deseada descentralización que nunca acaba de concretarse.

Uno de los fenómenos sociales que a adquirido notoriedad en este ambiente de cuestionamiento de lo nacional, es precisamente el surgimiento de numerosas formas de desarrollo local que se caracterizan por la convergencia de actores públicos y privados con propósitos de crecimiento económico y redistribución, por la renovada adopción de dispositivos participativos que propenden a que la gestión local se



torne en un mecanismo de buen gobierno, por el salto desde los proyectos a los procesos de escala en la provisión de servicios, y por la orientación hacia articular en el territorio la economía y el manejo sustentable de los recursos naturales. Podría afirmarse que uno de los efectos interesantes de la globalización en la región, es el estímulo al resurgimiento del mundo local.

Acalorados son los debates teóricos, políticos y técnicos en torno al alcance y perspectivas del desarrollo local. Mientras unos ven en el desarrollo local el reciclamiento de las viejas ideas desarrollistas aclimatadas en el ámbito subnacional, otros lo ven como la versión idealizada de las utopías comunitarias y solidarias que podrían realizarse en las localidades.

Hay quienes creen que el ámbito local es el escenario natural de la participación ciudadana, por consiguiente el escenario alternativo al paternalismo y populismo estatal, basados en la creencia de que lo local es aséptico y libre de los prejuicios y males que aquejan al mundo nacional. Muchos comparten la visión del desarrollo local como el ámbito del pragmatismo y los emprendimientos a escala “orientados por resultados”, asumiendo que gobierno local es sinónimo de gerencia social. No faltan los que identifican el desarrollo local como la vinculación económica con la globalización, haciendo suya la expectativa de los “nichos del mercado” y la “especialización flexible”.

Más allá de los debates y posiciones divergentes, detractoras o defensoras del desarrollo local, y de las iniciativas por reflexionar sobre los impactos de la globalización apelando a teorías intermedias que transforman en hipótesis viejos preceptos solo por el hecho de aplicarlos en escenarios regionales o locales; lo cierto es que las numerosas experiencias de desarrollo local ponen en evidencia temas complejos, necesarios de resolver académica y técnicamente.

De entre los múltiples temas, algunas cuestiones relevantes son las siguientes: ¿Cuáles son las relaciones entre los movimientos sociales y la gobernanza territorial? ¿Cómo influyen los movimientos sociales en los gobiernos locales para la adopción de estrategias de manejo territorial? ¿Las políticas públicas participativas son posibles a escala local o solo son iniciativas de la sociedad civil? ¿Cómo institucionalizar la participación para responder a las demandas ciudadanas? ¿Cómo pasar de las prácticas exitosas a las políticas de desarrollo económico local? ¿De qué maneras se acoplan la necesaria recto-

ría pública del Estado central con los procesos en marcha en las localidades?

Los tres textos reunidos en este volumen, todos estudios exploratorios y sistematizaciones de experiencias, tratan de reflexionar a la luz de casos reales acerca de las implicaciones del desarrollo local en las políticas públicas, sus nexos con los territorios subnacionales y las localidades. No sugieren programas de acción, ni soluciones prácticas, tan solo buscan contribuir con información y pistas de reflexión acerca de los problemas que enfrentará el desarrollo local en los próximos años.

El primer texto denominado “La gobernabilidad territorial y los movimientos sociales rurales en la subregión andina”, es un estudio exploratorio de casos representativos del movimiento indígena en Bolivia, Perú, Colombia y Ecuador, que fue realizado en el año 2004 en el marco de una investigación colaborativa entre COMUNIDEC y el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural Rimisp, que se propuso una rápida mirada comparada acerca de cómo los pueblos indígenas en los países andinos protagonizan formas de gobernanza territorial.

El segundo texto titulado “Políticas Sociales Municipales y Participación en Quito”, es una sistematización de la experiencia de los Cabildos Distritales creados con el Sistema de Gestión Participativa, que fue realizada en el segundo semestre del año 2006 y auspiciada por la Secretaría de Desarrollo Social del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, quien autorizó su publicación. La experiencia de los cabildos distritales que convocaron a movimientos sociales y colectivos ciudadanos para procesar sus demandas en las acciones municipales, fue la base del proceso participativo de formulación de las políticas sociales metropolitanas de la ciudad de Quito.

El tercer texto denominado “El desarrollo económico local en Ecuador: desafíos de política pública”, es igualmente un estudio exploratorio de las tendencias económicas vinculadas al desarrollo local en el Ecuador, que fue realizado en el primer trimestre del año 2007, en el marco asimismo de una relación colaborativa entre COMUNIDEC y el espacio interinstitucional denominado Ecuador Dialoga, facilitado por FLACSO-Ecuador y auspiciado por Intercooperation. Este texto teniendo como referencia algunos casos ilustrativos, enuncia los principales desafíos para la formulación de políticas públicas dirigidas a fortalecer la economía local en los territorios subnacionales.

Esperamos que los materiales aquí recogidos, algunos de ellos ya difundidos por otras vías, sean de interés para las personas e instituciones preocupadas por los problemas que enfrenta el desarrollo local y los retos de convertirle en políticas públicas territoriales.

# Acrónimos

AIET	Asociación de Indígenas Evangélicos de Tungurahua
AME	Asociación de Municipalidades del Ecuador
APG	Asamblea del Pueblo Guaraní
ASL	Agrupaciones Sociales del Lugar
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CCV	Consejo Comunal y Vecinal
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CIDOB	Confederación Indígena del Oriente Boliviano
CIPTA	Central Indígena de Pueblos Tacanas
CRIC	Consejo Regional Indígena del CAUCA
COICA	Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica
CMM	Cabildo Metropolitano de Mujeres
CODEMI	Corporación de Desarrollo Microempresarial
COMEDIS	Consejo Metropolitano de Discapacidades
COMPINA	Consejo Metropolitano de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia
CONADIS	Consejo Nacional de Discapacidades
CONACAMI	Coordinadora Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería
CONAIE	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
CONCOPE	Consortio de Consejos Provinciales del Ecuador
CONQUITO	Corporación de Promoción Económica
CORDESPRO	Corporaciones de Desarrollo Productivo

COSUDE	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
GTZ	Cooperación Técnica Alemana
DEL	Desarrollo Económico Local
DMQ	Distrito Metropolitano de Quito
EMARS	Empresas Asociativas Rurales
FENAMAD	Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes
FEINE	Federación Ecuatoriana de Indígenas Evangélicos
FIERPI	Federación de Indígenas Evangélicos de Pichincha
FEPP	Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio
FOGNEP	Federación de Organizaciones y Grupos Negros de Pichincha
FUNORSAL	Fundación de Organizaciones de Salinas
FSLS	Fondo Solidario Local de Salud
ICAM	Instituto de Capacitación Municipal
LMGYAI	Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia
MECODIC	Mesa de Concertación Departamental de Huacavelica
MDMQ	Municipio del Distrito Metropolitano de Quito
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MCCH	Comercializando Como Hermanos
MIT	Movimiento Indígena de Tungurahua
MITA	Movimiento Indígena y Campesino de Tungurahua
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PACA	Diagnóstico Participativo de Ventajas Competitivas
PAM	Población Adulta Mayor
PDDL	Programa de Descentralización y Desarrollo Local
PLADE	Proyecto de Apoyo a la Transformación y Comercialización de Productos Agrícolas
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
PRA	Potencialidades Regionales en Acción
PROLOCAL	Proyecto de Desarrollo Local y Lucha Contra la Pobreza Rural
ONG	Organización no Gubernamental
OP/OMS	Organización Panamericana / Organización Mundial de la Salud
RFR	Red Financiera Rural
REMURPE	Red de Municipalidades Rurales del Perú
SGP	Sistema de Gestión Participativa
SDE	Servicios de Desarrollo Empresarial

SNM	Sistema Nacional de Microfinanzas
TCO	Tierras Comunitarias de Origen
UAPFS	Unidades Agropecuarias de Producción Familiar
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNORIG	Unión de Organizaciones del Pueblo Panzaleo
VIF	Violencia Intra Familiar
VIFG	Violencia Intra Familiar y de Género

