

Fondo de
Sistematización de Experiencias de Desarrollo Local

ALOP - CLAEH

CENTRO DE INVESTIGACIONES CIUDAD

‘Gobernabilidad democrática, esferas públicas y culturas políticas: las bases institucionales de la gestión participativa para el desarrollo local en el Ecuador de los noventa’

franklin ramírez gallegos
Álvaro Campuzano Arteta
Investigadores de CIUDAD

Quito, octubre del 2001

Indice.

I. Bases institucionales de la gestión participativa para el desarrollo local.

1. Contextos.

Marco histórico-político sobre el que se asienta el estudio.

2. Problema, objetivos y resultados.

Delimitación del estudio.

3. Aproximación teórica.

Sobre las nociones de gobernabilidad democrática y esfera pública.

II. Análisis preliminar de nueve experiencias de gestión participativa en el Ecuador.

1. Cantones urbanos.

Cuenca. Quito.

2. Cantones urbanos intermedios.

Santo Domingo. Tena. Ibarra.

3. Cantones rurales.

Cayambe. Saquisilí. Guamate. Cotacachi.

III. Tipología de sistemas de gestión participativa.

1. Sistema de gestión participativa tecnificado y frágil.

2. Gestión con participación instrumentalizada.

3. Sistema de gestión participativa estable y fuerte.

IV. Bases institucionales: elementos para la construcción de una matriz de seguimiento de los sistemas de gestión participativa.

V. Reflexiones finales.

VI. Bibliografía.

VII. Anexos.

Presentación.

El presente estudio se enmarca dentro de la actual preocupación por comprender e investigar los fenómenos sociales, políticos y económicos en su dimensión local (ej. el desarrollo local, las innovaciones institucionales de los gobiernos locales etc.). Si aceptamos que los objetos de conocimiento -aquello que interesa conocer- como las formas en que estos se estudian -el tipo conocimiento que se considera válido- se asientan sobre realidades históricas concretas, podríamos reconocer inmediatamente dos acontecimientos que vuelcan las miradas hacia lo local en el Ecuador.

El primero, y más genérico, se refiere a la disputa sobre la forma de inserción o capacidad de respuesta de la sociedad, economía y estado nacionales frente a los circuitos económico-financieros y cultural-simbólicos globales. La centralidad de lo local se explica por la preocupación que surge desde diversos actores, que portan intereses diversos y muchas veces en competencia, sobre cómo habrán de ser procesadas, y qué decisiones se han de tomar frente a las nuevas oportunidades y los nuevos riesgos de la globalización en curso. Estas formas de interpretar y estas readecuaciones nacionales frente a los cambios internacionales a nivel económico, político y socio-cultural, no tienen otro espacio de anclaje que lo local. Es en el espacio micro donde tienen incidencia y donde se reciclan los fenómenos macro.

En conexión con este hecho, en el Ecuador podemos reconocer de manera simplificada dos vertientes, asentadas en diversas localidades, que definen y defienden determinadas formas de significar y actuar frente al contexto global. Junto, y quizás en desafío, a la hegemonía de un discurso que aboga por el achicamiento del estado y por la limitación de sus funciones a lo que resulte funcional al sistema de mercado internacional y a un reducido sector de la economía nacional, en el país se registra la emergencia, a partir de mediados de la década de los noventa, de experiencias innovadoras en gobiernos locales de la serranía. El estudio de estos procesos de gestión participativa, y de otros que nos ofrecen una perspectiva comparativa, nos ofrecen la “excusa” para plantear la posibilidad de una apuesta por formas de democracia radical como respuesta al actual contexto histórico. Se trata entonces de asumir la exigencia histórica tanto de replantearnos la relación entre estado y sociedad a nivel nacional, como la de dar respuesta al peligroso elogio de la *integración sistémica* de la sociedad bajo los imperativos del mercado, tendencia que amenaza a las formas de *integración social* alimentadas de determinadas tradiciones culturales -transmitidas

y resignificadas-, y portadas por actores que constituyen su propia identidad en el juego de la comunicación, de la interacciones en toda la latitud de la vida social.

Bajo este enfoque, y como parte de un conjunto de programas de intervención y reflexión sobre la temática del desarrollo local, particularmente el Programa FORHUM (Formación de Recursos Humanos para el desarrollo local), y del Programa de acompañamiento a los Sistemas de Gestión Participativa, el Centro de Investigaciones CIUDAD ha impulsado el presente trabajo que se basa en la reflexión de una serie de experiencias relevantes de gestión participativa en el ámbito local acompañadas por el Centro. Esperamos que este esfuerzo, sea de utilidad académica y de potenciación para las gestiones democráticas.

El trabajo ha sido elaborado por Franklin Ramírez Gallegos y Alvaro Campuzano Arteta, investigadores de CIUDAD, bajo el auspicio del Fondo de Sistematización de experiencias de desarrollo local ALOP-CLAEH.

Centro de Investigaciones CIUDAD

3 de noviembre de 2001

I. Bases institucionales de la gestión participativa del desarrollo local.

El presente texto tiene como objeto presentar el campo analítico-teórico en el que se inscribe esta propuesta de sistematización de las experiencias de gestión participativa del desarrollo local desde los poderes locales (municipios). Para el efecto, se ha dividido el argumento en tres bloques que hacen referencia a: a) el contexto histórico-político en que cobra vigencia el asunto estudiado; b) la delimitación del problema central de este análisis (objetivos, alcances y límites); y c) las herramientas conceptuales con que trabajaremos la noción de ‘bases institucionales’.

1. Contextos

Entre los cambios políticos y sociales de mayor trascendencia durante las dos últimas décadas en América Latina y el Caribe se encuentran dos procesos que, según los casos, tienden a desarrollarse articuladamente, o a someter su evolución a constantes tensiones y bloqueos. De un lado, el desdibujamiento del estado-nacional y sus profundas reformas institucionales con miras a convertirse en un aparato burocrático reducido, pero eficiente, a la hora de administrar la inserción de las economías locales en el espectro internacionalizado de la economía global; y de otro lado, la vitalización de los territorios sub-nacionales, las identidades locales-étnicas, el apuntalamiento de las ciudades como los espacios políticos por excelencia, y por tanto el surgimiento de actores que pugnan por nuevas formas de gestión política, re-distribución del poder, de los capitales y de la riqueza nacional. El contexto es la apertura externa empujada por la globalización económica y financiera y la apertura interna soportada por los procesos de descentralización en marcha.

En esta coyuntura, desde mediados de la década de los noventa arrancan en el Ecuador algunas experiencias, todavía aisladas, de constitución de plataformas políticas alternativas para el apuntalamiento de procesos de desarrollo local. Se trata de una corriente de municipios innovadores, resultante y paralela al fortalecimiento de diversos movimientos sociales y políticos -sobre todo el movimiento indio-, que trata de constituir los ámbitos de gestión local como expresión de nuevas estrategias políticas de re-construcción democrática y de visibilización de vías diversas para la recomposición de la maltrecha calidad de vida de amplísimas capas de la población: la idea de construir ‘nichos de mercado específicos’ o de ‘potenciar recursos competitivos locales’ en el marco de un nuevo régimen de acumulación flexible en el nivel global, acompañado de estrategias políticas participativas y deliberativas, empieza a tomar fuerza en algunas localidades del país.

A diferencia de otros lugares del continente, sobre todo aquellas experiencias de Porto Alegre, Santo André, Rosario, Montevideo Recife, Belo-Horizonte, en el caso ecuatoriano las experiencias de articulación de nuevos formatos de democracia participativa y de políticas destinadas al desarrollo local se encuentran todavía en un momento inicial y son, por tanto, experiencias incipientes y todavía frágiles. No obstante, no resulta apresurado sostener que, en este micro-nivel de la política, se están produciendo niveles mínimos de confianza -en contraposición al malestar con respecto a la política estatal y sus instituciones centrales- para que un entramado de actores sociales busque la construcción de medios de recomposición del tejido social sobre la base de imaginar diversas formas de conducir la democracia y el desarrollo local.

Cinco procesos, históricamente situados, permiten comprender la emergencia de estas nuevas experiencias políticas:

- a) Las transformaciones de la centralidad y los modos de funcionamiento del estado: se trata de un proceso que va de la mano de las reformas estructurales que se han sucedido en el país desde inicios de la década de los 90. Este proceso tiene dos vertientes. Por un lado, el sistema estatal pierde la coordinación de lo social -que se reproduce ahora desde la lógica y las necesidades del sistema económico-, y orienta sus funciones hacia objetivos, casi exclusivamente, de monitoreo de los principales flujos y señales que permita a la economía nacional adecuarse a los mercados globales; y a la vez, este sistema se ‘des-institucionaliza’ en sus funciones regulativas, redistributivas y de coordinación. Ha sido un proceso lento, tortuoso y del que aún no resulta una estable y sólida configuración institucional.
- b) Los precarios rendimientos de la democracia instaurada desde 1979: hablamos de un proceso en el que tanto las funciones de ciudadanía (construcción y garantía de derechos), que la política democrática ha supuesto en diversos puntos del planeta, como las funciones de representación y participación, han sido inconsistentemente procesadas por el sistema político ecuatoriano. Ello ha redundado en múltiples expresiones de distanciamiento y crítica hacia las instituciones democráticas -que han bordeado incluso en intentos de dismantelar las vigentes ‘reglas del juego’ político- y de búsqueda de nuevas formas de recrearlas. La democracia ha sido asediada tanto por actores políticos que ven en ella apenas un dispositivo institucional para la (aparente) distribución, la renovación y el equilibrio de poderes, cuanto por aquellos que la sitúan como un catalizador y multiplicador de demandas sociales que muy difícilmente pueden ser procesadas desde el sistema político.
- c) Los bajos rendimientos de los sistemas económicos y políticos, cuyas lógicas de desenvolvimiento no han conseguido funcionar de forma autónoma (desacoplarse entre sí), han redundado en un proceso de vertiginosa pauperización (sobre todo a raíz del colapso del sistema bancario en 1999), aumentos de las desigualdades (cfr. SIISSE, 2001) y estrechamiento de las oportunidades laborales y sociales para la reproducción y producción de una vida digna. La estampida migracional y la propagación de la violencia son las dimensiones más expresivas tanto de la descomposición del cuerpo social de la nación cuanto de la re-composición de nuevas mecanismos y estrategias de afrontar la crisis y regenerar mínimas condiciones de subsistencia.

- d) La emergencia de un tejido asociativo dinámico, sobre todo desde inicios de los 90's, que propaga sus filamentos en torno del movimiento indígena -y su tupida red de organizaciones comunales, provinciales, y regionales-, de diversas organizaciones sociales -mujeres, jóvenes, barrios, etc.-, de organismos no gubernamentales, agencias de cooperación internacional, organismos públicos autónomos, ciertos partidos políticos, y autoridades locales, que ha ido articulando una serie de experiencias alternativas de gestión de la política, la economía y la cultura en una perspectiva que apunta, en primera instancia, a disputar la vigencia y garantía de los derechos humanos/ciudadanos y a reconstruir para el efecto diversos ámbitos y mecanismos de re-configuración de las bases institucionales del estado y la economía nacionales.
- e) La intensa activación y vitalidad de las identidades sub-nacionales, étnicas y regionales, que bajo la forma de específicas demandas de autonomía política y cultural han desafiado las convencionales estructuras del estado-nación y han contribuido de esta forma a la producción de una serie de prácticas, discursos y mecanismos de 'reinención de las micro-identidades'. La historia, la geografía, la simbología locales adquieren, así, una particular relevancia como lugares desde donde movilizar colectivamente a las poblaciones y proyectar diversas agendas políticas (que, las más de las veces, prescinden de las articulaciones y vínculos en el nivel de la nación).

En el caso del Ecuador la confluencia de estas tendencias se aprecia al observar algunas experiencias de cantones de la región andina, compuestos fundamentalmente por población indígena, cuyas municipalidades y toda su estructura de poder local han sido abiertamente modificadas desde principios de los años noventa, por la irrupción del movimiento indígena en su control. En estos procesos se ha registrado una ampliación de la participación popular, la creación de nuevos espacios públicos para la problematización dialógica de los intereses colectivos locales, y la búsqueda de formas alternas de desarrollo.

Este proyecto de investigación-sistematización apunta, precisamente, a modelar herramientas de apoyo y monitoreo de una de las líneas de experimentación e innovación que se ha situado con más fuerza en el debate político, institucional e intelectual público: la gestión participativa del desarrollo local en el nivel de los gobiernos municipales.

Entendemos que la constitución de sistemas de poder local incluyentes, legítimos, tendencialmente horizontales y cuya conducción se basa en una red de actores políticos, civiles, económicos y estatales constituye uno de los principales recursos y condiciones para pensar en procesos de desarrollo local en el largo plazo. Por ello planteamos la necesidad de apuntalar el proceso de apoyo, seguimiento, y capacitación de las experiencias de gestión participativa y desarrollo local vigentes, por medio de la construcción de herramientas analíticas y metodológicas que permitan en el mediano plazo continuar con el monitoreo y evaluación del desenvolvimiento de dichas experiencias.

Tal proceso de apoyo técnico-político es posible en base a una 'política del conocimiento' que mantiene el centro de investigaciones CIUDAD y que apunta a construir agendas de estudio específicas cuyos resultados, desarrollos analíticos e instrumentos metodológicos circulan y se validan en torno de los actores sociales y sus particulares problemas sociales.

2. Problema, objetivos, y resultados

Los procesos de rediseño de los sistemas de gobierno local pueden ser comprendidos tanto como mecanismos para buscar mejores rendimientos institucionales, cuanto, y sobre todo, como la creación de nuevos flujos comunicativos con la sociedad civil, en la perspectiva de reconfigurar el tejido del poder local, y de sentar las bases y orientaciones estratégicas -de forma dialógica y colectiva- de los sentidos del desarrollo local (cfr. Guerrero et. al, 1999). En este contexto se configuran algunas interrogantes que han sido ya abordadas en varios estudios sobre desarrollo local y que giran en torno a la necesidad de comprender los nexos entre la innovación política (democracia local) y el desarrollo local (rendimientos socio-económicos).

De entre las diversas modalidades con que en los últimos años distintas ciudades, cantones, regiones, etc., han enfrentado el tema del desarrollo local, esta propuesta de sistematización apunta hacia aquellas que articulan la gestión del desarrollo local en torno de la innovación institucional de los gobiernos locales. Se trata de construir una visión desagregada de la forma en que se vinculan las reformas políticas en la administración local (fundamentalmente municipios) con la constitución de una plataforma para el desarrollo local.

Se apunta entonces a observar las nuevas dinámicas participativas propiciadas, sobre todo, por los municipios de diversos cantones del país, dentro del marco analítico más amplio de la transformación de las relaciones entre el estado y las sociedades locales. Por ello, se dejaron por fuera otras modalidades participativas que aluden, por ejemplo, a la retórica desarrollista de las organizaciones no gubernamentales en los proyectos sociales que auspician, o, a la participación de la población en eventos de carácter comunitario (mingas, etc.). De esta forma, nos colocamos de lleno en el campo de la participación ciudadana en el contexto de sus relaciones con los diversos niveles de la institucionalidad estatal. Las preguntas ejes que guiaron el análisis al respecto pueden ser enunciadas así: ¿Cuáles son los elementos institucionales y político-organizativos que permiten comprender y poner en práctica formatos participativos de democracia local? ¿Cómo comprender las nuevas formas de diferenciación coordinada entre estado y sociedad en la perspectiva de modelar el desarrollo local? ¿Cuáles son las bases institucionales, en sentido amplio y por ello incluyendo las dimensiones culturales, sobre las que se pueden edificar formas de gestión participativa?

En suma, a partir de una clasificación preliminar de los procesos de gestión participativa y/con desarrollo local en el Ecuador, que se presenta a continuación, se plantea como objetivos de este proyecto:

- a) Construir una tipología de los procesos de innovación institucional bajo los cuales ha tomado forma la gestión participativa en los gobiernos locales. Se trata de entender las diversas modalidades y circunstancias específicas bajo las cuales se ha propiciado, o no, la inclusión de la sociedad civil en las arenas institucionales de la democracia y del aparato estatal.
- b) Reconstruir los ejes recurrentes de tales experiencias de forma a PRODUCIR UNA MATRIZ ANALÍTICA que permita, a futuro, continuar con el seguimiento del desenvolvimiento de tales arreglos políticos, sociales y culturales. Se trata de una suerte de 'sistematización de las (auto)sistematizaciones' que los diversos gestores de tales procesos han venido produciendo en el marco de los diversos programas en los que, con esta orientación, participa CIUDAD.

La clasificación *exploratoria*, de acuerdo a las diversas escalas de las experiencias, tiene los siguientes niveles:

1. Innovación política participativa en ciudades grandes (Quito, Cuenca).
2. Gestión participativa y desarrollo local en cantones urbanos intermedios (Ibarra, Santo Domingo, Tena).
3. Desarrollo local y gestión participativa en cantones indígenas -“cantones rurales”- de escala micro (Cotacachi, Guamote, Saquisilí, Cayambe).

Todas estas experiencias se encuentran en una fase inicial de construcción de **nuevas plataformas de gestión**, en plenos tránsitos y readecuaciones institucionales, y de activación de la sociedad en los procesos participativos. Para fines de nuestro estudio, escogimos nueve experiencias de gestión participativa. En torno de las particularidades de los vínculos entre estado y sociedad en la gestión participativa de las democracias locales en las nueve experiencias seleccionadas, se busca situar cuáles son las **bases institucionales** que sostienen (y bloquean) tales procesos.

Con la categoría de ‘bases institucionales’ hacemos referencia, de modo preliminar, a dos dimensiones: a) en un sentido restringido, esta noción hace referencia a los aspectos normativos, funcionales y administrativos de la gestión de los gobiernos locales (en el caso ecuatoriano se trata sobre todo de los municipios); y b) en un sentido amplio, hace alusión a las relaciones y prácticas sociales y culturales reiterativas y consolidadas en el tiempo tanto en el ámbito de las relaciones gobierno local - sociedad como al interior de los actores que componen a ésta última. A continuación se precisan estos elementos.

3. Aproximación teórica

La orientación analítica que supone la figura de ‘bases institucionales para la gestión participativa’ apunta a dos niveles de reflexión. Por un lado, en términos más normativos, se refiere a la posibilidad de re-situar las relaciones entre estado y sociedad en una perspectiva horizontal, comunicativa y democrática (es decir tratando de pensar los límites de formas clientelares, tecno-burocráticas y jerárquicas con que hasta ahora tales relaciones han sido desplegadas en el Ecuador); y, por otro, en términos operativos o técnicos, alude a los mecanismos de funcionamiento e intermediación que ambas esferas (sociedad y estado) deben producir en la perspectiva de un re-alineamiento de sus vínculos.

La conjunción de tales niveles requiere poner en juego dos categorías, derivadas de las disciplinas políticas, que den cuenta simultáneamente de las orientaciones técnicas y funcionales por un lado, y de las práctico-normativas por el otro. Consideramos que tal conjunción resulta pertinente para la puesta en marcha de sistemas participativos de gestión pública en el nivel local, y hacemos alusión a ella con la noción de ‘governabilidad democrática’ y la de ‘esfera pública’.

3.1 Gobernabilidad democrática¹

¹ Este apartado del trabajo ha sido ya elaborado en el ensayo “La política

Los procesos de innovación política en el nivel de los gobiernos locales suponen una apuesta por buscar la democratización de las relaciones entre el estado y la sociedad. Ello involucra la puesta en juego de una serie de instrumentos y mecanismos que de forma conjunta y global propicien y activen la participación, la planificación y el control de la ciudadanía en los distintos momentos y esferas de gobierno y gestión pública locales, al tiempo que se propicia la mayor eficiencia de éstas.

Se hace evidente, de esta forma, que para entender el apuntalamiento de las democracias locales participativas, es preciso fijar la atención en las formas en que se conjugan las variables formales, institucionales y procedimentales del sistema de gobierno local, con aquellas que aluden a las modalidades de participación, comunicación y organización de la ciudadanía.

Precisamente, para propiciar el ‘enganche analítico’ de estos niveles, se ha optado por la construcción de un campo conceptual que vincule las nociones de ‘governabilidad’ y ‘participación’ como nexos de sentido para una comprensión de los modos de construcción de una democracia ampliada. La articulación de los términos ‘governabilidad’ y ‘participación’ apunta hacia la comprensión y validación conceptual y política del vínculo entre la gestión pública de gobierno y la actuación de los actores sociales (como organizaciones o ciudadan@s individualmente considered@s) en la discusión y determinación de los contenidos y modos en que aquel se desenvuelve.

Existen al menos tres definiciones para entender el problema de la ‘governabilidad’ en un amplio espectro de situaciones. Entre ellas no existen grandes incompatibilidades sino más bien ciertas distancias que deben ser disueltas y relacionadas adecuadamente para pensar el caso local:

- a) el término gobernabilidad designa una situación en que las instituciones y organizaciones estatales son capaces de implementar de manera exitosa y estable sus planes, políticas y objetivos explícitos, al mismo tiempo que pueden obtener el consentimiento de la ciudadanía;
- b) se refiere a una situación en donde las autoridades políticas gozan de legitimidad, confianza y consentimiento por parte de la población, son capaces de incorporar a sus planes y programas las aspiraciones, deseos y demandas de los ciudadanos y tienen mecanismos fluidos de comunicación de doble vía con la sociedad civil; y
- c) apunta a una situación en la cual los poderes públicos (ejecutivo, legislativo, judicial, informativo) se hallan en situaciones de equilibrio, o bien, en que el conflicto entre ellos se mantiene en niveles moderados.

En resumen, una situación de gobernabilidad describe: a) una gestión eficaz del aparato estatal, sobre todo en la aplicación de los instrumentos para manejo de políticas públicas; b) la cohesión y mutua sensibilidad de la población, las organizaciones intermedias, los intereses civiles y el estado; c) la consolidación y estabilidad de las instituciones propias de un estado constitucional democrático (cfr. Bustamante, 1997).

Algunos de estos requerimientos pueden cumplirse dentro de regímenes no democráticos, incluso en algunos de corte autoritario, déspota o en monarquías donde el poder está altamente concentrado. Por ello es necesario aclarar que los supuestos anteriormente nombrados deben operar en un marco de normatividad democrática. La **governabilidad democrática** abarca los anteriores elementos pero su definición se amplía hacia “las capacidades de las instituciones y procedimientos democráticos para conducir efectivamente los procesos sociales, capacidad que hace de la democracia un mecanismo de conducción política” (cfr. Lechner, 1995).

En este nivel se hace evidente que además de las exigencias de eficiencia, transparencia, y estabilidad dentro de los dispositivos de gobierno, se plantea el problema de la representatividad de los poderes públicos y la participación de los ciudadanos. La dinámica participativa como parte de los procesos de apuntalamiento de la gobernabilidad democrática supone la intervención de los ciudadanos, por medio de determinados instrumentos y mecanismos, en el conocimiento, interlocución y decisión respecto de la materialización de los intereses de una comunidad política. La esfera de desenvolvimiento de esta participación es la relación estado-sociedad civil y busca la afirmación de intereses comunes y no de aquellos de carácter exclusivamente privado (cfr. Unda, 2000).

La participación apunta entonces hacia la construcción de ciudadanías en el sentido de afirmación de derechos civiles, políticos, pero sobre todo sociales y económicos - no hay posibilidades reales de ejercitar la libertad e igualdad políticas si no hay mínimas condiciones de igualdad social en términos de educación, salud y seguridad material y, en general, si no existe participación en las principales oportunidades sociales que ofrece una sociedad (cfr. Cunnil, 1999)-, y en el involucramiento real y efectivo en los asuntos públicos.

Ello implica tener en mente que los ciudadanos se constituyen como tales en la medida en que disputan y ejercen sus derechos y son capaces de hacer frente a una serie de responsabilidades comunes (deberes sociales) -que van más allá de sus contribuciones económicas (impuestos)- comprendidas dentro de sus compromisos sociales para la satisfacción de las necesidades colectivas. Este nivel apunta hacia la generación de una cultura pública en la vida política contemporánea.

De ahí que, gobernabilidad y participación aparecen efectivamente como partes constitutivas de los procesos de construcción democrática, no sólo en el plano de la producción de legitimidad para los sistemas de gobierno ni tampoco en las posibilidades de inclusión, control o mayor representación de la sociedad sino, fundamentalmente, porque conllevarían a la ‘producción’ de ciudadanos activos, autónomos y responsables de sus vidas y de sus destinos colectivos.

En esta medida, la afirmación de la gobernabilidad democrática supone necesariamente la activación de procedimientos institucionales de vinculación entre los niveles de gestión pública y aquellos de organización y participación social. Esta última dimensión no existe en tanto que apéndice o instrumento para el desenvolvimiento de la primera sino que la constituye, la moldea: sólo una evolución interdependiente de ambos espacios propicia la emergencia de condiciones necesarias para afirmar lógicas democráticas de gobierno.

En este punto empatan la esfera institucional de la gestión gubernamental con aquella de la actuación ciudadana de los sujetos sociales: la responsabilidad de los ciudadanos tiene como anclaje y contrapartida a la responsabilidad del estado en la generación y promoción de los

derechos -civiles, políticos, económicos y sociales, y colectivos- y en la eficiente promoción de los servicios. De ahí que, en oposición a lo postulado por el pensamiento neo-conservador en boga, cabe sostener que la forma y la calidad con que el estado provea determinados servicios sociales incidirá directamente en la cualidad del tejido social y en la construcción de los sujetos sociales.

Se asume entonces la directa vinculación e incidencia de la composición y el modo de operación de los gobiernos, es decir los “patrones institucionales” (March y Olsen, 1996), en las relaciones con los ámbitos de la sociedad y el mercado. Por tanto el problema reside en imaginar, configurar y diseñar nuevos ordenamientos institucionales que permitan una gestión más democrática y eficiente del estado.

Se trata entonces de estudiar los marcos institucionales que han estimulado la construcción ciudadana, la solidaridad social y la responsabilidad con los asuntos públicos o, en otras palabras, indagar en la relación entre el desarrollo institucional y la organización autónoma de la sociedad.

En este punto del argumento se puede situar a la noción de ‘gobernabilidad participativa’ como la conjugación de variables institucionales del sistema político (marco normativo, componentes funcionales, gestión administrativa) coordinadas por los sectores gobernantes - las burocracias municipales en este caso- con aquellas que aluden a las formas de involucramiento de las organizaciones sociales y la ciudadanía en general -gestadas desde la sociedad civil- en el proceso de administración democrática de la vida política de las sociedades.

Esta articulación conceptual, se asienta en la idea de considerar a la participación como – en terminología foucaultiana- una ‘tecnología política’, es decir, como un conjunto de instrumentos, procedimientos, herramientas institucionales y discursivas que se despliegan a fin de producir la participación. Esta no se desenvuelve de forma natural, no está instalada en la subjetividad de la población y no depende, por tanto, exclusivamente de la voluntad de los actores. Se requiere el despliegue de específicos mecanismos políticos de gobierno de la conducta de los otros -aquellos que se desea que participen- para delinear los contornos, las modalidades, y los procedimientos que propician la movilización y el involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos. La forma en que se dispongan y movilicen tales instrumentos o técnicas de participación delinearán en gran medida las modalidades y los sentidos de la participación. En gran medida, es desde los dispositivos institucionales que se abren los espacios y se fijan los canales que propician la participación. La misma noción de ‘gobernabilidad participativa’ da cuenta de los juegos discursivos que auspician y sostienen la producción de la participación. Debe quedar claro, sin embargo, que el manejo del aparato técnico (jurídico, institucional, etc.) no define y traza por completo el espacio y la concreción de la participación; sólo en la activación de esta última las específicas tecnologías desplegadas cobran sentido para los involucrados, a tal punto que incluso pueden llegar a ser contestadas y reformuladas desde diversas orientaciones. La ‘fabricación’ de la participación se dirime, entonces, en el juego mismo de su despliegue (ello no derruye, no obstante, la cualidad manufacturada del proceso)².

² Desde esta perspectiva, la participación no es constitutiva de los medios institucionalizados de gobierno sino que puede ser comprendida como una tecnología política contra-hegemónica, de contra-poder, al servicio de y difundida desde actores políticos y sociales no-oficiales en la perspectiva de re-estructurar las relaciones de poder en las que se asientan sus interacciones.

La referencia a la articulación entre los procedimientos democrático-institucionales de gobierno y la participación de los sectores sociales en su despliegue también apunta, como decíamos, al reconocimiento de que el nivel estatal tiene incidencia en la configuración y características de la esfera mercantil, donde se asientan y construyen en gran parte los derechos sociales, económicos, culturales. En esta perspectiva se entiende la referencia a los procesos de gobernabilidad democrática como mecanismos de apuntalamiento del modo de desarrollo de una determinada unidad socio-espacial.

Este señalamiento es de vital importancia por cuanto se dirige a dismantlar la visión, aún hegemónica, de que dadas las crisis de los modelos de desarrollo 'estado-céntricos' editados hasta entrados los años 80's sería necesario en América Latina reconfigurar una suerte de estado neo-clásico cuyo principio rector es la noción de que cada cual debe resolver sus problemas individualmente o por medio de estrategias asociativas privadas. Esta lectura bloquea de partida cualquier posibilidad de direccionar la intervención del sector público estatal como regulador y redistribuidor de la riqueza y oportunidades sociales. Tal interpretación, sin duda, tiene directa vinculación con las fuertes tendencias a la desigualdad social, exclusión, estratificación que vive actualmente la región (la más desigual del mundo con respecto a la distribución de ingresos).

No obstante, en desafío a estas versiones, actualmente existen fuertes indicios de que la desigual distribución del ingreso afecta no sólo las posibilidades de desarrollo económico sino a la misma construcción democrática y que, por tanto, el tipo de gasto que efectúe el estado -gastos en servicios sociales, construcción de capital social- es el componente más importante a través del que se puede incidir en la distribución del ingreso y del poder (cfr. Cunnill, 1999: 60-61).

De ahí que sea necesario resituar el debate en torno al papel de los estados en la promoción de la igualdad de oportunidades por la vía de políticas redistributivas con énfasis en las áreas de salud, educación, y empleo. Solo un énfasis en tal sentido permitiría resignificar el tema de los derechos sociales, la ciudadanía y su incidencia en la búsqueda de un modo de desarrollo equitativo. Para tal efecto es necesario enfocar la atención en las bases institucionales de los estados, en su nivel de democratización, en su gestión tecnoburocrática, en la definición de las políticas públicas, en la administración de los servicios sociales. Elementos que, a presente, muestran señales de deterioro, ineficacia y obsolescencia -sumado a una estructura del gasto público que va en su contra- que deben ser corregidos.

La institucionalidad política aparece en esta medida como la directa responsable del direccionamiento, calidad y contenidos que sustenten tales políticas de regulación, y los recursos que a ellas se destinen. Por ende esta institucionalidad debe ser objeto de intervención, reforma y recuperación. La apuesta por una gobernabilidad participativa o democrática en la gestión de los gobiernos locales apunta en esta dirección.

Asumir el espacio local³ como propicio para una gestión participativa implica el establecimiento del gobierno municipal, junto a las otras instancias de gobierno local, como filtro desencadenante de un proceso de extenso cambio político: desde su entorno se implementarían paquetes institucionales programáticos con potencial de afectación de su

³ El ámbito local aparece como un espacio privilegiado para la reconstitución de lógicas democráticas en la gestión pública ya que, teóricamente, es en este nivel donde el estado y la sociedad pueden asociarse con mayor intensidad a partir de la discusión de las demandas y de los intereses locales y sociales, y entonces confrontar y producir proyectos de conducción política para la ciudad.

propia lógica operativa, así como del entramado organizativo, la cultura política y la vocación participativa de los actores sociales. Las dos dimensiones de la vida política, la formal-procedimental y la cultural-simbólica, serían afectadas en el curso de este proceso de readecuación institucional.

La democratización de la esfera local supone, de este modo, tanto activar la participación, movilización y politización de la población, como buscar la renovación compartida de valores, criterios y procedimientos para la administración pública. Estas dos orientaciones apuntan hacia los objetivos de mejorar las condiciones de vida, contribuir al fortalecimiento de la ciudadanía, a la erradicación del clientelismo, a la transparencia de la gestión pública y a la distribución más justa de las inversiones y de los recursos públicos. La noción de 'gobernabilidad democrática (participativa)' cobra cuerpo y contenido con estas referencias.

En suma, si bien es cierto que las instituciones (y sus rendimientos) se corresponden con el tejido social en el que se asientan, no es menos evidente suponer que el rediseño institucional de específicas esferas y procedimientos de administración puedan influir de modo decisivo en la lógica organizativa de la sociedad y sus relaciones con los niveles de gobierno (cfr. Robert D. Putnam, 2000). De ahí que, el rediseño de los procesos de gestión y de los marcos institucionales de las administraciones municipales aparecen como el mecanismo apto para desencadenar la reformulación de las actuales lógicas de gobierno y de organización-participación social de la sociedad local.

3.2 Esfera pública⁴

El acercamiento al problema de las bases institucionales de la participación por la vía de la noción de gobernabilidad democrática puede dar cabida a una visión en exceso concentrada en las orientaciones funcionales del proceso (aun cuando se contemple la cuestión de la organización de la sociedad civil), es decir, en las necesidades sistémicas de las instituciones políticas (performatividad, legitimidad, comunicabilidad, etc.), y sobre todo, contribuir a obscurecer la comprensión de los niveles de autonomía y 'espontaneidad' que deben preservarse a nivel de los grupos organizados de la sociedad en el marco de la puesta en escena de la gestión participativa.

Se trata, entonces, de construir un campo analítico en el que la auto-organización, la deliberación desregulada (libre de imperativos funcionales), los juicios críticos y la autonomía política de la sociedad pueda comprenderse al margen o por fuera de las variables de coordinación sistémica.

Para tal efecto, en nuestra propuesta, parece conveniente trabajar con la idea -de matriz habermasiana- de **esfera pública**. Tal noción designa un escenario en las sociedades modernas en el cual la participación política se realiza por medio del diálogo. La esfera pública es un espacio en el cual los ciudadanos piensan y examinan sus asuntos comunes y por lo tanto es un escenario institucionalizado de interacción discursiva. Se trata además de un lugar que no coincide, conceptualmente, ni con el estado ni con la economía oficial; es, más bien, un escenario de deliberación y debate, que permite precisar las distinciones entre aparatos de estado, mercados económicos, y asociaciones democráticas.

⁴ Para el esbozo de este apartado se han utilizado, sobre todo, los trabajos de Sergio Costa (1995), Franklin Ramírez gallegos (1999, inédito) y Nancy Fraser (1999).

Así, para introducir esta noción cabe distinguir, según el mismo Habermas, los dos elementos constitutivos de lo social: el mundo de la vida y los sistemas autorregulados. El primero estaría conformado por el conjunto de “saber intuitivo”, o bien, dado por supuesto, a partir del cual las personas interpretan el mundo, regulan sus interacciones y construyen sus identidades subjetivas y los patrones de interpretación), mientras que el segundo se refiere al aparato económico y al político-administrativo, a los procesos de sobrevivencia y descomplejización sistémica⁵. Las crisis de legitimación en las sociedades capitalistas modernas estarían dadas por un desbalance o desacoplamiento radical de los sistemas con respecto al mundo de la vida. Este desacoplamiento tiene lugar bajo la forma de un desenvolvimiento auto-referido de los sistemas económicos y burocrático-administrativos regidos por la razón funcionalista, hecho que bloquea las posibilidades expresivas y reflexivas del espacio comunicativo gestado desde los mundos de la vida. Las tareas de transmisión cultural, integración social y socialización de los individuos -que tienen lugar en ellos- son penetrados por patrones de racionalidad propiamente económica y político-administrativa. Las distorsiones comunicativas, la limitada capacidad política de generar opciones dialógicas paralelas desde los mundos de la vida de forma tal que se impongan límites o se redireccionen los procesos auto-centrados de comprensión dentro de los subsistemas, dificultan y pervierten la conformación de arenas públicas, entendidas en su sentido mínimo como espacios de elaboración discursiva conjunta y concertada de los sentidos de lo social.

Si a toda esta caracterización de la modernidad capitalista como el incesante repliegue de lo público se añade el proceso de reacomodo institucional originado por el desborde neoliberal, en que ocurre una des-politización del estado y la cultura por la violenta irrupción de la economía como eje de administración de lo social, nos colocamos frente a un escenario en que la privacidad, el secreto, y el individualismo pasan a ser las principales coordenadas ideológicas de las sociedades de fin de siglo. Específicamente en el contexto de los países latinoamericanos reconocer la importancia de mantener y defender espacios públicos en donde se ejerza la autonomía de la sociedad civil con respecto a las burocracias estatales y al sistema de mercado, implica confrontar algunas visiones actuales sobre la “participación ciudadana”. Hacemos referencia, sobre todo, a las extendidas fórmulas participacionistas de organismos multilaterales de crédito y cooperación que ejercen una fuerte hegemonía ideológica sobre la región. En sus discursos se observa una suerte de promoción de la “privatización de funciones estatales” que convierten a la sociedad civil en un “apéndice de las estructuras estatales a nivel local” (Montufar, 1995:165). Se trata de un discurso que otorga a las ONG el rol por excelencia de intermediación entre la sociedad civil y el estado, con el riesgo de que “el control ciudadano sobre [este último, se vea] gravemente deteriorado [pues] la admisión, tratamiento y resultados de programas” que -al tocar o incidir sobre intereses colectivos- tienen un carácter público, pasan a ser administrados por organizaciones privadas (ONG a veces financiadas por el mismo estado). Todo ello debilita la noción de ciudadanía como capacidad de disputar derechos, y suplantando a ésta por la de “beneficiarios” pasivos que forman parte de intercambios personalizados con organizaciones burocráticas,

⁵ Con respecto a la relación entre el aspecto de regulación social del mundo de la vida y los sistemas, en palabras del propio autor: “Bajo el aspecto del mundo de la vida, tematizamos, en una sociedad, las estructuras normativas (valores e instituciones). Analizamos acontecimientos y estados en su dependencia respecto de funciones de la integración social (en la terminología de Parsons: integration y pattern maintenance), mientras que los componentes no normativos del sistema se consideran condiciones limitantes. Bajo el aspecto sistémico tematizamos, en una sociedad, los mecanismos de auto-gobierno y la ampliación del campo de la contingencia. Analizamos acontecimientos y estados en su dependencia respecto de las funciones de la integración sistémica (en la terminología de Parsons: adaptation y goal-attainment), mientras que los valores normativos se consideran datos” (Habermas, 1989: 20).

estatales o no estatales, este discurso, no siempre de manera consciente y programática, termina por defender una ampliación velada, no pública y por lo tanto no criticable, de las funciones estatales siempre que sean funcionales al sistema económico.

En esta perspectiva, la noción del espacio público alude a un campo de la vida social en el que “se puede formar algo así como opinión pública” a la que todos los ciudadanos tienen libre acceso (Habermas, 1973:53. *Subrayado en el original*). Sus tareas estarían ligadas, en un principio, a la crítica y al control frente a la dominación organizada del estado. Se trataría entonces de una esfera mediadora entre sociedad y estado, o para decirlo en términos neo-habermasianos, entre los niveles sistémicos y los mundos de la vida, en la que se compete, se concurre, se comunica -a través de los medios de transmisión e influencia, hoy en día, radio, televisión, prensa, revistas- y se disputa desde el interior de las prácticas asociativas autónomas, en función de los mejores argumentos, la posibilidad de generar un control democrático de la acción estatal. La cualidad democrática de este control, conviene destacarlo, sólo es posible en contra de las formas enigmáticas (secretas, en términos de Bobbio) de hacer política (aquellas que en las sociedades estudiadas por Habermas estaban asociadas a la lógica de los monarcas). La esfera pública genera **publicidad**, visibiliza, ilumina los espacios, los elementos, los símbolos bajo los cuales convivimos.

En esta perspectiva se cuestiona la imagen de una esfera pública enteramente apoderada y manipulada por diversos grupos sociales. Con Habermas, se la define como una instancia atravesada por dos procesos simultáneos: “junto al uso manipulador del poder de los medios para la obtención de la lealtad de las masas, generación de demanda y obediencia frente a los imperativos sistémicos, se observa la generación comunicativa de poder legítimo”⁶.

Esta consideración genera dos movimientos: por el lado de ‘los públicos’, significa el reconocimiento de una fuerza interna de la comunicación, que exigiría a la vez el no considerar, o el poner en suspenso, a los factores sociales externos al proceso comunicativo (situación económica, estatus, etc.) que privilegian determinados espacios públicos; y por el lado del estado, este hecho conlleva a la necesidad de justificación de la acción política de acuerdo a los mismos principios.

Más allá de la disputa por atenciones y ofertas públicas, cabe investigar los *imputs* que tocan/inciden en tal esfera: Habermas hace alusión sobre todo a ‘la generación de poder legítimo’. Además de la fuerza aglutinadora de la coordinación sistémica, se concibe la existencia del mundo de la vida caracterizado por acciones orientadas al entendimiento. Desde los vínculos sociales -no desde la integración sistémica- propia del mundo de la vida, se construiría, institucionalmente, un muro de seguridad entre los sistemas -el mercado y las burocracias- y el mundo de la vida -las orientaciones culturales, las formas de integración social y las formas en que los individuos son socializados-, impidiendo que el primero avance sobre el segundo. No se trata de subordinar la racionalidad formal sino de contenerla. Así, la esfera pública pasa a ser concebida como resultado “de las tentativas de coordinación sistémica, por un lado, y del proceso de formación de la voluntad política de personas físicas emancipadas, por otro” (Costa, 1995).

Las características adicionales que pueden extraerse del relato habermasiano acerca de la esfera pública aluden, en primer término, a la necesidad de que se construya por fuera de los

⁶ Algunas citas de Habermas se desprenden del artículo de Sergio Costa, “La dinámica de la esfera pública”, Revista Lua Nova, No. 36, CEDEC, 1995. Este artículo ha sido tomado, también, como herramienta para la formulación que sigue.

mecanismos institucionales de control (el poder y el dinero) y que de ella surja una especie de opinión colectiva autónoma, consagrada al escrutinio de las actividades de la política y la economía. Esto implicaría atribuirle una función de mediación entre estado, mercado y sociedad, para lo cual uno de los requisitos mínimos sería la circulación de información acerca del funcionamiento del estado y la economía, y así asegurar que sus actividades fueran sujetas de control crítico. Por tanto, de cierta forma, la idea del ámbito público designaría un cierto mecanismo institucional para “racionalizar comunicativamente” la dominación política al volver a los estados responsables ante los públicos (o al menos ante una parte de ellos). Estos establecerían funciones de monitoreo a través de una interacción discursiva en que las discusiones fluirían sobre los asuntos públicos.

De ello deriva que la esfera pública actúa como instancia intermediadora entre los impulsos comunicativos generados en el mundo de la vida y las instancias competentes que articulan institucionalmente el proceso de formación de la voluntad política (parlamento, consejos, etc.). La defensa de la modernidad a la luz del principio de participación pública ha sido esencial a lo largo del trabajo de Habermas: continuamente ha enfatizado que la modernidad no significa solamente diferenciación, individuación y bifurcación, sino que la emergencia de una esfera pública autónoma para el razonamiento político y la discusión constituye una dimensión central en el mundo moderno.

El énfasis en la participación política, que se deriva de todo este andamiaje analítico, derivaría en la ampliación de la búsqueda de democratización de los procesos de toma de decisiones. Habermas sostiene que la participación política no puede ejecutarse únicamente a nivel del subsistema burocrático-estatal, sino que requiere de presencia ciudadana continua en el ámbito de las instituciones de la moderna sociedad civil (incluso en el mercado). De esta forma, se descentra la visión de la participación política hacia una comprensión más inclusiva de los campos de formación discursiva. La participación es vista entonces no como una actividad a ser desempeñada en una restringida esfera de lo político sino como una práctica que puede ser realizada del mismo modo en los ámbitos culturales y sociales (Benhabib, 1991). Por ejemplo, participar en una iniciativa ciudadana de limpieza del barrio no es menos político que debatir en periódicos locales acerca de las implicaciones de los estereotipos lingüísticos para denominar a ciertos grupos sociales.

Esta comprensión moderna de la participación implica, como ya ha sido insinuado, una novedosa concepción del espacio público. Este último deja de ser entendido agonísticamente como un espacio de competición por el reconocimiento y la inmortalidad entre las élites políticas -como se extrae del elogio de Hanna Arendt a la esfera pública de los antiguos-, y es visto más bien como la creación de procedimientos a través de los cuales aquellos afectados por las normas sociales generales y por las decisiones políticas colectivas podrían tomar la palabra y participar en su formulación, estipulación y posterior adopción.

La idea de lo público funciona, entonces, como una **norma de interacción democrática** que permite criticar las disposiciones sistémicas auto-referidas. De ahí la pertinencia de trabajar esta noción en la perspectiva de comprender y situar las bases institucionales de la gestión participativa. Para el efecto cabe, sin embargo, tomar distancia del planteamiento original de Habermas e introducir una distinción entre esferas públicas débiles y esferas públicas fuertes (Fraser, 1999): las primeras apuntan únicamente a la formación de una opinión pública autónoma, crítica y distante del estado y del mercado, del poder oficial y del sistema económico, mientras que las segundas, además de abrazar lo anterior, inciden y afectan los procesos de toma de decisiones a nivel del sistema político, que a su vez repercute sobre el

económico. La capacidad de transformar ciertas deliberaciones públicas en decisiones hace referencia a los potenciales de la opinión pública para reconfigurar procedimientos y contenidos de las democracias actualmente existentes.

Esta distinción apunta, además, a matizar una comprensión dicotómica (y de estricta separación) de las relaciones sociedad-estado, y sugiere que debe prestarse atención más bien a las formas de coordinación (interpública) e integración entre ambas instancias, de forma que puedan evidenciarse no sólo sus necesarios niveles de autogestión y autonomía, sino también su vinculación y relación mutua, requeridos en una sociedad democrática e igualitaria

Cuando los flujos comunicativos, generados en los micro-dominios de la práctica cotidiana, extrapolan las fronteras de las esferas públicas autónomas (aquellas que no son creadas y mantenidas por el sistema político con el objetivo de producir legitimación), éstos pueden tener acceso a las instancias de deliberación previstas en el orden democrático y finalmente influir en las decisiones tomadas. El poder comunicativo es ejercido, por tanto, conforme a la lógica del asedio: “actúa sobre las premisas de los procesos de juzgamiento y decisión del sistema político, sin la intención de conquista” (Habermas, 1983). Se trata de un conflicto de límites, en términos del propio autor, cuya función sería bloquear la ampliación de las lógicas sistémicas hacia el mundo de la vida.

Los procedimientos democráticos institucionalizados deben asegurar que los procesos espontáneos de formación de opinión pública sean considerados en las instancias decisorias. De esta forma se procura asegurar, de forma procedimental, que la fuerza socio-integrativa de la solidaridad, propia de los impulsos comunicativos del mundo de vida, contrabalanceen a las formas de integración sistémica de las sociedades modernas -estado y mercado-, regidas, respectivamente por los medios dinero y poder.

En este punto se vuelve crucial la constitución de una variedad de esferas públicas concurrentes y en confrontación, unas débiles y otras más potentes (en relación a su capacidad de afectar e incidir en los procesos de toma de decisiones), en la perspectiva de lograr paridad e igualdad en la participación -los públicos subalternos, seguramente marginados en el caso de cohabitar espacios públicos con sectores dominantes, podrán configurar sus escenarios auto-regulados de deliberación- y, sobre todo, posibilitar la “interacción contestataria de diferentes públicos e identificar los mecanismos por los cuales algunos de éstos subordinan a otros” (Fraser, 1999:162). La multiplicación de esferas públicas trabajaría en este sentido como puntos nodales contra-hegemónicos para la difusión de una racionalidad más anclada en la fantasía, en las tradiciones, en la crítica.

La esfera pública ocurre, tiene lugar, aparece cuando y donde quiera que aquellos afectados por las normas políticas y sociales generales se comprometen en un discurso práctico⁷, y

⁷ La noción de lo práctico es trabajada en Habermas en oposición a la dimensión técnica de la razón. Según él, las sociedades de capitalismo tardío están ordenadas absolutistamente por una razón técnica despojada de contenidos éticos o morales. Su proyecto es entonces rescatar la razón práctica o moral a través de la cual fundamentar discusiones que versan no sobre un mundo objetivo (ej. una teoría física), sino sobre un mundo social, configurado por interpretaciones y valores que varían histórica y culturalmente. Se trata además de un problema de “intereses de conocimiento” que Habermas analiza en torno a dos ejes: 1) la relación del hombre con la naturaleza está mediatizada por las ciencias de la naturaleza y la técnica, su objeto es manipularla de formas tal a mejorar las condiciones de vida de la población. Habermas denomina a esta orientación básica “interés técnico de conocimiento”. 2) las relaciones de los hombres entre sí son mediatizadas por las ciencias hermenéuticas y por las tradiciones culturales que permiten a los seres humanos transformar, por medio de la

evalúan su validez. De tal forma, pueden existir tantas arenas públicas o públicos como debates controversiales generales se procesen en vías a discutir la validez de las normas vigentes en una sociedad. La democratización de las sociedades contemporáneas puede ser asimilada, incluso, a la multiplicación y crecimiento de múltiples esfera públicas autónomas entre los individuos.

Esta idea, sostenida con énfasis por Nancy Fraser, postula la existencia de diversos tipos de espacio público, unos más identificados con lógicas sistémicas y discursos oficiales, y otros más ligados a tematizaciones de lo cotidiano, en términos de condenar las relaciones de dominación y desigualdad que prevalecen en las sociedades estratificadas y multiculturales de nuestros días.

Las disposiciones que permiten una pluralidad de públicos en competencia promueven mejor el ideal de la “paridad participativa” (afín a la propuesta de intercomunicación no distorsionada elaborada por Habermas). No sería admisible postular la convergencia de una única esfera pública en la que los distintos actores acudan, a pesar de los diferentes recursos para la elaboración de argumentaciones, en un mismo plano a tematizar sobre asuntos que los afectan distintamente. La historia de los movimientos de mujeres sociales contemporáneos da pie a Fraser para hablar de la existencia de espacios públicos alternativos, a los que denomina “contra-públicos subalternos” por cuanto se trata de terrenos discursivos paralelos en donde los miembros de los grupos sociales subordinados inventan y hacen circular contra-discursos que les permiten formular posiciones opuestas acerca de sus identidades, intereses y necesidades (cfr. 1993: 41).

Esta variedad de públicos obligaría a una interacción discursiva interpública que no haría otra cosa sino evidenciar la pluralidad de perspectivas existentes, con lo cual se abren las puertas a las diferencias internas y a los antagonismos, y del mismo modo se desalientan los bloques reificados.

Remarcada la centralidad de la esfera pública a la hora de asegurar la existencia de sociedades emancipadas en el sentido comunicativo, cabe preguntarse: ¿Cuál es la base, la condición previa, en el nivel de la sociedad, para la formación espontánea de opinión, anclada en el mundo de vida?

Emerge aquí el tema/problema de la sociedad civil. Tal categoría abarca las diferentes asociaciones voluntarias que “absorben y **condensan** la resonancia que las situaciones-problema emergentes en la sociedad encuentran en los dominios de la esfera privada, **canalizando** tal respuesta de forma amplificadora tanto para la vida privada como para la esfera pública política” (Costa, 1995)

Este carácter bi-dimensional de los sujetos sociales corresponde tanto a la condensación de ‘situaciones-problema’ como a la canalización de los problemas tematizados en la vida cotidiana a la esfera pública. La primera arista hace referencia a la dimensión defensiva de tales actores: se trata de la preservación y la ampliación de la ‘infra-estructura comunicativa’ del mundo de vida y de la producción de esferas públicas alternativas. La segunda arista activa la dimensión ofensiva de los actores de la sociedad civil. En este nivel se trata de la

profundización del entendimiento recíproco, las normas que regulan esas relaciones. El objeto de tales ciencias son las normas, por cuanto expresan los niveles de entendimiento entre los sujetos, su orientación básica es la búsqueda de un entendimiento intersubjetivo. Se trata del “interés práctico” del conocimiento en términos de Habermas (cfr. Herrero, 1986: 24-25).

tentativa de “presentar nuevas contribuciones para la solución de problemas, ofrecer nuevas informaciones y de corroborar los buenos motivos, denunciando los malos, de forma a introducir un impulso en los ánimos capaz de alterar los parámetros constitucionales de formación de voluntad colectiva y de presionar a los parlamentos, los juzgados y los gobiernos a favor de ciertas políticas” (ibid.).

En este nivel cabe advertir acerca de la necesidad de auto-limitación de la influencia de los actores de la sociedad civil, intentando delimitar las contingencias que dificultan y condicionan lo que Habermas y otros llaman ‘práxis democrática radical’⁸. Tales problemas son:

1. para que puedan funcionar como catalizadoras de procesos espontáneos de formación de opinión, las organizaciones de la sociedad civil no pueden transformarse en estructuras formalizadas, dominadas por los rituales burocráticos. Ganar complejidad podría significar la rendición a los imperativos organizacionales y el distanciamiento de la base.
2. la influencia de los actores sobre la política se especifica en los mensajes que, recorriendo los mecanismos institucionalizados del estado constitucional, alcanzan los núcleos decisorios. Con ello se procura alejar la idea de que la sociedad civil puede asumir las funciones que caben al Estado (ella no tiene poder político y administrativo como éste).
3. una sociedad civil a la cual cabe el doble papel referido anteriormente sólo es imaginable en un contexto social caracterizado por la existencia de una cultura política fundada en un cierto civismo, asociatividad y un mínimo de garantía de autonomía de la esfera privada.

En suma, en sociedades regidas por intereses mercantiles y obsesiones privadas, la idea de lo público trae a colación un conjunto de dilemas asociados a la idea de una recuperación de la democracia y la ciudadanía. Se trata de una concepción alternativa de la sociedad civil, el nivel institucionalizado de la idea del mundo de la vida de Habermas, en la que ésta deja de ser mirada como una sociedad que se estructura en las reglas organizadas desde intereses privados, y puede pasar a ser asumida como una sociedad en la cual las relaciones sociales son mediadas por el reconocimiento de los derechos y la representación de intereses, haciendo factible la construcción de espacios públicos que confieran legitimidad a los conflictos y en los cuales la medida de la igualdad y de la justicia pueden ser objeto permanente de debate en el curso de procesos abiertos de negociación.

Lo público, como una caja de resonancia de la sociedad, nos permite escucharnos y saber donde están los múltiples otros, nos evidencia ante el mundo y coloca el ejercicio de construcción de las identidades sociales en el marco de las múltiples interacciones colectivas y comunicativas que atraviesan a los actores sociales. La política de esta forma nos interpela todo el tiempo.

⁸ Algunos autores han alimentado la noción de democracia; insisten sobre todo en no limitarla a la comprensión de los canales previamente establecidos de amalgamiento de la voluntad colectiva, enfatizan en el momento republicano de la democracia, sugiriendo la horizontalización de los procesos decisorios, la introducción de mecanismos de democracia de base, y la alfabetización política que posibilite, en el nivel local, la vivencia de la noción de poder. Se trata de salir de una visión y práctica inocuas de la sociedad civil contemporánea.

4. Recapitulación

La articulación de las nociones de ‘governabilidad democrática’ y ‘esfera pública’ para construir una reflexión sobre las bases institucionales de la participación puede ilustrarse en relación a los siguientes puntos:

- La democracia supone la constitución de una serie de escenarios y dispositivos que garanticen procesos de discusión y reflexión del que pueda resultar una visión más precisa de los conflictos que subyacen una determinada problemática y de cómo estos pueden ser abordados (Stewart, 2001: 78). El ejercicio deliberativo debe sedimentarse al interior del sistema político, debe atravesar las relaciones entre el sistema político y la ciudadanía, y debe generarse entre los ciudadanos. El concepto de **governabilidad democrática** designa a los mecanismos al nivel de las instituciones estatales que aseguran un funcionamiento tal de la democracia.
- La legitimidad de la toma de decisiones colectivas, propósito de los sistemas democráticos, reposa en la intensidad y los medios con los que se informa, reflexiona, debate y entiende sus contenidos y orientaciones en la sociedad. En los sistemas de gobierno tradicionales tal cualidad deliberativa ha sido muy poco desarrollada, dando lugar a sistemas políticos cerrados y auto-suficientes en los que los actores sociales no son vistos como potenciales participantes en los procesos de gobierno.
- El ejercicio de gobierno es democrático cuando da cabida al mayor número de voces posibles en la definición de los problemas y de las agendas de política pública con que se los encara. Ello requiere la presencia de ciudadanías informadas y reflexivas, asunto para el cual debe reorientarse la desigual distribución de recursos que incide en la presencia de adecuadas condiciones para la participación.
- La inclusión de la ciudadanía en los ‘debates de gobierno’ apunta a fijar formas de interacción entre sociedad civil y estado, que llamaremos **diferenciación (comunicativamente) coordinada**, a partir de la formación de espacios públicos en los que se informa, negocia y adopta decisiones políticas. El proceso de diferenciación hace referencia a la preservación de los niveles de autonomía de los subsistemas - mercado y estado- entre sí y con respecto a la sociedad, y el momento de la coordinación comunicativa alude a la construcción de ámbitos de integración entre tales instancias en la perspectiva de situar nexos de entendimiento en sus relaciones.
- La constitución de **esferas públicas**, precondition para la existencia de esta diferenciación comunicativamente coordinada, requiere de procesos de readecuación institucional tanto al interior y desde el sistema político como en torno a los modos de organización y articulación de la sociedad con el nivel sistémico. Los procedimientos democráticos institucionalizados deben asegurar que los procesos públicos de formación de opinión sean considerados y procesados por las instancias decisorias. Ello daría lugar a la formación de esferas públicas fuertes / potentes.
- La actividad de asedio, acoso, crítica y organización desde el mundo de la vida no debe remitirse ni supeditarse, sin embargo, a la inclusión de tales voces en las esferas públicas fuertes / oficiales; por el contrario, los niveles de autonomía de los actores sociales dependerán de la distancia política y reflexiva que puedan fijarse con

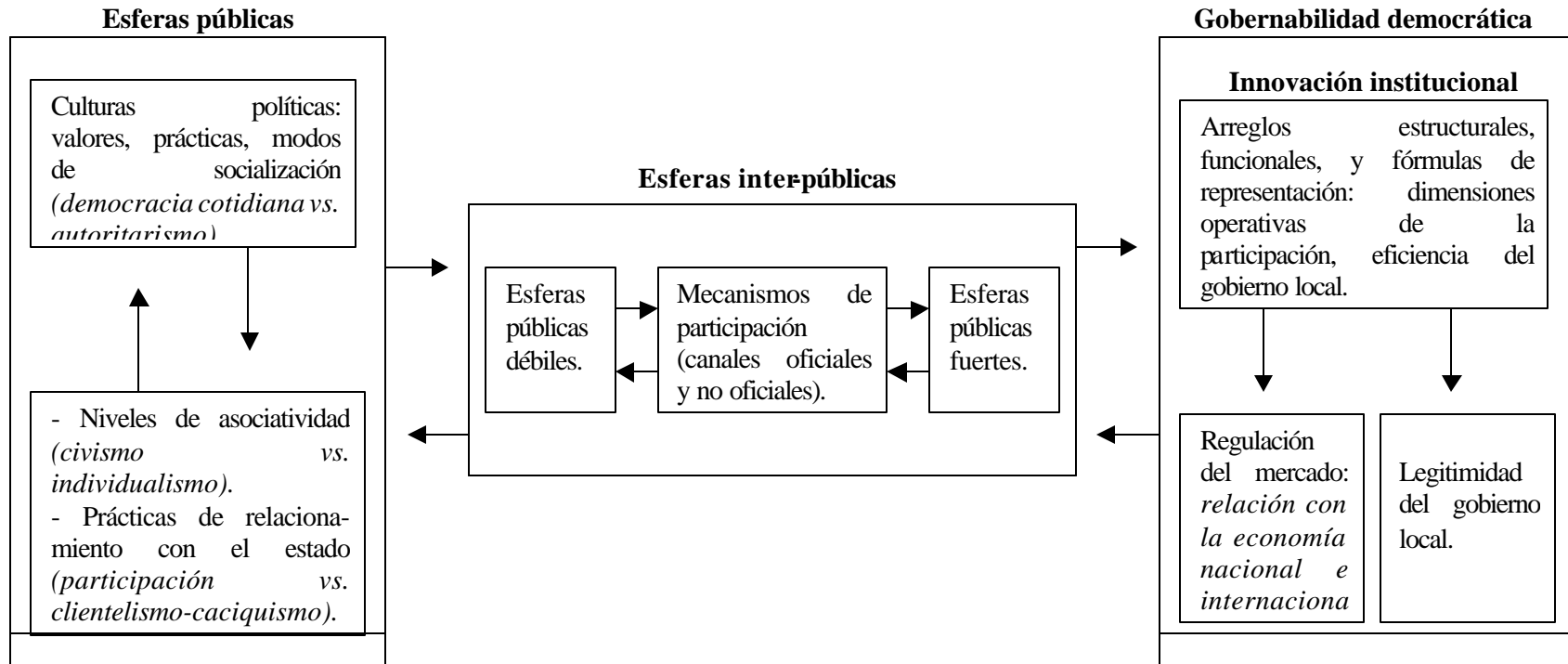
respecto a los sub-sistemas políticos y económicos. Más precisamente, la amenaza que enfrenta el mundo de la vida en su relación con el sistema político, es la burocratización de la esfera de lo público a la que pueden conducir los excesos burocráticos de los aparatos del estado -en todos sus niveles- librados a su propio arbitrio (Habermas, 1981). De ahí que, incluso para la puesta en juego de formas participativas de gobierno, sea necesario producir y preservar una serie de esferas públicas alternativas que las regulen, las monitoreen y eviten su excesiva extensión.

- Lo público se presenta aquí como espacio de tematización de las identidades en el sentido de que participar de un espacio político en el que se visibilizan problemas de poder y desigualdad, permite a los individuos definirse y aprehenderse recíprocamente como iguales. Como sostiene Arendt, aparecer frente a los ojos de otros, ser oídos, al mismo tiempo que los otros aparecen frente a mí y me escuchan, abre la posibilidad de establecer contenidos mínimos de reconocimiento igualitario: “ahí donde está circunscrito a un órgano o a un individuo, el poder está substraído de la vista de todos. **La desigualdad y la invisibilidad van de la mano**” (Lefort, 1991: 70. Subrayado y traducción nuestros /frkg).
- Estos antecedentes permiten situar el problema de las bases institucionales de la gestión participativa en torno de tres niveles: a) en el nivel de la gobernabilidad democrática aparece el tema de la **innovación institucional** del sistema político (arreglos funcionales, estructurales, fórmulas de representación); b) en el nivel de los espacios públicos surge la dimensión de las **esferas de coordinación inter-pública** (esferas públicas fuertes; instancias y lugares de intermediación; modos de participación; esferas públicas autónomas); y c) en el nivel de la sociedad civil surge el tema de las **culturas políticas** (patrones y modos de socialización, niveles de asociatividad, valores cívicos, prácticas de relacionamiento con el estado). En cada uno de estos niveles es posible desencadenar (no siempre en el corto plazo) procesos de reforma política para la gestión participativa.

En el siguiente cuadro resumimos algunos de los puntos analíticos principales que hemos desarrollado hasta aquí. Nótese que la clara distinción gráfica entre los niveles sociedad local y gobierno local se corresponde con la diferenciación entre mundo de la vida y sistema; y así mismo, nótese que con el recuadro de esferas inter-públicas, se grafica el momento de la coordinación comunicativa de esas dos esferas. Ese momento de coordinación alude a un tipo de integración entre sistema y mundo de la vida en la que el segundo no es absorbido por el primero, conservándose así la capacidad de integración social que es función exclusiva de los procesos comunicativos:

Sociedad local
(mundo de la vida)

Gobierno local
(nivel sistémico)



En torno de esta aproximación conceptual se presenta, en lo que sigue, el análisis de nueve casos (con diversos niveles y ritmos de desenvolvimiento) de gobiernos municipales participativos. Como resultado de esta revisión, hemos construido una tipología exploratoria de los recorridos, circuitos, elementos y perspectivas con que se van modelando los casos revisados.

Los elementos teóricos estudiados no adquieren visibilidad ni en todas las experiencias ni en todos los niveles considerados. Sin embargo, el desarrollo conceptual que se ha esbozado en las líneas anteriores, obedece a un intento por generar una visión ampliada y constructiva de estos procesos -la necesidad de pensar la gestión participativa para el desarrollo local como un encadenamiento lento y en el largo plazo- y a la consideración de otros vectores impulsores de reformas institucionales en diversos casos de la región y el mundo. Con las orientaciones teóricas expuestas hasta aquí, esperamos haber contribuido en la creación de un marco que, más allá de este estudio específico, permita investigar en el futuro las prácticas de reconfiguración política, social y cultural de las esferas públicas locales y su relación con el problema del desarrollo.

II. Análisis preliminar de nueve experiencias de gestión participativa en los gobiernos locales del Ecuador.

A continuación se presentan nueve experiencias de gestión participativa a nivel cantonal que se encuentran en curso en el Ecuador desde mediados de la década de los noventa. Bajo la orientación de nuestro marco teórico se intentan resaltar ciertos aspectos de la información disponible en vías a adelantar algunas hipótesis preliminares de interpretación de la dinámica de estos procesos⁹. Nuestro propósito es el de realizar una descripción de cada experiencia que resalte ciertos aspectos pertinentes con el mapa analítico antes esbozado, y no la de presentar un cúmulo de información que pretenda describir exhaustivamente cada uno de ellos. Específicamente, nos va a interesar caracterizar, a grandes rasgos, tanto el proceso de innovación institucional a nivel municipal, como el papel desempeñado por la sociedad local; es decir, se trata de identificar cuáles fueron los mecanismos de participación desplegados desde dos perspectivas distintas: la del gobierno local -municipio específicamente-, y la de las esferas públicas y organizaciones civiles autónomas.

La presentación de cada experiencia tiene una misma estructura lógica y, al final de cada una de ellas, incluimos algunos cuadros que reseñan las fases de cada proceso de innovación e identifican a los actores involucrados y los mecanismos de participación desplegados. Este ordenamiento de la información permitirá realizar un análisis comparativo de los nueve casos, y de esa manera permitirá continuar con los dos pasos siguientes postulados como objetivos de nuestro estudio: el de elaborar una tipología exploratoria (inferida inductivamente de los casos estudiados) de los procesos de gestión participativa en marcha en el país; y el de trazar una matriz analítica de las bases institucionales de tales procesos. Todos estos instrumentos permitirán orientar el seguimiento –y, a futuro, la investigación - de estos procesos de reconfiguración de la relación entre estado y sociedad a nivel local.

El orden que ofrecemos para la presentación de los nueve casos se rige a un agrupamiento de las experiencias de acuerdo al espacio en que éstas se desarrollan: cantones urbanos (Quito, Cuenca); cantones urbanos intermedios (Ibarra, Santo Domingo, Tena); y cantones rurales (Cotacachi, Guamote, Saquisilí, Cayambe). Al final del análisis de los nueve casos, se ofrecen algunas conclusiones que dan pie para presentar la referida tipología compuesta de tres tipos ‘estilizados’ de sistemas de gestión participativa.

Cantones urbanos

⁹ Precisamente por tratarse de procesos de cambio en la relación entre el estado y la sociedad a nivel local que se encuentran “en la marcha”, y en algunos casos en etapas iniciales, nos encontramos con un serio problema a la hora de hallar información para el estudio. Fuera de los estudios realizados en CIUDAD, y del gran aporte que han elaborado los investigadores del Instituto de Estudios Ecuatorianos IEE con su sistematización de experiencias de innovación municipal -nuestra referencia fundamental-, prácticamente no contamos con otra fuente de información. Fueron relevantes también los aportes de los ‘gestores’ de tales procesos (tanto en documentos institucionales, todavía difusos, como en su participación en los 2 talleres que se realizaron a propósito de esta sistematización).

Cantón Cuenca¹⁰

El proceso de innovación política en la municipalidad de Cuenca, ubicada en la provincia del Azuay, viene impulsado desde el año de 1996 por una coalición de fuerzas políticas locales, con un importante peso de los movimientos sociales. La coalición Pachakutik-Nuevo País, organización político electoral de alcance nacional, y cercana a la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador CONAIE, impulsa este proceso. El plan de gobierno municipal elaborado para Cuenca en este marco pone al tema del desarrollo local y de la participación ciudadana en el centro de su propuesta. Revisemos esta primera experiencia.

Innovación institucional municipal: mecanismos de participación desde la perspectiva del gobierno local.

El primer mecanismo utilizado para, como propone el slogan institucional, “volver a tener una municipalidad de puertas abiertas”, fue el de realizar audiencias públicas -que requerían de una previa petición formal-, a través de las cuales las “comunidades y organizaciones expresaban sus requerimientos y el alcalde y su equipo de directores escuchaban y canalizaban su resolución”. A través de esta primera innovación, la municipalidad privilegiaba un “enfoque técnico institucional” y no contempla la implementación de una “planificación participativa”. Cuando se abandonó esta modalidad de participación hacia el año de 1997 (habría que averiguar por qué), que a primera vista parecería haber cargado muchas inercias de la institucionalidad de relaciones clientelares, se impulsa los denominados “Talleres”. Éstos consisten en reuniones periódicas del municipio con las juntas parroquiales rurales y con las dirigencias de los barrios organizados de Cuenca. El objetivo declarado del municipio era el de “priorizar colectivamente las obras de interés comunitario”, y el de incluirlas en el presupuesto del año de 1997.

A diferencia del anterior mecanismo de participación, en los objetivos que manifiestamente buscaba alcanzar el municipio a través de esta segunda modalidad, se revela un interés mucho más claro en desafiar la relación patrón-cliente entre el gobierno local y la ciudadanía. Especialmente resulta de interés el que manifiestamente se busque “romper los canales de tramitación informal de obras mediante la acción personal de directivos, concejales, empleados, trabajadores”, y que contrariamente a ello, la solicitud de obras se realice con “el conocimiento y *consenso* de las comunidades y cada parroquia”. Para consolidar esta nueva forma de canalizar las demandas de la ciudadanía, el municipio buscó “consolidar la noción de territorio parroquial en cuanto a la atención institucional”.

En el proceso de la estructuración del presupuesto del año de 1998, la innovación política se consolidó con la formulación de planes estratégicos de desarrollo parroquial, y a nivel de la institucionalidad estatal será el naciente Consejo Cantonal de Salud la instancia que coordine el proceso participativo. A partir de este momento, la “planificación participativa” se instituye como mecanismo permanente de coordinación de los intereses y demandas ciudadanas canalizadas a través de las juntas parroquiales rurales y de las directivas barriales urbanas; y además, el municipio busca “superar la primera experiencia de priorización de obras hacia la formulación de planes integrales de desarrollo local”, insistiendo a nivel barrial

¹⁰ Resumen crítico del trabajo realizado por Soledad Guayasamín, “Sistematización de experiencias participativas en el Cantón Cuenca”, IEE-ODEPLAN (2000). Todas las citas presentes en este apartado provienen de tal fuente.

o parroquial, “en la formulación de planes integrales que rompan la visión únicamente infraestructural y sectorial de la realidad”.

A partir del año de 1999, el municipio busca consolidar a las juntas parroquiales rurales como instancias básicas de gobierno local, y como espacio institucional de participación y control en los proyectos de dotación de infraestructura y de servicios básicos, de educación y salud.

Esferas públicas y organizaciones sociales: mecanismos de participación desde la perspectiva de la sociedad local.

Desde el punto de mira de la sociedad local, contamos con el registro del proceso de participación en dos parroquias rurales. En la parroquia de Molleturo, los señalados procesos participativos se realizaron a través de -o bien, sólo fueron posibles gracias a- la actividad de movimientos sociales asesorados técnicamente por ONGs. Desde el año de 1997, será la Unión de Organizaciones Campesinas de Molleturo UNOCAM, con el apoyo técnico de el Programa de Desarrollo Forestal Campesino DFC, quienes ven en la iniciativa gubernamental una oportunidad para consolidar mecanismos de participación. A partir de la información con la que contamos, la comunicación, antes que la imposición ciega, parece haber regido a los procesos de toma conjunta de decisiones entre el municipio y las organizaciones sociales¹¹. En este punto, cabe subrayar que de no haber existido la voluntad política de parte del municipio, difícilmente se habría gestado este proceso de aprendizaje a través del cual los ciudadanos y ciudadanas desarrollan formas de organización interna y modos de relación democrática con el gobierno.

Sin embargo, el principal problema detectado en este proceso fue que al mantener una visión demasiado localista de la participación, los actores difícilmente pudieron vislumbrar la relación del proceso de desarrollo endógeno con el contexto nacional e internacional, y difícilmente pudieron trazar perspectivas de futuro. Además, y en relación con la institucionalidad gubernamental -Consejo Cantonal de Salud primordialmente-, el hecho de que no se de diera continuidad a los “planes estratégicos” trazados participativamente generó mucha desconfianza entre la ciudadanía, al punto en que “la comunidad [se sintió] instrumentalizada”. En nuestra fuente se señala como causa principal de esta falta de ejecutoría a la ausencia de un uso técnicamente adecuado de métodos de planificación; sin embargo, aunque no es de descartar la “traba” que puede implicar para estos procesos el desconocimiento de herramientas de administración organizacional, sería ingenuo dejar de conjeturar que la causa fundamental del problema señalado fue que la racionalidad estratégica de parte de los actores gubernamentales terminó por socavar la racionalidad comunicativa del proceso participativo.

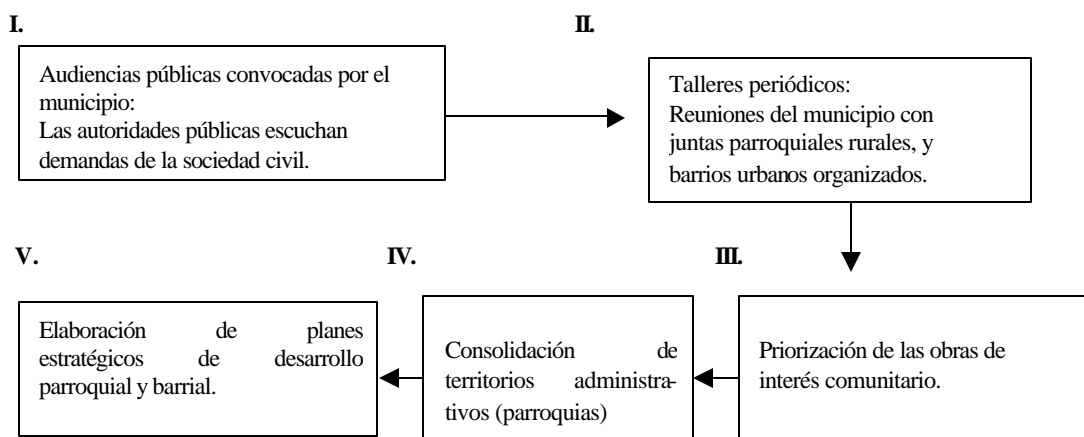
Abona a esta conjetura el hecho de que en la parroquia de Sidcay el proceso de participación, a pesar de contar con herramientas mejor elaboradas (planificación estratégica, sistemas de seguimiento y evaluación, priorización de proyectos, etc.), se arribó a los mismos resultados. En esta segunda experiencia los actores son en su gran mayoría miembros de la sociedad política. A diferencia del caso anterior no existe la presencia de un movimiento social de base étnica. A parte de diversas instancias administrativas del estado, únicamente se registra la presencia de la sociedad civil organizada en la actuación de grupos de mujeres, representantes de grupos artísticos y deportivos de la parroquia, líderes reconocidos por la

¹¹ “La participación democrática y activa de actores y actrices en los talleres [promovidos por el municipio], permitió que se ventilaran los diversos intereses que dan cuenta de las diferencias poblacionales de ocupación, ingresos, género, edad, ubicación geográfica (centro parroquial, periferia, montaña), entre otras”.

comunidad (aunque no pertenezcan a ninguna organización formal), entre otros. El espacio en el que se articuló la actividad de todos estos actores de la sociedad política y la sociedad civil fue la asamblea parroquial (compuesta de comisiones de salud, educación, medio ambiente, desarrollo social, y organización y participación), y su objetivo común fue el de desarrollar un plan de desarrollo parroquial (que incluía un presupuesto a ser negociado con el municipio). Esta modalidad participativa, al estar enmarcada en los canales de participación tendidos desde el municipio, resalta el papel de apoyo que pueden cumplir los municipios, y los gobiernos locales en general, a la hora de consolidar redes sociales.

Cuadros de resumen

Fases del proceso de innovación institucional del municipio:



Actores que impulsan el proceso y tipos de mecanismos de participación:

Actores.

Institucionalidad del estado		Organizaciones de la sociedad civil	
Partido político de las autoridades municipales:	Asesores del municipio:	Sectoriales	Territoriales
Pachakutik-Nuevo País.	-Dependencia local del Ministerio de Salud.	<i>Campo:</i> ONG nacional (DFC). Grupos de mujeres. Grupos artísticos y deportivos. <i>Ciudad:</i> ----	<i>Campo:</i> Unión de Organizaciones Campesinas de Molleturo. <i>Ciudad:</i> Organizaciones barriales en incipiente desarrollo.

Mecanismos de participación.

Espacio de deliberación (de encuentro entre los intereses de la sociedad local y la agenda del municipio):	Instancia de toma colectiva de decisiones: “Talleres” con juntas parroquiales, y con dirigencias barriales. Comisiones temáticas.	Mecanismo de control de la gestión municipal desde la sociedad civil:
Asamblea parroquial convocada para la elaboración de un plan estratégico de desarrollo cantonal.	Instancia de cogestión: Inexistente.	Inexistente.

Cantón Quito¹²

La búsqueda de alternativas de participación ciudadana en Quito, provincia de Pichincha, se remonta a mediados de la década de los noventa, y se realiza bajo el apoyo de organismos de cooperación internacional. Han sido cuatro modalidades de participación las que han sido desplegadas en las últimas administraciones: la micro planificación barrial, las “visiones de futuro”, la Asamblea de Quito, y las obras de cogestión -éstas últimas bajo la administración del ex alcalde Roque Sevilla, quien convierte esta práctica en una política municipal expresa. Sin embargo, ninguna de estas modalidades sirvió para establecer una modificación en la lógica general de la gestión y la relación entre la sociedad y el gobierno locales¹³. Bajo el mandato de las nuevas autoridades municipales (desde agosto del 2000), como pasaremos a describir a continuación, se relanza el intento de desarrollar una gestión participativa.

Innovación institucional municipal: mecanismos de participación desde la perspectiva del gobierno local.

Dentro de las nuevas políticas municipales, la actual administración (2000-2004) ha incluido como parte del “Plan Quito Siglo XXI” la aplicación y puesta en marcha del *Sistema de Gestión Participativa*. La finalidad de éste es la de fortalecer a los actores participativos, y así, generar procesos que contribuyan tanto a la construcción de ciudadanía -mediante procesos de organización de la comunidad-, como a la descentralización del poder local -mediante mecanismos tales como la rendición social de cuentas, la elaboración de un presupuesto participativo, entre otros-.

Para volver operativa la aplicación del sistema, se ha realizado una división del distrito metropolitano en once administraciones zonales coordinadas desde el municipio (antes habían solo seis). Dentro de cada una de estas divisiones administrativas, se ha organizado a la población en cabildos zonales, sectoriales -o parroquiales-, subsectoriales -o barriales-, y sociales -o temáticos.

¹² Documento elaborado por Karina Gallegos, Coordinadora de la Escuela de Capacitación para los Comités de Gestión de la Zona Centro del Municipio de Quito e investigadora de CIUDAD.

¹³ Cfr. Barrera, Augusto, “Sistema de Gestión Participativa”, Quito, 2001, pp.24-25.

En la instancia más pequeña, los cabildos barriales, se eligen comités de gestión que serán los representantes únicos de cada sector. Representantes de estos comités pasarán luego a formar parte de los cabildos sectoriales, y posteriormente, los representantes de estos últimos conformarán los cabildos zonales. Se tiene programada también la formación del cabildo quiteño, un espacio propositivo donde se elaborará el plan de trabajo para la ciudad en conjunto con el alcalde de la ciudad.

Dentro de este plan hasta el momento se han organizado en Quito 76 cabildos zonales.

En el **caso de la Administración Centro**, siguiendo con la estructura y la dinámica del sistema de gestión participativa, se han realizado 17 cabildos: 15 sectoriales y 2 sociales (mujeres y niños).

En cada uno de éstos se ha elegido un comité de gestión, encargado de mediar entre la comunidad a la cual representan y el municipio. Además, se han formado mesas temáticas, encargadas de tratar temas específicos de interés para la comunidad -como han sido en este caso la seguridad, salud, educación y obras públicas- con sus respectivos responsables, con el fin de organizar los pedidos, inquietudes y sugerencias de los pobladores.

Para el funcionamiento ordenado de los comités de gestión se han creado matrices de acuerdos de trabajo y seguimiento, que son llenadas por cada comité junto a los coordinadores municipales responsables de cada sector¹⁴. Uno de los problemas centrales -presentados y recogidos a través de los talleres- en relación al rol de los funcionarios municipales, se refiere a su falta de involucramiento y poca disponibilidad para asumir el cambio en su trabajo que requiere el proceso.

Esferas públicas y organizaciones sociales: mecanismos de participación desde la perspectiva de la sociedad local.

Al presentarse como un proceso nuevo, la marcha del sistema de gestión participativa ha puesto en evidencia algunas dificultades a la hora de ser incorporado en las prácticas políticas de la sociedad local. Quizás la principal ha sido el choque entre la cultura política clientelar de los participantes y los contenidos del proceso de participación ciudadana que se pretende poner en marcha: en lugar de servir como espacios de expresión de ideas, propuestas y decisiones conjuntas entre el gobierno local y la comunidad, muchas de las reuniones han servido para recoger pliegos de peticiones de obras en los barrios.

Un aspecto preocupante para la eficacia de la participación ciudadana democrática es que los comités de gestión están reproduciendo las dinámicas de los liderazgos barriales, que se han presentado tradicionalmente como espacios donde tanto los jóvenes como las mujeres no han tenido voz. Gran parte de los representantes barriales participantes en el proceso están vinculados, con una larga trayectoria, a comités barriales pro mejoras, lo cual resulta un

¹⁴ Pese a la puesta en marcha del proceso, entre los diversos actores existía desconocimiento sobre el funcionamiento del sistema de gestión participativa, por lo cual se programaron talleres de capacitación, denominados "Escuela de Capacitación para los Comités de Gestión". Hasta el momento se han efectuado dos ciclos de talleres, el primero enfocado hacia la presentación del sistema, y el segundo hacia los temas de organización y liderazgo. Está programado un tercer ciclo en el que se tratará el tema del desarrollo local, y se realizará una asamblea general de los comités de esta zona, con el fin de evaluar el sistema y elaborar un reglamento general que sirva para normar su funcionamiento.

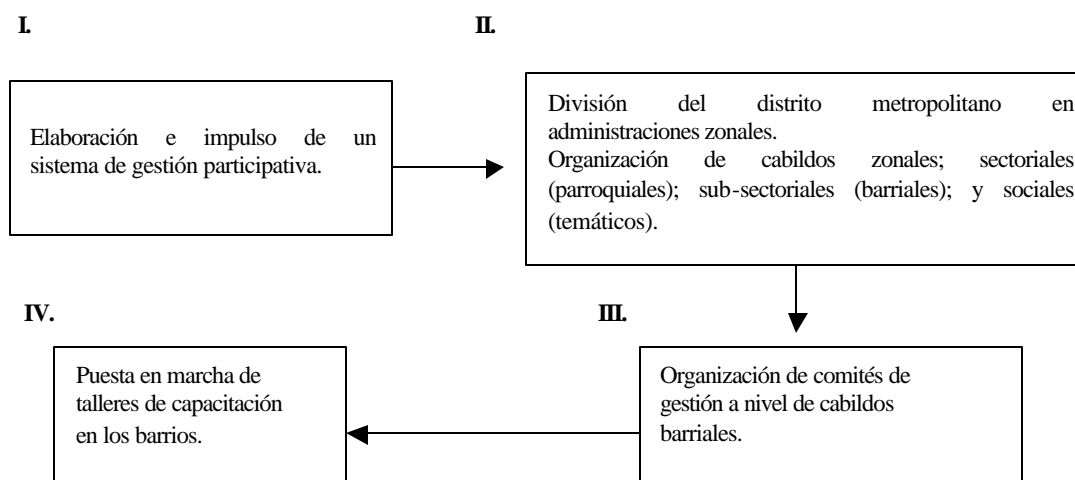
obstáculo para el objetivo de ampliar la participación hacia sectores tradicionalmente “anónimos” dentro de los barrios. Se ha detectado dentro del proceso la reproducción de las relaciones cacicales de barrio, cuando la idea es que los actores social, histórica y políticamente relegados se reapropien del espacio público/ estatal.

Por otro lado, la diversidad en la composición de las poblaciones de cada administración zonal muchas veces se presentó como un obstáculo para el desarrollo de los acuerdos. Las nuevas divisiones administrativas incorporan dentro de un mismo espacio político a grupos de personas con grandes diferencias de clase y de estatus. Se ha constatado que la posición social -o estatus- que deriva principalmente del nivel de educación formal, y que muchas veces, pero no siempre, se halla vinculada a la posición económica de los participantes -la clase-, marca diferencias en sus intereses. Esta diversidad de intereses, que como decimos, a su vez es resultado de procedencias socio-económicas distintas, muchas veces ha dificultado la generación de acuerdos y de repuestas comunes.

A pesar de las dificultades, dentro de los talleres se ha conseguido recoger demandas que ayudan a definir los temas a tratarse en la puesta en marcha del sistema. Sin embargo, la participación ciudadana, con todas sus implicaciones, es hoy un proceso de resultados aún “invisibles” -por lo que, dicho sea de paso, la administración actual ha sido criticada por parte de sus opositores políticos.

Cuadros de resumen

Fases del proceso de innovación institucional del municipio:



Actores que impulsan el proceso y tipos de mecanismos de participación:

Actores.

Institucionalidad del estado		Organizaciones de la sociedad civil	
Partido político de las autoridades municipales:	Asesores del municipio:	Sectoriales	Territoriales
Izquierda Democrática.	-Organizaciones de cooperación internacional. -ONGs nacionales.	<i>Campo:</i> --- <i>Ciudad:</i> Comités barriales pro mejoras. Grupos de mujeres y jóvenes (en buena medida excluidos).	<i>Campo:</i> --- <i>Ciudad:</i> Administraciones zonales (en proceso de territorialización).

Mecanismos de participación.

Espacio de deliberación (de encuentro entre los intereses de la sociedad local y la agenda del Municipio): Cabildos zonales, sectoriales, sub-sectoriales, y sociales.	Instancia de toma colectiva de decisiones: Comités de gestión de los cabildos sub-sectoriales.	Mecanismo de control de la gestión municipal desde la sociedad civil: Inexistente.
	Instancia de cogestión: Inexistente.	

Cantones urbanos intermedios

Cantón Santo Domingo de los Colorados¹⁵

La historia de las innovaciones políticas de este cantón perteneciente a la provincia de Pichincha se remonta a mediados de la década de 1970. Impulsada desde la tupida red de organizaciones -de entre las que algunos años adelante se destacará el gremio de arquitectos-, que caracteriza a esta región del país, durante esos años se crea el comité de provincialización. La importancia de esta instancia de participación política se refiere a que, pese a su declive en la década del noventa causado por la “manipulación de los nuevos políticos locales”, somete a reflexión el tema del desarrollo gestado desde el gobierno local, formando en ese proceso a muchos de los actuales líderes de la región. Otro proceso de importancia en cuanto a participación ciudadana en la gestión municipal es la creación, desde 1991, de foros ciudadanos (por iniciativa de la ONG Asociación Cristiana de Jóvenes) que constituyen espacios de reflexión y de coordinación de acciones entre actores locales. Todo este bagaje de procesos participativos gestados desde la sociedad civil confluyen en el año de 1998 con la iniciativa gubernamental (del municipio en convenio con la Asociación de

¹⁵ Resumen crítico del trabajo realizado por Mauro Hidalgo, “Participación ciudadana en la elaboración del Plan General de Desarrollo de Santo Domingo de los Colorados”, IEE-Odeplan (2000). Todas las citas presentes en esta parte del trabajo provienen de tal fuente.

Municipalidades, organización de nivel nacional) de elaborar un plan de desarrollo general de la ciudad y el cantón de Santo Domingo.

Innovación institucional municipal: mecanismos de participación desde la perspectiva del gobierno local.

Si bien la iniciativa de desarrollar un plan general de desarrollo local provino del municipio, cabe destacar que esta decisión política no fue sino una consecuencia de la viva actividad de la sociedad civil. La forma en que se concretó esta decisión fue en la creación de un marco jurídico que asegure la continuidad en el tiempo de procesos de participación ciudadana, y en la difusión de capacidades técnicas (a cargo la Asociación de Municipalidades del Ecuador) para que el municipio gestione procesos de participación local.

La inclusión de actores locales en el proceso de planificación de la gestión del municipio se realizó a través del siguiente procedimiento: el departamento de planificación del municipio realizaba un “Diagnóstico Estratégico” que definía los temas generales a tratarse para, en un segundo momento, convocar a la ciudadanía a realizar diagnósticos más específicos y así dar contenidos al plan general.

La forma en que se convocaba a la ciudadanía a expresar sus demandas y propuestas fue mediante su inclusión en la “Comisión Permanente de Planeamiento y Urbanismo”, instancia encargada de “la actualización y seguimiento a futuro del Plan”¹⁶. A parte de ésta, se conforman comisiones temáticas, y un equipo técnico, que, como lo manifestaban quienes legitimaron su creación, se desmarcaba de los procesos políticos de toma de decisiones, y se limitaba a dar contenidos “exclusivamente técnicos” a los proyectos a cargo de las comisiones temáticas (inmediatamente debería asaltar al lector la sospecha de que todo argumento técnico que pretende no portar un interés político representa una acción estratégica camuflada).

A raíz del fracaso del mecanismo de participación, sobre el que volveremos más adelante, el equipo técnico promueve reuniones denominadas “talleres de laboratorio” con jefes y directores departamentales, y “de manera ocasional y según temas [con] miembros de la sociedad civil, más que como representantes de organizaciones o instituciones, en calidad personal”. Bajo esta modalidad se desarrolla el Plan General de Santo Domingo 2010, que en un segundo momento, es difundido entre quienes participaron en su formulación con la finalidad de negociar el impulso a su reconocimiento legal.

La modalidad que el equipo técnico escogió para difundir el plan fue la de realizar “talleres de concertación”. Éstos se llevaron a cabo durante un mes, y con varios problemas relacionados con la insuficiencia en el nivel de participación de la sociedad civil, los dos resultados principales a los que arriba es a determinar la necesidad de asegurar la continuidad del plan con independencia de la voluntad política del gobierno de turno, y a determinar la necesidad de viabilizar administrativamente su ejecución. Como respuestas a la primera necesidad se apuntala la consolidación de la naciente (1998) Corporación Regional para el Desarrollo de Santo Domingo CREDES -conformada por actores tanto de la sociedad política como de la sociedad civil- en su rol de impulsar “proyectos de desarrollo local y de fortalecimiento institucional”; y como respuesta a la segunda necesidad, desde la Junta Cívica

¹⁶ Esta comisión evolucionó a partir de la “Comisión Especial” que cumplía la misma función, pero que únicamente incluía como “representante de la sociedad civil” -¡¡¡¡¡¡ - al obispo de Santo Domingo.

-una de las principales organizaciones de la sociedad civil- se promueve el proyecto de distritación provincial con la finalidad de “elevar la jerarquía política y administrativa del Cantón” dentro del organigrama del estado nacional.

El objetivo manifiesto de la creación del plan era el de democratizar la gestión del gobierno local, incorporando a la ciudadanía en la solución de sus propios problemas, y su característica central fue que enfatizaba el aspecto económico del desarrollo (lo cual guarda una relación con la peculiaridad del cantón Santo Domingo con respecto a otros cantones: se trata de un centro nodal de transportes y comunicaciones comerciales a nivel nacional). Sin embargo, de acuerdo a nuestra fuente, desde la perspectiva del alcalde y los concejales, este proceso de innovación política era respaldado exclusivamente desde el cálculo de réditos políticos -legitimación de su mandato entre la población-, y por lo tanto la apelación a la democratización de las relaciones sociedad-gobierno llega a aparecer como un recurso demagógico.

Esferas públicas y organizaciones sociales: mecanismos de participación desde la perspectiva de la sociedad local.

Para comprender los límites y fracasos de la implantación de la innovación política se nos presenta la siguiente reflexión: “Las dificultades para impulsar un proceso con efectivos niveles de participación ciudadana no tiene que ver únicamente con los límites conceptuales [ni con los intereses no confesados por parte del] sector político o técnico [...], sino también con la cultura política y de participación de la sociedad civil local que en nuestro caso comparte concepciones y prácticas clientelares, corporativistas e inmediatistas”. Esta afirmación parecería contradecir lo anotado anteriormente en relación a la viva actividad de la sociedad civil en Santo Domingo. Sin embargo tal contradicción es aparente. La existencia de organizaciones civiles que forman redes sociales no necesariamente se caracterizan por establecer relaciones democráticas u horizontales entre sus implicados; bien puede darse el caso de que exista una activa participación desde la sociedad civil que crea redes sociales jerárquicas y clientelares, como parecería ser el caso en Santo Domingo.

En su gran mayoría, las organizaciones civiles a nivel urbano que participaron en la elaboración del plan general no eran sino gremios que portaban un interés directamente vinculado con su actividad económica¹⁷. Por otro lado, a nivel rural, la única organización participante de base étnica va a ser la gobernación tsáchila, y las demás fueron grupos de representantes de cooperativas y asociaciones agrícolas, y de centros poblados. Cabe resaltar que la ausencia de zonas administrativas claramente delimitadas -ej. juntas parroquiales- como ejes de articulación entre la sociedad local y el gobierno local torna sumamente difusa, desde el punto de vista institucional, a esa relación, y por lo tanto a la participación.

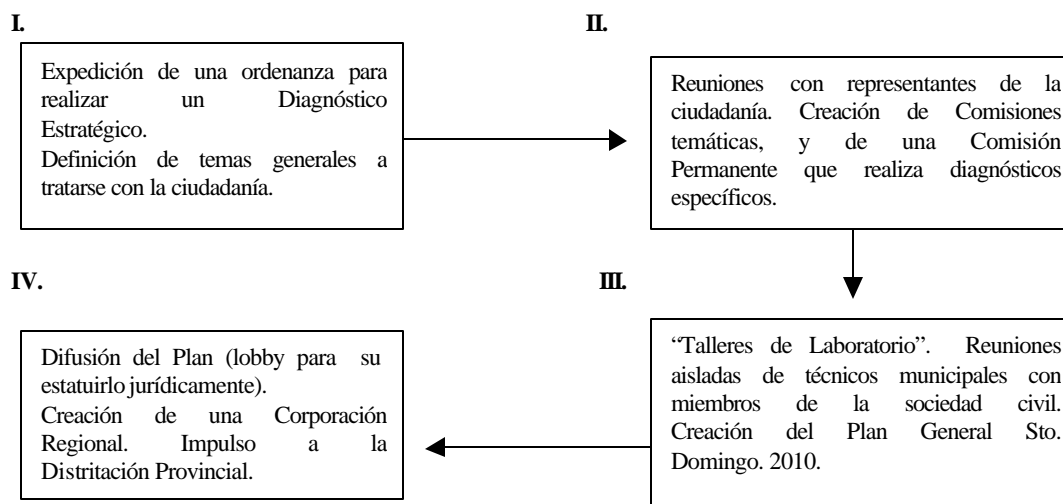
En ausencia de este tipo de instancia institucional, el canal de participación tendido desde el municipio consistió, como vimos, en la reducida inclusión de la sociedad civil dentro de la comisión de desarrollo y urbanismo. Pues bien, la insuficiencia de este canal se manifiesta en

¹⁷ A parte de la Asociación Cristiana de Jóvenes (ACJ), de la Junta Cívica, de los colegios profesionales de arquitectos e ingenieros y, hasta cierto punto, de las Cooperativas de Vivienda, todas las otras organizaciones implicadas tienen un carácter marcadamente económico corporativista: Cámara de la Pequeña Industria; Cámara de Comercio; Unión de Comerciantes Minoristas (UCOM); Federación Cantonal de Artesanos; Sindicato de Choferes de Santo Domingo.

que, a causa de la exclusión en la toma de decisiones “técnicas” -camufladamente políticas- por parte del comité “técnico”, lleva en 1999 al colegio de arquitectos a “promover diversas reuniones con organizaciones de la sociedad civil y al margen de la iniciativa municipal, con el fin de retomar la participación en la formulación del plan”. A pesar de que, de todos modos, esta iniciativa fracasa -fundamentalmente a causa de la “irregularidad de la participación de los delegados” como efecto del carácter corporativista de la sociedad civil organizada de Santo Domingo¹⁸-, es de interés resaltar que en las mesas de trabajo que se conforman bajo esta iniciativa se detecta la necesidad de impulsar la parroquialización urbana y rural, muy probablemente con la finalidad de institucionalizar un espacio estable de intercambio político entre el municipio y la ciudadanía.

Cuadros de resumen

Fases del proceso de innovación institucional del municipio:



Actores que impulsan el proceso y tipos de mecanismos de participación:

Actores.

Institucionalidad del estado	
Partido político de las autoridades municipales:	Asesores del municipio:
Partido Social Cristiano.	-Organizaciones corporativas de la sociedad civil. -AME.

Organizaciones de la sociedad civil	
Sectoriales	Territoriales
<i>Campo:</i> Cooperativas agrícolas. Junta Cívica. ONG nacional (ACJ). <i>Ciudad:</i> Organizaciones de carácter económico-corporativo. Cooperativas de vivienda.	<i>Campo:</i> Gobernación Tsáchila. <i>Ciudad:</i> ---

¹⁸ “Los líderes y representantes de las organizaciones e instituciones de la sociedad civil están más dispuestos a contribuir puntualmente en el análisis de sus propias reivindicaciones o el análisis de problemas cotidianos, que en procesos más sostenidos para elaboración de propuestas de interés general”.

Mecanismos de participación.

Espacio de deliberación (de encuentro entre los intereses de la sociedad local y la agenda del Municipio):	Instancia de toma colectiva de decisiones:	Mecanismo de control de la gestión municipal desde la sociedad civil:
Reuniones puntuales para la elaboración de un Plan de Desarrollo General de la Ciudad y el Cantón de Santo Domingo.	Comisión Permanente de Planeamiento y Urbanismo. Comisiones Temáticas (fracasadas)	Inexistente.
	Instancia de cogestión:	
	Inexistente.	

Cantón Tena¹⁹

Los procesos de innovación política en el cantón Tena, ubicado en la provincia de Napo, parecen referirse casi exclusivamente a la instrumentación de nuevos conocimientos sobre teoría organizacional y administración en la gestión municipal, y parecen venir impulsados de manera exclusiva por organizaciones que operan con un alto grado de desvinculación con respecto a la sociedad local: el propio municipio de Tena y UNICEF. Tales procesos se vienen desarrollando desde inicios de la década del noventa.

Innovación institucional municipal: mecanismos de participación desde la perspectiva del gobierno local.

A partir del año de 1992 se registran dos procesos que sientan las bases de las innovaciones políticas en la gestión municipal. Primeramente, UNICEF promueve, en cooperación con la ONG PLANES y el municipio de Tena, la realización de una plan de acción. Este plan, concebido originalmente con el fin exclusivo de mejorar las condiciones de vida de la niñez conduce, en años posteriores, a crear instancias al interior del municipio con la finalidad de “fomentar la participación de la ciudadanía”. Se trata de la oficinas de la mujer, de la juventud, y de la tercera edad. Otra consecuencia interesante desde la perspectiva de las innovaciones en el municipio es que a raíz de la elaboración de este plan, se forma un comité de relaciones interinstitucionales que regulariza la coordinación tanto entre el municipio y algunas instancias locales de los ministerios de salud y educación, como entre el municipio y organizaciones de la sociedad civil -barrios organizados a nivel urbano y organizaciones indígenas a nivel rural.

El segundo factor que promueve las innovaciones políticas en el cantón es el cambio en el estilo de gestión municipal que se viene registrando desde el año de 1992. Una vez electo como alcalde Alex Hurtado en esos años, la gestión municipal empieza a basarse en herramientas conceptuales de la teoría de la organización y de las ciencias administrativas. Tras su reelección en 1996, y en el marco de la nueva legislación ecuatoriana en materia de descentralización (1995), esta tendencia se profundiza creándose un plan de desarrollo cantonal. Sin embargo, de acuerdo a nuestra fuente, este avance en la eficiencia de la gestión

¹⁹ Resumen crítico del trabajo realizado por René Larenas, “Procesos de planificación en el cantón Tena”, IEE. Todas las citas presentes en este apartado provienen de la fuente mencionada.

adolesce de contar con escasa participación de la ciudadanía para su elaboración y de no formular una estrategia de acción clara.

La asesoría técnica para la elaboración de este plan proviene fundamentalmente de la Asociación Nacional de Municipalidades del Ecuador AME, y en menor medida de la facultad de arquitectura de la Universidad Central del Ecuador y de la ONG IULA. Y a pesar de que, según declaraciones del alcalde, esta iniciativa busque “generar espacios participativos, como el proceso [de formulación misma] del Plan, el Comité de Coordinación Interinstitucional, la Casa de la Mujer, de la Juventud, y ahora el Comité de Desarrollo Humano Sustentable”, los cambios democratizantes en las relaciones entre municipio y ciudadanía no son entendidos de parte de los artífices de este plan como uno de sus objetivos centrales.

La utilización de éste en la definición de la agenda del municipio no se realiza sino hasta mediados de 1998. Su nacimiento, marcado por la urgencia de satisfacer necesidades básicas, y por un cierto “contagio” de los programas de UNICEF y de ONGs, se revela en que los proyectos considerados como prioritarios se refieren a: “la dotación de alcantarillado urbano, la implementación de proyectos de desarrollo rural, [y a] la prestación de servicios sociales priorizado por grupos (maltrato en el caso de mujeres, salud reproductiva con jóvenes, cobertura de salud en el sector rural, especialmente en la ribera del Napo)”.

Un síntoma de la escasa fuerza que tiene la promoción de la participación de la ciudadanía en la gestión municipal es que la instancia que el municipio concibe como representativa de la sociedad local es un grupo de asesores técnicos que conforman el Centro de Apoyo a la Gestión Local, “organismo semi autónomo del gobierno Municipal”.

Esferas públicas y organizaciones sociales: Mecanismos de participación desde la perspectiva de la sociedad local.

En nuestra fuente apenas si se menciona la existencia de una sociedad civil organizada. A este respecto nada más se anota brevemente la existencia de dirigencias barriales que en el año de 1994 ayudaron a priorizar las obras y a definir el presupuesto municipal, y la difusa presencia -en cuanto a la participación en la innovación política- de organizaciones indígenas. Por otro lado, la presencia de mujeres y jóvenes “organizados” en el cantón nace a partir de los proyectos de UNICEF -dentro de los que en 1998 se promueve la creación de una Casa de Mujeres- en coordinación con el Consejo Nacional de la Mujer CONAMU, instancia del estado, y en este sentido, el carácter de la participación, si así se la puede llamar en el caso en cuestión, parece haber venido inducida exclusivamente por organizaciones externas a la propia iniciativa de la sociedad local²⁰.

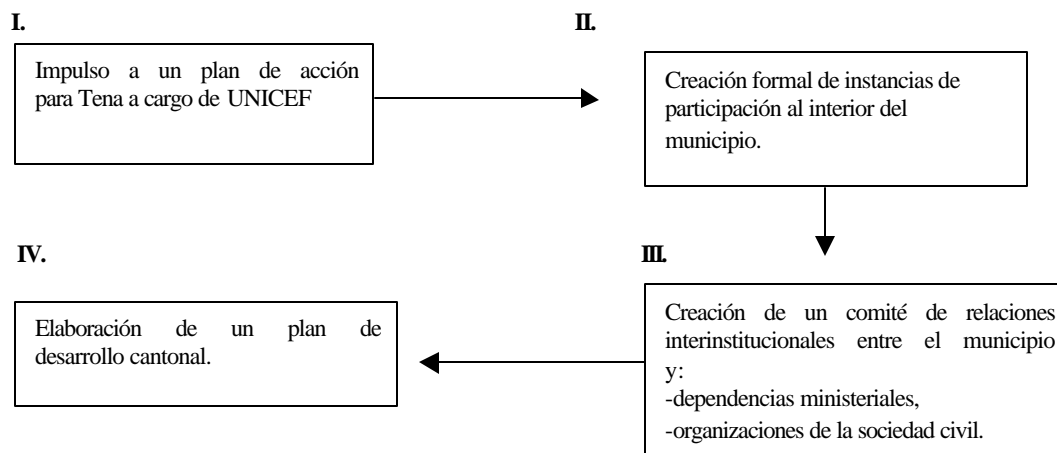
En relación a los espacios institucionalizados de participación de la sociedad local en la gestión del municipio, en nuestra fuente se menciona, con ninguna profundización al respecto, la convocatoria a una asamblea local durante el mes de Marzo de 1997. Fuera de constituirse como un espacio de encuentro, o de engarce de agendas e intereses del municipio y la sociedad local respectivamente -que como vimos, desde la óptica municipal se reducía a la constitución de un cuerpo de técnicos-, las deliberaciones de esta gaseosa

²⁰ “Para el tema de género y generación [de diciembre de 1997 a Enero de 1998], con el apoyo de UNICEF se incluyó a una técnica para facilitar la reunión específica, y para participar en el proceso, de manera que se incluya la visión de género como eje transversal en las propuestas [contenidas en el plan estratégico del cantón]”.

asamblea nos revelan el tipo de preocupaciones al interior de la sociedad local. Parecería que la precariedad económica y la necesidad de integrarse a circuitos de comercio nacionales es el comienzo y final de cualquier motivación, por reducida que sea en Tena, para participar en la gestión del gobierno local²¹.

Cuadros de resumen

Fases del proceso de innovación institucional del municipio:



Actores que impulsan el proceso y tipos de mecanismos de participación:

Actores.

Institucionalidad del estado		Organizaciones de la sociedad civil	
Partido político de las autoridades municipales:	Asesores del municipio:	Sectoriales	Territoriales
Democracia Popular.	-INNFA. -AME. -ONG nacional (IULA). -Facultad de Arquitectura U.C.	<i>Campo:</i> --- <i>Ciudad:</i> ---	<i>Campo:</i> Organizaciones indígenas excluidas de la participación (FOIN, AIN). <i>Ciudad:</i> Organizaciones barriales en incipiente desarrollo.

²¹ La “visión de futuro” del cantón que se definió en esta asamblea, coordinada por un técnico de la Universidad Central, establecía el siguiente desiderata para Tena:

“Un cantón cuyas ventajas comparativas le conducen al eco-turismo como actividad económica más viable. Un cantón en el que se han superado los niveles de pobreza extrema en el sector rural. Un cantón integrado al país a través de sus sistemas vial, fluvial y de transporte aéreo.”

Mecanismos de participación.

Espacio de deliberación (de encuentro entre los intereses de la sociedad local y la agenda del Municipio):	Instancia de toma colectiva de decisiones: Centro de apoyo a la gestión local (bajo nivel participativo).	Mecanismo de control de la gestión municipal desde la sociedad civil:
Asamblea local (no consolidada en el tiempo).	Unidad de cogestión: Inexistente.	Inexistente.

Cantón Ibarra²²

La implementación de un sistema de gestión participativa arranca en el cantón Ibarra desde el año de 1997. En el marco de la elaboración de un plan estratégico para este cantón de la provincia de Imbabura, desde la municipalidad se convoca a la ciudadanía en un esfuerzo por incluir su voz en la gestión del gobierno local.

Innovación institucional municipal: mecanismos de participación desde la perspectiva del gobierno local.

En las etapas iniciales del proceso de cambio en la relación municipio-sociedad civil, el municipio convoca a líderes y representantes de los sectores organizados de la sociedad a contribuir en la elaboración de un plan estratégico. Según nuestra fuente, el acercamiento de las autoridades municipales con anterioridad a esta primera fase, tuvo un carácter clientelar: la convocatoria tradicionalmente giraba en torno a “campañas electorales [y] ofrecimientos de campaña [que incluían obras de infraestructura como por ejemplo] adoquinados, alcantarillado, coliseos, canchas deportivas, casas comunales”, etc. Sin embargo, con esta convocatoria selectiva se registra alguna democratización. El tema del desarrollo local -y específicamente el del desarrollo a través del turismo- convoca a la diversidad de líderes organizacionales a participar desde una base de intereses públicos que giran en torno a un tema definido con una cierta claridad, y no ya desde el cálculo exclusivo de intereses privados que comporta ese mutuo intercambio de favores que define al clientelismo.

La segunda fase del proceso de innovación institucional se refiere a la creación, mediante el decreto de una ordenanza municipal, de una asamblea cantonal dentro de la cual la ciudadanía es convocada a “participar en las decisiones del gobierno local”. Así mismo, se crea un comité de desarrollo pensado como instancia que gestiona y evalúa las decisiones tomadas al interior de la asamblea. Como mecanismo para llevar a cabo tal inclusión de la ciudadanía, se crean asambleas territoriales y sectoriales que, a partir de determinados ejes temáticos, recogen y canalizan los intereses ciudadanos. “La elaboración del plan de desarrollo cantonal identificó los problemas, sus causas [y desembocó en el desarrollo] de propuestas quinquenales en torno a tres grandes ejes: económico, social, y ciudad”.

²² Documento elaborado a partir del informe proporcionado por la municipalidad de Ibarra en colaboración para el presente estudio. Agradecemos especialmente al señor Américo Páez, coordinador de la participación ciudadana en el municipio de Ibarra.

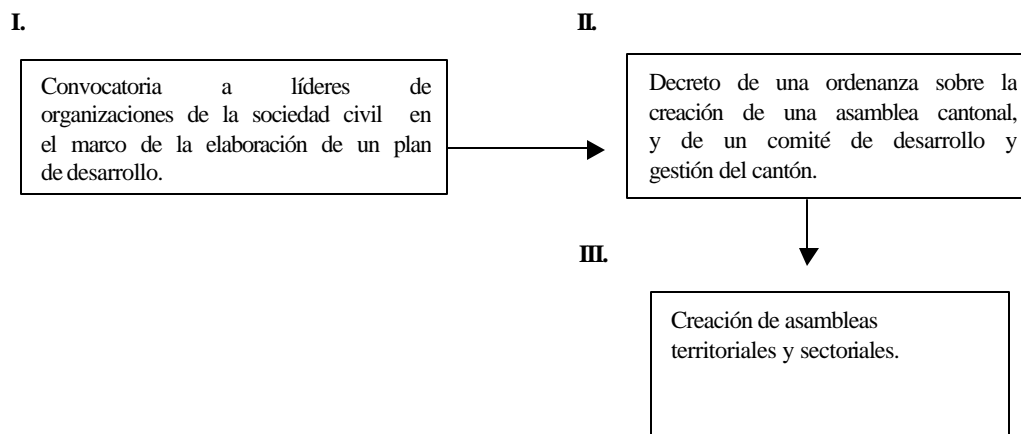
En este momento del proceso innovativo se registra un mayor grado de coordinación de la gestión municipal con las juntas parroquiales, con las ONGs, y con la ciudadanía urbana y rural. Por ello, no parece desacertada la opinión expresada en nuestra fuente referida a un debilitamiento de las relaciones clientelares antes descritas.

Esferas públicas y organizaciones sociales: mecanismos de participación desde la perspectiva de la sociedad local.

Como hemos de observar en algunos casos que revisaremos a continuación, la decisión política de la municipalidad de Ibarra parece estar induciendo algunos efectos -aún por estudiarse claro está- en la cultura política de la ciudadanía. Como concluye nuestro informante, hasta el momento actual del proceso innovativo se ha logrado reactivar y fortalecer a algunas organizaciones civiles existentes en el cantón. Sin embargo, el déficit de información que se nos presenta en este punto -al igual que en el caso de Cayambe- nos impide formular algún comentario más acabado sobre la presencia de grupos organizados con independencia de los canales participativos abiertos por el municipio. Nos es imposible, hasta el momento presente, comentar los modos en que la sociedad civil de Ibarra se ha venido apropiando de las innovaciones institucionales del gobierno local. Únicamente nos resta registrar la existencia de comités barriales urbanos, asambleas parroquiales rurales y organizaciones de mujeres, pero no estamos en capacidad de aventurar cualquier conjetura sobre cómo se relacionan estos grupos con el municipio. Sin embargo, con respecto a este punto, sí que podemos comentar el relativo éxito que han tenido las asambleas de niños y de jóvenes, que contaron con una participación de 160 y 110 participantes respectivamente; y finalmente, no podemos dejar de llamar la atención sobre la consolidación de una asamblea cantonal de mujeres.

Cuadros de resumen

Fases del proceso de innovación institucional del municipio:



Actores que impulsan el proceso y tipos de mecanismos de participación:

Actores.

Institucionalidad del Estado		Organizaciones de la sociedad civil	
Partido político de las autoridades municipales:	Asesores del Municipio:	Sectoriales	Territoriales
Izquierda Democrática. Pachakutik-Nuevo País.	-AME. -ONG nacional (IULA).	<i>Ciudad:</i> Organizaciones de mujeres.	<i>Campo:</i> Organizaciones de segundo grado. <i>Ciudad:</i> Comités barriales.

Mecanismos de participación.

Espacio de deliberación (de encuentro entre los intereses de la sociedad local y la agenda del Municipio): Asamblea cantonal. Asambleas territoriales y sectoriales.	Instancia de toma conjunta de decisiones Comité de gestión del plan de desarrollo cantonal. Comisiones temáticas, y comisión temática permanente.	Mecanismo de control de la gestión municipal desde la sociedad civil: Comité de gestión del plan de desarrollo cantonal.
	Instancia de cogestión: Comité de gestión del plan de desarrollo cantonal.	

Cantones rurales

Cantón Cayambe ²³

El cantón Cayambe se encuentra ubicado en la provincia de Pichincha. En el territorio del cantón encontramos un alto porcentaje de población indígena perteneciente al pueblo Cayambi, de nacionalidad quichua. El eje de la economía del cantón es la producción de flores para la exportación, desarrollada desde inicios de la década de los ochenta. La actividad florícola, oferta empleo ocasional y permanente.

En los últimos veinte años se han registrado importantes movimientos migratorios hacia la ciudad y las parroquias aledañas (Juan Montalvo y Ayora). Este vertiginoso crecimiento poblacional ha ocasionado una serie de problemas sociales, económicos, culturales, ambientales y políticos.

²³ Documento elaborado por Rodrigo Barreto, investigador de CIUDAD y actual asesor de la municipalidad de Cayambe. El flamante proceso de implementación de un sistema de gestión participativa en esa localidad descrito a continuación, se refiere a los meses de Agosto 2000 a Octubre 2001, lo cual explica su marcada restricción informativa.

Como resultado de las elecciones seccionales de mayo del 2000, se constituye una nueva mayoría en el consejo municipal conformada por: el alcalde y tres concejales (2 indígenas, 2 mujeres) del movimiento Pachakutik y dos concejales (1 indígena) del partido Izquierda Democrática.

Innovación institucional municipal: mecanismos de participación desde la perspectiva del gobierno local²⁴.

La primera asamblea cantonal, para preparar y discutir la construcción participativa de un plan de desarrollo cantonal, es la principal iniciativa de participación ciudadana que se convoca desde el gobierno municipal de Cayambe²⁵.

La preparación de la asamblea supuso la realización -como pasos previos- de varias actividades de manera paralela:

a) Conformación del comité de coordinación interinstitucional:

Para enero de 2001, en el cantón Cayambe se estaban ejecutando por parte de algunas instituciones gubernamentales y no gubernamentales, varios proyectos que de alguna manera, con mayor o menor énfasis, abordaban el tema de la participación ciudadana y la construcción de planes de desarrollo de distinta talla y especificidad. En este marco, el gobierno municipal tomo la iniciativa de conformar con los representantes del Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador PRODEPINE -instancia estatal-, y con PRAGUAS, Proyecto Ecu 00/017 PNUD “Desarrollo Municipio de Cayambe” , GTZ-IEDECA, Programa PANA 2000, un comité de coordinación interinstitucional, diseñado como instrumento técnico de apoyo al plan de desarrollo cantonal. Este comité tuvo un funcionamiento regular -reuniones semanales- hasta el mes de julio, y dentro de este es que se prepara y se convoca a la primera asamblea cantonal.

b) Convocatoria municipal y reglamentación de la asamblea cantonal mediante ordenanza municipal

La ordenanza municipal de constitución de la asamblea cantonal de Cayambe fue aprobada por unanimidad en concejo municipal en el mes de Julio del 2001. En esta ordenanza se establece que los días 21, 22 y 23 de Julio de todos los años los ciudadanos del cantón Cayambe deberán reunirse en asamblea, donde de manera “respetuosa, tolerante, ordenada” y de manera pública se discutan y se busquen soluciones a los problemas que enfrenta el cantón.

La ordenanza conforma el comité de gestión del plan. Esta instancia constituye la autoridad que orienta y ejecuta las políticas emanadas de la asamblea cantonal y tiene competencia para todo lo relacionado con el diseño, elaboración, seguimiento y evaluación del plan de desarrollo, funciona de manera permanente y tiene reuniones quincenales.

El comité de gestión del plan cantonal, lo conforman: un delegado de cada una de las comisiones temáticas permanentes (electedos en la asamblea cantonal); el alcalde de Cayambe;

²⁴ La reciente inauguración del proceso ha dificultado el acceso a cierta información indispensable. Lamentamos esta carencia, sobre todo, en relación a los modos de organización y participación de la sociedad en la gestión participativa.

²⁵ El 10 de agosto de 2000 en el acto de posición del nuevo gobierno municipal, el alcalde Diego Bonifaz, convocó a todos los actores y agentes interesados en el desarrollo del cantón a la primera asamblea cantonal.

un representante del consejo provincial de Pichincha; y un delegado por cada una de las juntas parroquiales.

c) Los actores locales y la convocatoria a la asamblea:

El Centro de Investigaciones CIUDAD, IEDECA y PRODEPINE elaboraron una base de datos de actores, la misma que fue completada con la participación de los concejales y el alcalde. La lista de actores aprobada en concejo agrupaba un total de 633 actores entre urbanos y rurales.

A la asamblea fueron convocados, además de representantes de partidos políticos y de las juntas administradoras de aguas, representantes de las organizaciones sociales: de las comunas campesinas; de los comités barriales; de las organizaciones de transportistas, comerciantes, trabajadores, profesionales, artesanos, mujeres, profesores, estudiantes, deportistas; gremios y grupos empresariales; grupos culturales; organizaciones de segundo grado (OSG's), etc.

También se cursaron invitaciones a representante de instituciones públicas y privadas, con y sin fines de lucro, que forman parte del desarrollo del cantón Cayambe: bancos y cooperativas de ahorro, instituciones estatales, medios de comunicación, instituciones educativas, ONGs, iglesias, etc.

d) La asamblea cantonal:

El programa general de la asamblea cantonal de Cayambe constó de los siguientes momentos: inscripción de asambleístas; inauguración de la asamblea cantonal; presentación del documento de discusión; conformación de mesas temáticas; trabajo de mesas temáticas; plenaria, y presentación de resultados de la asamblea

Tras la conformación de mesas temáticas fueron identificados 8 ejes temáticos a ser tratados en el plan de desarrollo cantonal: desarrollo económico, comercio y turismo; ambiente; salud; educación; infraestructura, equipamiento y servicios públicos; fortalecimiento institucional y organizativo; desarrollo social y construcción de ciudadanía; y cultura.

Posteriormente cada mesa de trabajo elaboró un documento de resolución, y se procedió a conformar la comisión temática permanente. Se designaron de entre los miembros de cada comisión temática un representante principal y un suplente al comité de gestión del plan de desarrollo cantonal de Cayambe. Y finalmente se estableció el calendario de funcionamiento de la comisión temática permanente, la cual se reunirá ordinariamente por lo menos una vez cada mes.

Al finalizar la asamblea una comisión conformada por la presidencia de la misma presentó un informe condensado de los resultados de la asamblea, el mismo que se constituye en los lineamientos generales para la elaboración del plan de desarrollo cantonal.

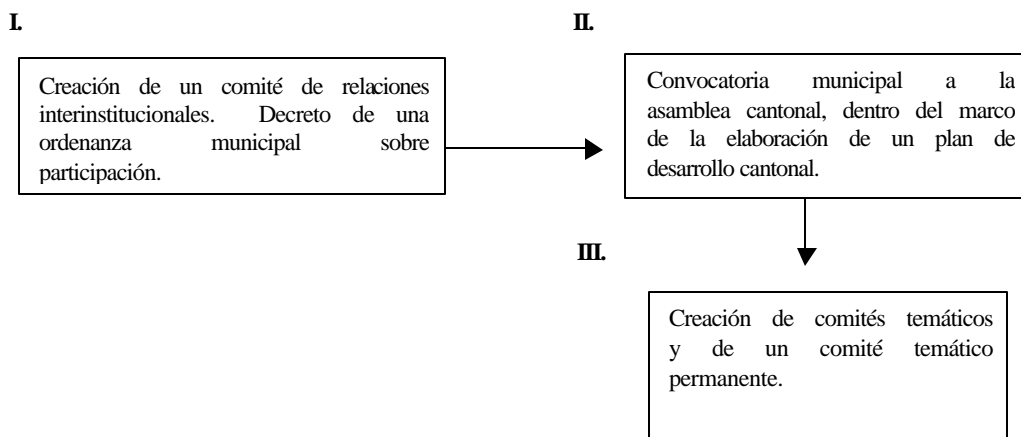
En el mes de julio del presente año, se iniciaron las actividades de las comisiones temáticas permanentes, encaminadas a la definición de programas y subprogramas prioritarios, y recomendaciones para el plan operativo anual del gobierno municipal 2002.

Por iniciativa de los miembros del comité de gestión, se conformó la comisión anticorrupción a nivel cantonal, constituyéndose esta en una mesa más de trabajo del comité de gestión.

Por ahora el trabajo se concentra en la elaboración de un documento que recoja los resultados de la primera asamblea cantonal.

Cuadros de resumen

Fases del proceso de innovación institucional del municipio:



Actores que impulsan el proceso y tipos de mecanismos de participación:

Actores.

Institucionalidad del estado		Organizaciones de la sociedad civil	
Partido político de las autoridades municipales:	Asesores del municipio:	Sectoriales	Territoriales
Pachakutik-Nuevo País.	- PRODEPINE. - Organizaciones de cooperación internacional (PRAGUAS, PNUD, GTZ-IEDECA, Programa PANA). - ONGs nacionales (CIUDAD, IEDECA).	<i>Campo:</i> Grupos artísticos. <i>Ciudad:</i> Organizaciones de transportistas, comerciantes, trabajadores, profesionales, artesanos, mujeres, profesores, estudiantes, deportistas. Gremios y grupos empresariales.	<i>Campo:</i> Comunas campesinas y organizaciones de segundo grado (OSG's). <i>Ciudad:</i> Comités barriales.

Mecanismos de participación.

Espacio de deliberación (de encuentro entre los intereses de la sociedad local y la agenda del Municipio): Asamblea cantonal convocada para la elaboración de un plan de desarrollo cantonal.	Instancia de toma conjunta de decisiones Comité de gestión del plan de desarrollo cantonal. Comisiones temáticas.	Instancia de control de la gestión municipal desde la sociedad civil: Comité de gestión del plan de desarrollo cantonal.
	Instancia de co-gestión: Comité de gestión del plan de desarrollo cantonal.	

Cantón Saquisilí²⁶

En el cantón Saquisilí, ubicado en la provincia de Cotopaxi, los cambios político-administrativos en la gestión del gobierno local que se desarrollan desde el año de 1996, tienen como impulsor principal, al igual que en todos los casos rurales aquí revisados, a la coalición política de alcance nacional Nuevo País-Pachakutik. La participación del movimiento indígena de nuevo es un factor decisivo en el caso que pasamos a revisar a continuación.

Innovación institucional municipal: mecanismos de participación desde la perspectiva del gobierno local.

En el año de 1996, a partir de la llegada de cuatro líderes indígenas al concejo municipal -presidencia y concejalías-, se empieza a llevar adelante un proceso innovador de gestión local participativa. Con el apoyo de UNICEF, de las ONG trabajando en la región²⁷ y de algunas dependencias ministeriales²⁸, se articulan esfuerzos orientados a generar participativamente un plan de desarrollo cantonal para Saquisilí. La preeminencia de organizaciones de la sociedad civil en el impulso de este proyecto apoyado por el municipio, se revela en el hecho de que, fuera de esa organización gubernamental, sus artífices son: la población indígena representada en la organización de segundo grado Jatarishun; la población urbana representada en las organizaciones barriales y parroquiales, en los sindicatos de transportistas, y en el comité de fiestas “Nuestra Señora del Quinche”; y las organizaciones no gubernamentales ya mencionadas.

En el marco de las discusiones propuestas para desarrollar el plan durante la primera mitad del año de 1997, estos actores definen a la gestión municipal como un instrumento útil para la participación política de la ciudadanía y no como el núcleo desde el que se planifica y se genera tal participación²⁹. El método participativo utilizado para definir el plan de desarrollo consistió en realizar talleres de deliberación sobre la situación actual del proceso participativo y sobre experiencias de otros cantones (Cotacachi por ejemplo), para arribar finalmente a construir “acuerdos y compromisos, con los distintos aportes y posiciones, en relación a la concreción del Plan”. Como resultado de este mecanismo de participación el municipio logró identificar áreas estratégicas de intervención en el cantón, o bien, logró priorizar sus planes y proyectos, y además logró coordinar su gestión con la de otras organizaciones gubernamentales, con ONG, y con la sociedad civil organizada.

²⁶ Resum en crítico del trabajo realizado por María Fernanda Vallejo, “El Plan Participativo de Desarrollo del Cantón Saquisilí: sistematización de la experiencia”, IEE. Todas las citas presentes en este trabajo provienen de la fuente mencionada.

²⁷ Swissaid, Heiffer, Cruz Roja Suiza, a nivel internacional; y a nivel nacional IEE, CEPESI, RIAD, PDA, CESA.

²⁸ Se trata de instancias como la Subsecretaría de Saneamiento Ambiental, el Instituto Nacional del Niño y la Familia, y Desarrollo Rural Integral.

²⁹ “[...] Las perspectivas sobre el rol del Municipio se iban definiendo dentro del Plan, para convertirlo, no en el protagonista y responsable, sino en un actor más, con capacidades sinérgicas y catalizadoras que contribuyan a consolidar esta participación ciudadana múltiple y diversa.”

El espacio de participación política en el que se institucionalizan estas innovaciones es la asamblea cantonal. A través de ésta “por primera vez en la historia de Saquisilí, se sientan a la mesa en calidad de iguales, la población urbana y rural, el municipio y las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, como agentes del desarrollo local”. Una de las decisiones más importantes a las que se arriba al interior de la asamblea es la de crear una instancia que cumpla funciones de ejecutoria y control del plan el comité de desarrollo cantonal³⁰.

Además de esta instancia, el municipio ha creado una unidad de planificación, que cumple las funciones de “acompañamiento, coordinación y canalización de iniciativas”. El problema con esta unidad es que todavía no ha articulado adecuadamente su papel con el que cumple el comité de desarrollo, ni con la acción de los “actores sociales de base”.

Esferas públicas y organizaciones sociales: mecanismos de participación desde la perspectiva de la sociedad local.

La experiencia de innovación política en Saquisilí, en lo que atañe a sus repercusiones dentro de la sociedad local, bien puede ser leída como un proceso de aprendizaje. El paso de “las organizaciones barriales, desde una marcada característica de “organizadores de fiestas” a movilizadoras de la participación ciudadana” ilustra este punto. Dentro del proceso de innovación política en el sector urbano, por primera vez se designan autoridades barriales que asumen un rol de representación dentro los canales de participación abiertos por el municipio (talleres de deliberación y asamblea cantonal). Por otro lado, en el caso de las organizaciones rurales preexistentes, un resultado del proceso participativo fue la consolidación de Jatarishun. “La Jatarishun, referente de la población rural, ratifica y potencializa sus propios instrumentos de participación (convocatoria, consulta y consenso); fortalece sus redes de comunicación inter comunitaria [y, además legítima] su ocupación del espacio urbano y se posicionan en él”.

Al comparar la experiencia urbana con la rural, vislumbramos elementos de análisis sobre la relación entre la iniciativa municipal y el nivel organizativo de la sociedad local a la hora de determinarse el éxito o fracaso de los sistemas de gestión participación. A nivel urbano, “el éxito de la convocatoria Municipal radicó en un llamamiento consultivo constante y en el seguimiento a los convocados”. Mientras que “a nivel rural, [...] la representatividad legitimada de la figura del Alcalde y la existencia de redes propias de circulación de información, así como el poder de convocatoria de la Jatarishun³¹, contribuyeron de manera activa a garantizar la presencia de los actores en los procesos”. A partir de esta información, lo acontecido en el espacio rural nos habla sobre la importancia del nivel organizativo de la sociedad civil para estabilizar procesos de gestión participativa; pero, a su vez, el rol central del municipio para asegurar la participación en la ciudad nos lleva a no desdeñar el peso que

³⁰ Los objetivos de este comité son: “Liderar el desarrollo del Cantón. Programar, dar seguimiento y evaluar las acciones del Plan, mediante el análisis de datos estadísticos. Coordinar y articular estrategias y mecanismos para la implementación del Plan Participativo de Desarrollo Cantonal con las organizaciones sociales, los pobladores y las instituciones existentes en el Cantón. Velar por el buen uso de los recursos (humanos, económicos y materiales) mediante la reglamentación, fiscalización y participación activa de sus integrantes”.

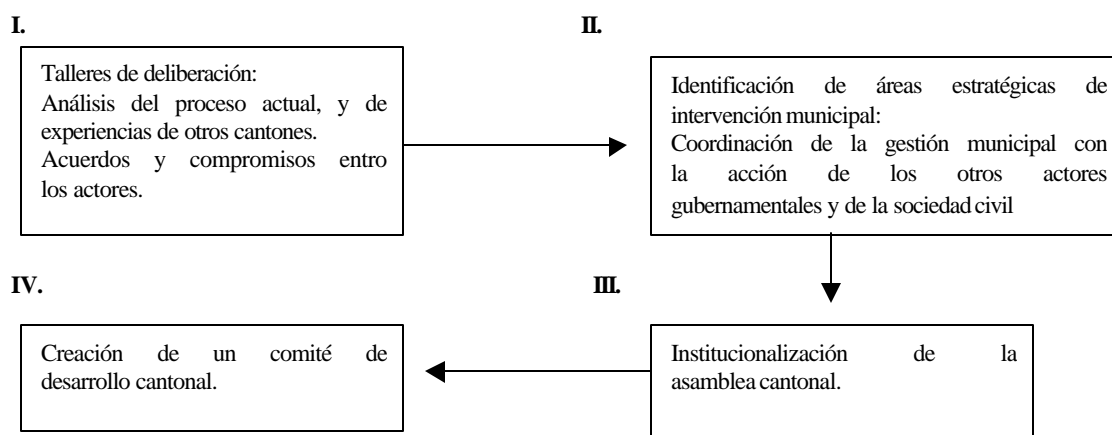
³¹ Como se concluye en nuestra fuente: “Jatarishun: como referente organizativo, movilizador, convocante y de participación de la población rural [...] es quizás, la instancia que más importancia y utilidad le está dando al Plan como instrumento de desarrollo”.

puede tener la política participativa implantada desde un gobierno local para consolidar este tipo de procesos.

Finalmente, hay que señalar que la innovación política, vista desde la sociedad local como un proceso de aprendizaje, también benefició a las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales involucradas. Como resultado de su participación adquirieron “una perspectiva más clara de qué hacer en el Cantón [...] fortalecen sus herramientas de planificación y consolidan aptitudes de concertación y coordinación interinstitucional”.

Cuadros de resumen

Fases del proceso de innovación institucional del municipio:



Actores que impulsan el proceso y tipos de mecanismos de participación:

Actores.

Institucionalidad del estado		Organizaciones de la sociedad civil	
Partido político de las autoridades municipales:	Asesores del municipio:	Sectoriales	Territoriales
Pachakutik-Nuevo País.	-UNICEF. -ONGs nacionales. -Dependencias locales de los Ministerios de Salud y Educación.	<i>Campo:</i> --- <i>Ciudad:</i> Comité de fiestas. Sindicato de transportistas. ONGs nacionales e internacionales.	<i>Campo:</i> Organización indígena Jatarishun. Juntas parroquiales. <i>Ciudad:</i> Organizaciones barriales.

Mecanismos de participación.

Espacio de deliberación (de encuentro entre los intereses de la sociedad local y la agenda del Municipio): Talleres diseñados para elaborar un plan de desarrollo del cantón. En este proceso se consolida la Asamblea Cantonal.	Instancia de toma conjunta de decisiones: Talleres para elaborar el plan de desarrollo.	Instancia de control de la gestión municipal desde la sociedad civil: Comité de desarrollo cantonal.
	Instancia de cogestión: Comité de desarrollo cantonal.	

Cantón Cotacachi³²

El cantón Cotacachi pertenece a la provincia de Imbabura y su población está compuesta principalmente por indígenas. El limitado acceso a la tierra y el fraccionamiento continuo de las propiedades familiares en Cotacachi produjeron un agudo proceso de minifundización y empobrecimiento de la población rural, a la luz de lo cual se explica el que el área rural del cantón es actualmente una de las zonas más pobres del país. El proceso de institucionalización de la participación ciudadana como parte de la gestión pública local se inicia en este cantón desde agosto de 1996, a partir de la elección de un dirigente indígena - Auki Tituaña- como alcalde de la ciudad. La consolidación de un representante del movimiento indígena -representado por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador CONAIE- como máxima autoridad del cantón debe entenderse en el contexto de las actuaciones que en el transcurso de las décadas pasadas habían activado las organizaciones indígenas tanto en el nivel nacional como en el espacio local.

Innovación institucional municipal: mecanismos de participación desde la perspectiva del gobierno local.

El alcalde ha consolidado fuertes vínculos con el sector de las ONGs en razón de sus anteriores responsabilidades en la CONAIE. Desde el inicio de su gestión toma contacto y crea una red de aliados con organizaciones nacionales e internacionales, en busca de apoyo a iniciativas de proyectos orientados a promover el apoyo de la participación y organización social³³. El alcalde contó adicionalmente con el respaldo de un equipo de asesores del movimiento Pachakutik quienes hacían parte también de una red de apoyo a autoridades indígenas tanto nacionales como locales.

La institucionalización de la participación ciudadana en Cotacachi aparece como el resultado acumulado de la movilización de la sociedad civil -movimiento indígena específicamente-, y está directamente ligada a la organización de asambleas cantonales, en las que se fijan los mecanismos de involucramiento de los diversos actores sociales y se plantean de forma dialógica los esquemas de planificación que el cantón puede asumir en la perspectiva de apuntalar procesos de desarrollo local.

La realización de la primera asamblea de unidad cantonal (1996) respondió a dos motivaciones importantes: la primera, impulsar la modernización y reestructuración del municipio de Cotacachi, partiendo de la base legal contenida en la Ley de Régimen Municipal; y la segunda, conformar comisiones de trabajo para tratar temas relevantes de la gestión: salud; mujer; turismo, ecología y medio ambiente; producción artesanal y agropecuaria; participación ciudadana y organización; y, servicios.

³² Resumen extraído del trabajo elaborado por Franklin Ramírez Gallegos, investigador de CIUDAD: “La política de desarrollo local. Innovación institucional, participación y actores locales en dos cantones indígenas del Ecuador”.

³³ En Cotacachi se han concentrado un gran número de organizaciones de cooperación internacional y de ONGs nacionales. Todas estas organizaciones, no obstante diferencias de enfoque y posición, han apoyado el proceso de planeación participativa. Algunas de ellas, además del apoyo, han participado e incidido de manera más directa en este proceso.

Las percepciones y proyecciones de los actores involucrados no fueron homogéneas ni de total coincidencia. Al interior del grupo ampliado se habrían confrontado dos tendencias referidas al sentido de la planificación y de la participación. Para la Unión de Organizaciones Campesinas de Cotacachi UNORCAC, era importante ir de abajo hacia arriba para armar una propuesta de trabajo porque se reconocía a sí misma como el único sector organizado. Sin embargo, otra tendencia sostenía que el proceso de planificación debía partir desde el municipio, convirtiéndolo en el eje del desarrollo local.

Dos líneas de re-ordenamiento de la institucionalidad se delinean desde esta asamblea:

- a) La necesidad de modernizar la gestión municipal como proceso necesario para legitimar, afianzar y sostener en el largo plazo la gestión pública de un dirigente indígena -la sociedad local debía comprobar la capacidad de gestión de los representantes del movimiento indio-.
- b) La institucionalización de la asamblea: se llega incluso a plantear a ésta como la instancia más alta de decisiones, otorgándole por ejemplo la facultad para evaluar la gestión del alcalde y los concejales -pudiendo ser destituidos en casos de no cumplimiento de sus obligaciones-.

Los puntos anteriores toman cuerpo en las principales resoluciones de los trabajos grupales y de la plenaria de la asamblea: a) Declaratoria de la asamblea como un "espacio democrático de análisis y planificación participativa", a realizarse anualmente; b) Propuesta de funcionamiento de la asamblea como espacio de participación ciudadana; c) Reestructuración del municipio; d) Conformación de las comisiones de trabajo permanente en los temas de: salud, mujer, educación, turismo/ecología/medio ambiente, entre las principales.

En ocasión de la segunda asamblea de cantonal (1997) se trató de asegurar una mayor representatividad de los actores sociales participantes en el proceso. La asamblea desplazó sus ejes de funcionamiento de un espacio de planificación de proyectos, obras y programas, a un espacio de afirmación identitaria de los actores sociales involucrados.

En esta ocasión los procedimientos de constitución de la asamblea también adquirieron un carácter más regular, predecible e institucionalizado. Este nivel de consolidación procedimental en el proceso de gestión municipal se hizo evidente también en la estabilización de las herramientas metodológicas tendientes a propiciar la inclusión de la participación ciudadana en la gestión pública. Desde la segunda asamblea, los temas no fueron propuestos arbitrariamente sino que emergieron de los autodiagnósticos zonales -se definieron los aspectos ligados a medio ambiente, salud, educación, gestión / participación ciudadana e institucionalización de la asamblea.

Todo ello permitió ir configurando un sentido de continuidad al proceso, y sobre todo, contribuyó a que, en base de los resultados obtenidos en los autodiagnósticos, se produzcan los lineamientos de lo que sería el plan de desarrollo cantonal. En efecto, la necesidad de contar con un plan emergió de la propuesta del equipo facilitador de Cotacachi con el apoyo de las ONGs que se encontraban participando.

A partir de la tercera asamblea (septiembre de 1998) se planteó la necesidad de afirmar mecanismos auto-reflexivos dentro de las herramientas de gestión. De tal modo se propuso revisar los avances de la aplicación del plan de orientaciones estratégicas y proceder a realizar los ajustes necesarios. Los comités temáticos trabajaron en función de los lineamientos establecidos. La tarea final de éstos consistía en el diseño de planes temáticos, es decir: plan cantonal de salud, de turismo, educación, etc.

Como en las anteriores asambleas, los grupos presentaron en plenaria los resultados de su trabajo interno. Entre las resoluciones de esta asamblea se cuenta la decisión de formar, dentro de cada eje temático sub-comisiones de trabajo por componentes, para facilitar y optimizar recursos en la perspectiva de los planes temáticos. Los resultados del trabajo de grupos permitiría avanzar en la construcción colectiva de la 'Misión y Visión del Municipio'³⁴.

El trabajo auto-correctivo se confirmó en la cuarta asamblea (septiembre de 1999) que tuvo como objetivo principal observar el avance de los compromisos asumidos; estos procedimientos han afirmado el control social de los ciudadanos y la rendición de cuentas de los funcionarios públicos. El alcalde, el presidente de la asamblea cantonal, y los responsables de los comités presentaron sus informes. Particularmente novedoso fue el hecho de que se incluyera el informe económico del presupuesto municipal para la inversión de las obras identificadas como prioritarias en el plan cantonal.

En este nivel tuvo particular importancia el desenvolvimiento de la organización indígena local UNORCAC, puesto que presionó al alcalde para que observara la obligación de informar permanentemente, rendir cuentas a la ciudadanía y compartir la toma de decisiones. Las prácticas organizativas del mundo andino (planificar "entre todos", largas asambleas y reuniones de búsqueda de consensos, rendición de cuentas de las autoridades, etc.) fueron incorporadas de esta forma en la gestión municipal.

El fortalecimiento de la gestión municipal del alcalde ha reposado en sus posibilidades de configurar un plan de desarrollo cantonal y de asegurar el sostenimiento de las bases institucionales necesarias para el efecto. En función de tal instrumento se ha estructurado el proceso de participación y las líneas generales de lo que sería la construcción de un plan de trabajo cantonal. La estructura de gestión participativa establecida en el cantón así lo certifica:

- La asamblea cantonal que se erige como la máxima autoridad y el actor "mayor" del desarrollo local, y se consolida como instancia ciudadana de amplia representación con capacidad para definir políticas.
- El consejo de desarrollo, unidad ejecutora de las políticas cantonales, anima este proceso durante todo el año entre una asamblea y otra. Lo dirige el presidente de la asamblea cantonal (representante urbano), cuenta con un vicepresidente (de la zona de Intag), dos delegados de la UNORCAC (su presidente y una delegada de las organizaciones de mujeres de UNORCAC), los responsables de los comités (salud, educación, ambiente, turismo y organización), y los representantes de las ONGs presentes en el cantón.
- El equipo asesor / técnico cuenta con personal del municipio, incluido el alcalde o su delegado, el equipo facilitador de las iniciativas de desarrollo local, más un cooperante de una ONG internacional (convenio DED – Municipio) recientemente incorporado como experto de apoyo en gestión municipal.
- Los comités, presididos por una persona nominada a su interior, incluye a los representantes de todas las organizaciones locales. Tienen autonomía para desarrollar iniciativas de proyectos y programas en correspondencia con los lineamientos estratégicos del plan cantonal.

³⁴ Cabría interrogarse sobre el efecto de estandarización, normalización, y homogenización de los cánones de comunicabilidad política que supone la apropiación y el uso cada vez más afinando del instrumental de la gestión pública moderna (difuminada, sobre todo, desde las ONG).

En este punto resulta interesante llamar la atención sobre los modos de planificación utilizados: a) la concertación entre los actores sociales más representativos como la UNORCAC y el municipio y b) el impulso a las asambleas cantonales. Estas estrategias, que contaron con el apoyo de agentes externos, ONGs y organismos de cooperación internacional, constituyeron la base para la institucionalización de otros espacios de participación social como el consejo de gestión y desarrollo y las mesas de concertación (comités).

Esferas públicas y organizaciones sociales: mecanismos de participación desde la perspectiva de la sociedad local.

La fuerza del proceso se asienta en una tupida red de organizaciones comunales, parroquiales, de segundo grado que, en el espacio rural, cuentan con una sólida historia institucional que trasciende los vectores formales de análisis y debe ser comprendida además en torno a la dimensión cultural que expresan. En el caso de Cotacachi, la presencia desde 1979 de la UNORCAC, cuyo discurso original contenía reivindicaciones fundamentalmente étnicas (Cfr. Guerrero, 1999), ha garantizado un fuerte nivel de dirección política en la perspectiva de sostener la importancia estratégica de ocupar y dirigir la institucionalidad pública municipal del cantón, considerada históricamente como uno de los nodos dominación étnica -cuyos otros componentes han sido los terratenientes y la iglesia.

Desde el retorno a los regímenes civiles en el Ecuador (1978), los dirigentes de la UNORCAC han entendido que el espacio de organización comunal debe ser reforzado en dirección de la disputa de poder en el espacio cantonal. Su recurrente presencia desde entonces dentro del municipio de Cotacachi, a través de al menos un concejal, así lo indica.

La paulatina ocupación por parte del movimiento indio del espacio público estatal habla a las claras de un cierto desplazamiento en la estructura del poder local. Cabe matizar esta idea, sin embargo, al considerar que debido a la cada vez más fuerte tendencia de los agentes económicos locales -hacendados y floricultores sobre todo- a realizar la acumulación e inversión de sus excedentes en el espacio extra-cantonal, su participación dentro del sistema político local es más bien escasa. No existe un interés real en captar las dignidades municipales del cantón (Cfr. Guerrero, 1999:118). Ello coloca el problema del tipo de concordancia o sintonía que, en el nivel local, puede producirse entre poder político y consolidación económica. Precisamente, esta asimetría explicaría la necesidad de constituir, desde el espacio municipal, una serie de mecanismos que posibiliten simultáneamente: a) la inclusión de una gama de actores sociales en la toma de decisiones sobre la política municipal; b) la colocación del tema del desarrollo local como eje articulador de tal convocatoria.

Finalmente cabe hacer alusión a la forma en que las nuevas esferas públicas han enfrentado el problema de la representación social:

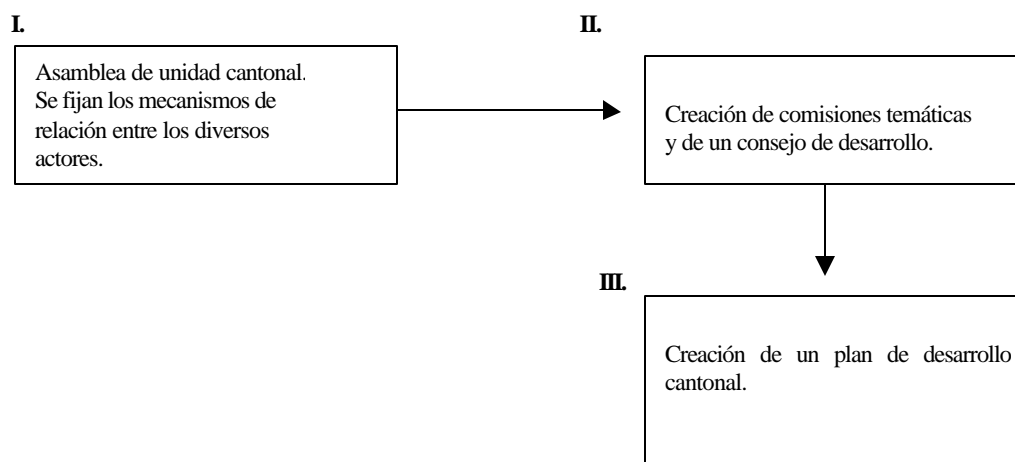
- En relación con el problema de género, en la última asamblea las mujeres tuvieron una participación del 40%, y en el consejo de desarrollo y gestión el 25% de los miembros son mujeres.
- En relación con el problema étnico, el desarrollo histórico de la organización de la población indígena en las comunas y organizaciones de segundo se tradujo en una mayor presencia en los espacios de participación cantonal en la fase inicial de la actual administración. Paulatinamente se ha buscado una mayor estructuración de la organización y

participación de los sectores mestizos y negros, actualmente representados en la asamblea y comités intersectoriales.

- En relación con la estructura territorial, se ha buscado contar con la representación rural y urbana, fortaleciendo la organización barrial de incipiente desarrollo. Se ha buscado además la inclusión política de las zonas geográficas -andina y subtropical.
- En relación con el problema generacional, a partir de la tercera asamblea una de las preocupaciones centrales fue la promoción de la participación de los niños, niñas y jóvenes.
- Otros niveles de representatividad aluden al caso de los gremios artesanales y organizaciones de servidores públicos a quienes, desde la fase inicial del proceso, se les abrió un espacio de participación.

Cuadros de resumen

Fases del proceso de innovación institucional del municipio:



Actores que impulsan el proceso y tipos de mecanismos de participación:

Actores.

Institucionalidad del estado		Organizaciones de la sociedad civil	
Partido político de las autoridades municipales:	Asesores del municipio:	Sectoriales	Territoriales
Pachakutik-Nuevo País.	-Organizaciones de cooperación internacional. -ONGs nacionales.	<i>Campo:</i> Gremios artesanales. <i>Ciudad:</i> ---	<i>Campo:</i> Unión de Organizaciones Campesinas de Cotacachi. <i>Ciudad:</i> Organizaciones barriales en incipiente desarrollo.

Mecanismos de participación.

Espacio de deliberación (de encuentro entre los intereses de la sociedad local y la agenda del Municipio):	Instancia de toma colectiva de decisiones:	Mecanismo de control de la gestión municipal desde la sociedad civil:
Asamblea Cantonal (alto nivel de consolidación en el tiempo).	Comisiones temáticas en el marco de la elaboración de un Plan de Desarrollo Cantonal.	Asamblea Cantonal.
	Instancia de cogestión:	
	Consejo de Desarrollo. Comités Temáticos.	

Cantón Guamote³⁵

Guamote se encuentra localizado en la provincia de Chimborazo. Está integrado por tres parroquias: la parroquia matriz que lleva su mismo nombre, Cebadas y Palmira. El 87% de la población se encuentra asentada en las áreas rurales, lo que hace de Guamote un cantón eminentemente rural, y se estima que el 90% es indígena y pertenece a la nacionalidad Quichua y al pueblo puruha.

El acceso de las organizaciones indígenas al control de la institucionalidad pública municipal que viene consolidándose en Guamote desde inicios de los noventas, debe ser comprendido como una suerte de ‘efecto acumulado’ de un largo y conflictivo proceso de disputas campesino-indígenas en dirección de dismantelar la estructura de poder local –‘la formación privada de la administración étnica’- y constituir nuevos esquemas de mediación con las organizaciones estatales. En el cambio de las relaciones de poder local ha incidido de manera directa la re-estructuración de la tenencia de la tierra en el cantón. Luego de treinta años de luchas agrarias y reformismo estatal se ha revertido el monopolio territorial -desmantelándose con ello la base material que soportaba la dominación étnica-, se ha desdibujado el poder de la hacienda como locus del control indio y se han modificado las relaciones de poder tanto hacia el interior del cantón como en los vínculos con la ‘sociedad mayor’.

Un segundo elemento que contribuye a explicar la experiencia democrática de gestión local participativa en Guamote alude a una dinámica demográfica de despoblamiento mestizo de las cabeceras parroquiales. Se trata de un proceso en el que crece la proporción de población rural y, a la vez, disminuye la población mestiza de las cabeceras. El debilitamiento del sistema de dominación privado étnico, entonces, aparece en sintonía con reajustes demográficos: "aunque no de manera homogénea, hay correlación entre las parroquias de mayor afectación de tierras y la disminución de la población de las cabeceras parroquiales" (Torres, 1999: 93). Todo ello caracteriza a Guamote como "área de predominio indígena".

³⁵ Resumen extraído del trabajo elaborado por Franklin Ramírez Gallegos, investigador de CIUDAD: “La política de desarrollo local. Innovación institucional, participación y actores locales en dos cantones indígenas del Ecuador”.

Innovación institucional municipal: mecanismos de participación desde la perspectiva del gobierno local.

Al igual que en Cotacachi, los cambios en la gestión municipal en este cantón deben entenderse en la perspectiva de la revitalización étnica que experimenta la población indígena desde 1990. En este escenario, en 1992 -por primera vez en la historia del cantón- un indígena, Mariano Curicama, asume la presidencia de la municipalidad de Guamote, con el respaldo de 80 comunidades campesinas y de la Unión de Organizaciones Campesinas e Indígenas de Guamote UOCIG. Se trata de una primera fase de acceso y aprendizaje, signada por conflictos inter-étnicos que devienen en esfuerzos por parte de los indígenas de lograr consensos entre sí y con los mestizos. Esta fase se caracteriza además por tres aspectos: 1) la recomposición del municipio, pues el nuevo alcalde recibió una entidad obsoleta y quebrada financieramente; 2) la recuperación de la minga como principal herramienta de trabajo de la nueva administración; y 3) el replanteamiento de las bases institucionales para confrontar el clientelismo y el paternalismo.

La consolidación del poder político indígena se inicia en 1996 a raíz de la re-elección de Mariano Curicama como alcalde indígena y se caracteriza por la creación de espacios participativos de democracia cantonal y por la dotación de instrumentos, como el plan participativo de desarrollo del cantón Guamote, para enfrentar de manera consensuada el problema del desarrollo local.

De forma simultánea a la consolidación del control político del cantón, desde los espacios de gestión municipal se fueron estableciendo las líneas de orientación de la administración indígena. Ellas pueden ser agrupadas en torno de dos elementos:

- a) En palabras de Mariano Curicama, uno de los primeros objetivos de la nueva administración municipal fue "unificar las dos clases sociales" del cantón, es decir a indígenas y mestizos. Se trataba de emprender un trabajo de coordinación y concertación para lograr una mayor legitimidad como estructura de gobierno y como grupo social indígena en el poder (Cfr. Larrea-Muñoz, 2000).
- b) Desplazar al municipio de sus roles convencionales de 'prestador de servicios', hacia funciones de articulación de procesos de desarrollo local. Se buscaba cambiar el estilo asistencialista de desarrollo, activado tanto desde el estado como desde ONGs, asumiendo un rol activo en los proyectos y programas de iniciativa comunitaria (Cfr. Torres, 1999: 99 – 100).

Así, el municipio de Guamote se convierte en un municipio de puertas abiertas para los indígenas, para quienes este espacio estuvo tradicionalmente vedado. El problema identitario, la afirmación pública de la identidad indígena, cobra así particular relevancia en la legitimación de la nueva institucionalidad municipal.

La viabilidad de los dos elementos señalados ha reposado en el establecimiento de mecanismos de interlocución, negociación y concertación permanentes en los que el municipio ha desempeñado, sobre todo desde el segundo período de gobierno (1996-2000) un rol de articulación en torno del tema del desarrollo local. Se hace referencia al establecimiento de nuevas reglas de juego entre los actores locales y extra-locales involucrados en la superación de las dificultades materiales del cantón.

El proceso de innovación institucional en Guamote reposa en el funcionamiento de dos nuevas instancias públicas de toma de decisiones: el parlamento indígena y popular de

Guamote y el comité de desarrollo local. En torno de estos espacios se canalizan las orientaciones políticas y técnicas para las iniciativas locales de desarrollo, y a su interior la municipalidad funciona como un actor político adicional sin centralidad decisoria por fuera de los acuerdos, compromisos y alianzas que establece con otros actores.

El parlamento indígena, instituido desde agosto de 1997, constituye un espacio de nivel cantonal que está compuesto por los presidentes de 133 comunidades indígenas, barrios y juntas parroquiales que integran el cantón, y es el organismo superior responsable "de legislar a favor del cantón, de delinear las políticas y acciones prioritarias para el desarrollo local y de controlar a las entidades públicas y privadas que ejecutan obras de desarrollo en Guamote".

El comité de desarrollo local, por su parte, es una instancia técnica de soporte a las acciones del parlamento y de las intervenciones municipales. Está integrado por las doce OSGs que integran el cantón (incluida la pre-federación de barrios urbanos), los técnicos locales y es presidido por el alcalde. Tiene a su cargo la coordinación, implementación, seguimiento y evaluación de los proyectos productivos, agroecológicos, de capacitación y culturales.

Los nuevos espacios de concertación pública buscan condensar de forma intercalada los diversos canales de organización política del mundo andino, desde las comunidades -que son la base del parlamento- hasta las OSG's -base de la comisión de desarrollo-, y con ello enfrentan las lógicas de faccionalismo político y alta conflictividad étnica, territorial y simbólica propias de las relaciones intercomunitarias indígenas.

La institucionalización y el reconocimiento jurídico necesarios para el funcionamiento de estos espacios participativos, han estado acompañados de una importante respuesta de la población de Guamote para integrarlos y fortalecerlos.

Las facultades y márgenes de movimiento del parlamento, descrito por Torres (1999:1000) como 'una asamblea ciudadana étnica', se han ido ampliando y regulando en torno de algunos criterios y funciones que apuntan a estabilizar la existencia de espacios públicos para la concertación democrática de intereses colectivos. Tales innovaciones institucionales pueden observarse en torno de los siguientes ámbitos:

- El parlamento indígena se asume como un espacio de 'rendición de cuentas' de los distintos agentes que la integran, y por tanto "reconoce y regula el estatus de las OSGs [...] norma las reglas de intervención y asociación de las ONGs que trabajan en el cantón y fija procedimientos para dirimir conflictos entre organizaciones y agentes externos" (Reglamento PIPG).
- Desde mediados de 1997 se inicia desde el municipio la experiencia de 'presupuesto participativo' dentro del parlamento; se trata de un proceso de análisis y distribución públicos de las partidas presupuestarias de las que dispone el municipio (en función del plan de desarrollo cantonal).
- Se ha implementado un mecanismo de alternabilidad en el desempeño de las funciones edilicias: los concejales electos actúan por un período de 16 meses y luego son reemplazados por el concejal alterno. De este modo, se amplían los sustentos representativos y se recogen distintos criterios para la gestión municipal.
- En una perspectiva de reorganización institucional, el municipio de Guamote ha implantado nuevas lógicas de gestión en el sentido de consolidar la cualidad pública de los recursos del gobierno local -equipos, oficinas, vehículos, etc.- sobre la base de contra-

prestaciones de las comunidades. Se busca el reconocimiento del carácter social-colectivo del gobierno y el fortalecimiento de sus bases materiales y operativas.

A partir de estos instrumentos para la gestión participativa de la política municipal, se estableció la necesidad de configurar el dispositivo de gobierno en dirección de enfrentar el problema del desarrollo local. El parlamento se establece como el espacio más idóneo para la formulación del plan participativo de desarrollo del cantón Guamote. En efecto, durante la configuración del parlamento indígena, en 1997, los líderes indígenas expresan su preocupación porque, pese a todas las inversiones para el desarrollo de Guamote la pobreza ha aumentado. Eso se ha debido a que "los proyectos fueron aislados [y] nunca asumieron un compromiso real con las comunidades para las cuales trabajaron; más aún, no respetaron la mentalidad del hombre del campo, sus objetivos y prioridades, tampoco las formas organizativas y tecnológicas locales, peor los valores culturales...".

El parlamento estableció, en tal perspectiva, cuatro áreas de intervención: a) manejo sustentable de los recursos naturales; b) fortalecimiento de los circuitos económicos indígenas: impulsar empresas comunitarias, eliminar intermediación comercial; c) consolidar servicios públicos de salud y potenciar medicina tradicional indígena; y d) mejoramiento de la calidad educativa en los tres niveles.

Esferas públicas y organizaciones sociales: mecanismos de participación desde la perspectiva de la sociedad local.

En cuanto a las cualidades organizativas de la población, cabe señalar que Guamote es el cantón con mayor densidad organizativa de la provincia (el índice de organizaciones / población es de 0.0033), rasgo cuyos orígenes se remontan a mediados de la década de los sesenta en que se inició el conflicto por la distribución de las tierras. Así, en la actualidad Guamote cuenta con 124 organizaciones de base, entre comunidades, asociaciones y cooperativas, agrupadas en 16 organizaciones de segundo grado (una de ellas de mujeres), y con más de 673 grupos de interés que incluyen grupos musicales, grupos de mujeres, clubes deportivos, comunidades eclesiales de base, comités de comercialización, comités agropecuarios, directorios de agua de riego, juntas de agua potable, etc. Las federaciones del cantón tienen filiación con 4 organizaciones de nivel provincial que por su parte conforman las organizaciones nacionales del movimiento indígena ecuatoriano. Los habitantes del área urbana están organizados en 7 barrios al interior de los cuales también existe una diversidad de grupos de interés con objetivos específicos. A su vez, los barrios forman parte de una pre - federación de barrios urbanos (Cfr. Larrea-Muñoz, 2000; Torres, 1999:96). Se ha formado así un entramado de organizaciones -de corte tanto territorial como sectorial- que han desarrollado una importante capacidad para disputar recursos estatales, privados y público no-estatales, y vincularlos a las necesidades de las comunidades de base. De esta forma han conseguido estabilizar patrones de relacionamiento con agentes externos como principal estrategia de negociación y gestión de proyectos y programas de desarrollo local.

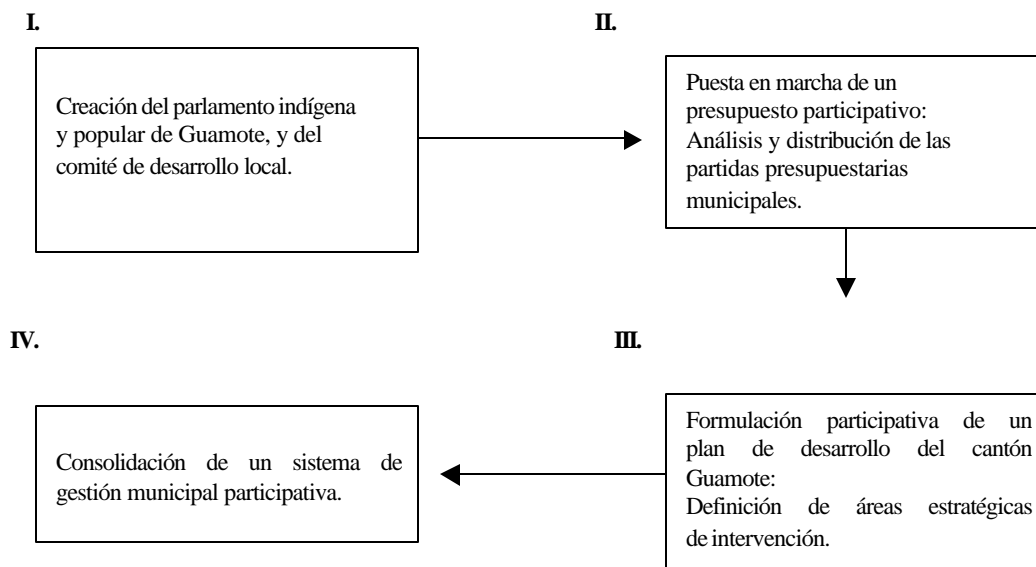
Este último punto tiene particular relevancia puesto que en el surgimiento de esta red organizacional, además de los factores propios del conflicto político agrario, ha incidido la presencia intensa y continua, durante 35 años, de agentes externos -sobre todo ONGs³⁶, partidos de izquierda y sectores de la iglesia. Algunos investigadores han calificado a este

³⁶ En Guamote durante los últimos quince años vienen operando 12 ong nacionales de apoyo al desarrollo, 8 agencias de cooperación multilateral y 10 programas estatales (Cfr. Torres, 1999:108).

proceso como uno de "formación inducida de capital social" (Cfr. Bebbington y Perreault, en Torres, 1999).

Cuadros de resumen

Fases del proceso de innovación institucional del municipio:



Actores que impulsan el proceso y tipos de mecanismos de participación:

Actores.

Institucionalidad del estado		Organizaciones de la sociedad civil	
Partido político de las autoridades municipales:	Asesores del municipio:	Sectoriales	Territoriales
Pachakutik-Nuevo País.	-Organizaciones de cooperación internacional. -ONGs nacionales.	<i>Campo:</i> Grupos musicales, grupos de mujeres, clubes deportivos, comunidades eclesiales de base, comités de comercialización, comités agropecuarios, directorios de agua de riego, juntas de agua potable. <i>Ciudad:</i> ---	<i>Campo:</i> Unión de organizaciones campesinas e Indígenas de Guamote. OSGs. Juntas parroquiales. <i>Ciudad:</i> Organizaciones barriales en desarrollo.

Mecanismos de participación.

Espacio de deliberación (de encuentro entre los intereses de la sociedad local y la agenda del Municipio):	Instancia de toma colectiva de decisiones:	Instancia de control de la gestión municipal desde la sociedad civil:
Parlamento indígena y popular de Guamote (alto nivel de consolidación en el tiempo).	Parlamento indígena y popular.	Parlamento indígena y popular.
	Instancia de cogestión:	
	Comité de Desarrollo Local.	

Conclusiones.

A pesar del problema de restricción informativa, este análisis preliminar de nueve experiencias, más o menos exitosas o fallidas, recientes y más estabilizadas, de gestión participativa, nos ha permitido formular algunas conjeturas que eventualmente, y únicamente tras el trabajo investigativo, se podrán transformar en hipótesis más afinadas. En el cierre de este apartado, quisiéramos hacer un esfuerzo de síntesis, a través del cual presentar esas conjeturas y ofrecer una visión general de los casos estudiados.

En primer lugar, cabe reparar en los factores presentes que se repiten, en diversas combinaciones, en las experiencias menos logradas de implementación de sistemas de gestión participativa. Todas ellas ocurren en los cantones urbanos y urbano intermedios; los mecanismos de participación se constituyen como instrumentos que sirven a determinados intereses de carácter privado -no público-; y, finalmente, el proceso de cambio político es reducido a su dimensión técnica.

Detengámonos primeramente en la instrumentalización de la gestión participativa. Si entendemos que un sistema participativo se define como tal únicamente en la medida en que consolida la implementación de sus cuatro fases (deliberación ampliada, toma conjunta de decisiones, cogestión, y evaluación-control), entonces entendemos que cuando la participación es instrumentalizada, sea por determinados grupos de la sociedad civil o sea por las autoridades municipales, de entre todo el proceso participativo tan sólo se desarrollan los momentos de discusión de demandas ciudadanas y, a lo máximo, el momento de la toma colectiva de decisiones.

Desde la óptica municipal se trata de un acercamiento meramente estratégico a la ciudadanía. A partir de un cálculo de réditos políticos, se recogen demandas, se detectan necesidades de los gobernados, y así se decide qué obras realizar en aras de legitimar al gobierno municipal. Y desde la óptica de la sociedad civil, esta “participación” en la toma de decisiones parte igualmente de un cálculo estratégico, pero en lugar de reducirse a una estrategia política que busca legitimación, este encuentro con las autoridades estatales puede ser interpretado como una práctica de negociación y disputa de específicos recursos económicos y políticos (muchas veces mediados de forma corporativa, propia de grupos de poder, que defienden intereses políticos estrechamente ligados con intereses económicos). Vemos entonces que lejos de reconfigurarse las relaciones patrón-cliente entre el estado y sociedad, en ciertos

algunos casos revisados sólo se implementa una toma conjunta de decisiones que viene a constituirse como una nueva modalidad de clientelismo: continuidad de una práctica arraigada en la cultura política de los actores que pasa a ser etiquetada con un nombre distinto y “políticamente correcto”. Cuando la participación es instrumentalizada por el municipio o grupos civiles de poder, son únicamente intereses privados los que están en disputa. Sin que se desarrollen las cuatro fases del proceso participativo es difícil, si no imposible, que la diversidad de intereses privados presentes en el seno de la sociedad civil se condense, que tome un cuerpo más definido al calor de la deliberación al interior de esferas públicas, y desemboquen en la generación de opinión pública y en la formación democrática de voluntades políticas.

La segunda traba que atraviesan las experiencias menos logradas de participación, ya lo mencionábamos líneas arriba, se refiere a la tecnificación de la misma. Nos es difícil en el punto actual de nuestro estudio comprender con mayor profundidad el por qué de este fenómeno, pero constatamos que en algunos casos se elogia desmedidamente a los cambios a nivel técnico-administrativo. Las formas de relación consolidadas en el tiempo de la sociedad con el estado no son pensadas como un elemento central de estas reformas políticas. El clientelismo, el caciquismo y el corporativismo no son tematizados, no aparecen como las instituciones sociales a ser desafiadas con los cambios políticos a nivel local. Lejos de ello, se recalca en las dimensiones administrativas de la innovación municipal, y así, se desviste a la gestión participativa de sus contenidos democratizantes, que apuntan a reconfigurar formas institucionalizadas de convivencia y relaciones de poder -en un sentido amplio y no meramente estatal-, y se la congela en una tímida aplicación de modelos administrativos.

Finalmente, el hecho de que todos estos casos ocurran en cantones urbanos y urbano intermedios nos provoca algunas interrogantes. ¿Dónde ubicar las causas de este hecho? ¿Podríamos encontrar una parte de las causas en la atomización, en la creciente desterritorialización con la que se construyen las identidades individuales en las urbes, y en la consecuente baja asociatividad y cultura política individualista a que esas condiciones de vida conducen?

Fuera de esa posibilidad, cabe reparar en que existe un interrogante mayor que precede a esta pregunta, y es la de averiguar cuáles son los factores presentes en los casos más estables, y ausentes en los casos más incipientes de gestión participativa, que contribuyen a ubicar las condiciones necesarias, las bases institucionales para que se consoliden sistemas políticos incluyentes y participativos.

Pasemos entonces a revisar algunas líneas de continuidad presentes en los casos más establistados de gestión participativa que dan pie para adelantar algunas conjeturas en esa dirección. En estos casos, de base campesino-indígena en su totalidad, se repite una confluencia de cambios al interior del espacio político institucional y la presencia de una sociedad civil sólidamente organizada.

En los casos donde se observa una consolidación relativamente alta de las cuatro fases de un sistema de gestión participativa se registra una clara decisión política de parte de las autoridades municipales por apoyar este proceso. Este hecho apunta a la dimensión político-partidista de la gestión participativa. La consolidación de mecanismos que transmiten de manera intercalada la voluntad política generada desde la sociedad civil hacia el espacio de decisiones y de políticas públicas, parece requerir, como condición previa, de un cambio a nivel de la representación de la ciudadanía en las esferas oficiales de poder. La pregunta aquí

es: ¿qué determina ese cambio de voluntad política dentro de las autoridades municipales? Provisionalmente, podemos postular que tal cambio no es otra cosa que el efecto acumulado de la actividad gestada al interior de esferas públicas, y desplegada por organizaciones de la sociedad civil. Decimos esto porque, en los casos estudiados, han sido los municipios gobernados por autoridades indígenas los que han alcanzado el mayor grado de éxito relativo en la implementación de sistemas de gestión participativa, y de acuerdo a nuestra comprensión actual de este fenómeno, el acceso de gobernantes indígenas a escaños públicos junto con su decidido apoyo a la gestión participativa, no parecen responder a otra causa que a la persistente movilización civil y propiamente política de las organizaciones indígenas desde inicios de la década del noventa.

III. Tipología de los sistemas de gestión participativa en el Ecuador

El apartado sobre los mecanismos de participación ejercitados desde la perspectiva del gobierno local y desde la perspectiva de la sociedad local en los nueve cantones revisados, nos puede permitir, a continuación, abstraer de todos los casos particulares algunas generalidades. Para profundizar en las conjeturas presentadas a manera de conclusión en el anterior apartado, y realizar un análisis comparativo de los nueve casos que nos permita trazar esas generalizaciones, elaboramos dos cuadros diseñados para caracterizar a los sistemas de gestión participativa³⁷. Completando estos cuadros con la información, organizada de manera relativamente uniforme, de cada caso, pudimos detectar tres patrones generales que pueden ayudar a interpretar la dinámica de los casos estudiados. La tipología, o estructura lógica subyacente a estas ‘descripciones estilizadas’ de sistemas de gestión participativa pretende describir: a) la relación que existe entre el tipo de municipio y el tipo de sociedad local involucrados, o bien, la relación que existe entre estado y sociedad a nivel local, y b) las características de cada una de las fases de los sistemas de gestión participativa implementados.

Para caracterizar cualitativamente -a través de la utilización de los cuadros de análisis- a los dos actores fundamentales, municipio y sociedad local, en cuya interacción se delinearán los bloqueos o la estabilidad y fuerza de los SGP, hemos desarrollado una tipificación simplificada. Por un lado, el gobierno municipal es caracterizado por su nivel de innovación institucional, y por el otro, la sociedad local es caracterizada por su nivel de organización autónoma, o bien, independiente de los canales participativos desplegados -o no- por el municipio. Revisemos desagregadamente estas caracterizaciones.

La innovación institucional del municipio contempla tres factores. A nivel *estructural*, tal innovación incluye la existencia o inexistencia de: ordenanzas, o marcos jurídicos, sobre participación; reformas presupuestarias o destinación de fondos que tornan viables a estas innovaciones; territorios administrativos que descentralizan la gestión municipal y que definen el organigrama del sistema de gestión participativa; y, planificación de programas participativos. A nivel *funcional*, la innovación municipal contempla: definición de nuevos roles y tareas programáticas; implementación de nuevos modelos y prácticas administrativas; equipamiento o infraestructura destinada, sobre todo, al manejo de información y de comunicación; y, cambios en la prestación de servicios, referidos a la calidad y cobertura de los mismos³⁸. Finalmente, el nivel de *representación* de las innovaciones municipales alude a los cambios formales en la distritación electoral, o a la implementación informal de nuevos mecanismos, que apuntan a asegurar un nivel equilibrado de representación ciudadana en el espacio de toma de decisiones oficiales y semi-oficiales -desde el consejo municipal hasta las nuevas esferas públicas de participación ciudadana para los casos que nos ocupan-. Observar la conjugación de los componentes estructurales, funcionales, y de representación, ayuda a caracterizar cualitativamente el nivel de innovación institucional de un municipio.

En lo referido a la caracterización de la sociedad local utilizamos cuatro indicadores. El nivel de *asociatividad* de una sociedad define la cantidad de organizaciones que disputan intereses públicos. De entre éstas, conocer cuántas tienen un carácter *territorial* y cuántas un carácter

³⁷ Estas herramientas de análisis están incluidas en el anexo I.

³⁸ Estos dos factores han sido tomados de Cabrero Mendoza, “La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales”.

sectorial, ayuda a comprender en qué medida la participación de la sociedad civil surge, bien del sentido de pertenencia a un territorio y de la disputa por el establecimiento de una forma de vida en ese espacio físico, ó, de la disputa por un interés más acotado y por ello no identificado con un lugar físico de pertenencia. Por último, al definir, siempre cualitativamente, el grado de *horizontalidad* de las organizaciones sociales, el gestor o el investigador puede vislumbrar si las formas de relación política tanto al interior de tales organizaciones como entre éstas y los otros actores -incluido el municipio-, tienen un carácter horizontal o más bien jerárquico. De darse el primer caso, hablaríamos de organizaciones ciudadanas que tejen redes de relación igualitaria o democrática -horizontal- con los otros actores, produciendo capital social. De darse el segundo caso, hablaríamos de grupos de interés que tejen redes jerárquicas, de relación clientelar y cacical con los otros actores, y que emergen en contextos de alta desconfianza. De manera similar que en el caso anterior, observar la conjugación de todos estos factores -asociatividad, territorialidad, sectorialidad, y horizontalidad- ayuda a sustentar la opinión, en términos cualitativos, sobre si una sociedad local se encuentra organizada de manera autónoma, y así mismo, ayuda a establecer qué tipo de organizaciones en términos políticos son las que disputan sus intereses activando esferas públicas.

Una vez definidos de manera general el tipo de municipio y el tipo de sociedad local que interactúan en la implementación de un sistema de gestión participativa, se pueden caracterizar las fases en que éste se despliega. Podemos reconocer que en la implementación de sistemas participativos se dan cuatro fases interrelacionadas. Durante la primera fase se realiza una deliberación ampliada a través de la cual los diversos intereses de la sociedad local disputan su entrada al interior de la agenda municipal en la perspectiva de construir de forma colectiva los problemas públicos de cada sociedad. En esta fase se trata de caracterizar el grado de consolidación en el tiempo con el que se realizan estos ejercicios de captación de información y de identificación de problemas. En los casos estudiados, los canales dentro de los cuales se institucionaliza, con mayor o menor fuerza, esta importante etapa de la participación van a ser las asambleas, los parlamentos, los cabildos, los comités, o incluso las fases iniciales de la elaboración de planes estratégicos de desarrollo.

Durante la segunda fase de la participación, la deliberación se realiza dentro de objetivos más acotados, se trata del momento de toma de decisiones colectivas, o de canalización más afinada del caudal de intereses manifestados y defendidos. En los casos revisados, esta función la cumplen instancias como los comités o mesas temáticas, o los consejos barriales. Aquí se trata de identificar el grado en que tales instancias se han formalizado dentro del organigrama municipal, así como su institucionalización real -más allá de lo “escrito sobre el escritorio”- y operatividad.

La tercera fase de un sistema de gestión participativa es el momento de la ejecutoría, de la cogestión de las políticas municipales. Al igual que en la fase anterior, aquí interesa caracterizar el grado de formalización, institucionalización y operatividad de instancias como los consejos o comités de desarrollo, o cualquiera otra instancia que cumpla la función de cogestión.

La fase final de estos sistemas participativos es la de control social o de evaluación, y en ésta se trata de caracterizar, bajo indicadores idénticos a los utilizados en las dos fases anteriores, el papel que cumplen los parlamentos, comités, etc., a la hora de consolidar mecanismos de control desde la sociedad local hacia el municipio.

Cabe subrayar que la intención de este conjunto de caracterizaciones sobre el municipio, la sociedad local, y las fases de implementación de un sistema de gestión participativa, se orientan a resaltar el hecho de que los rendimientos, la estabilidad y la institucionalización de un sistema tal se puede explicar por la combinación de los factores mencionados. Es decir, se intenta aclarar que la diversidad de modalidades que adoptan los sistemas de gestión participativa se corresponde con la diversidad de las sociedades locales y de municipios en mutua relación y condicionamiento. A partir de ello, podríamos pensar equivocadamente que las diversas probabilidades de configuración de sistemas participativos se podrían determinar matemáticamente a través de permutaciones. Sin embargo, no hablamos aquí de meras probabilidades lógicas de combinación entre municipios y sociedades locales, sino que hablamos de hechos empíricos, de procesos históricos concretos. Por ello, la vía adecuada para realizar interpretaciones plausibles es la inferencia inductiva. Como decíamos líneas atrás, a partir de los casos estudiados pudimos establecer por esta vía, o bien, por la vía de la generalización a partir de casos empíricos particulares, tres tipos de interacción municipio-sociedad local, entendiendo que esta relación mutua determina la configuración -los problemas, las ventajas, o a veces la inexistencia- de un tipo específico de sistema de gestión participativa.

A continuación presentamos, por separado, las tres modalidades estilizadas de sistemas de gestión participativa (SGP). Evidentemente que ninguna de éstas se corresponderá exactamente con alguno de los casos estudiados; lo que pretendemos al desarrollar estos tres tipos no es describir algún caso en particular, sino avanzar ciertas hipótesis de estudio y así profundizar el esfuerzo por comprender los procesos de gestión participativa de manera plausible.

Tipo 1. Sistema de gestión participativa *tecnificado y frágil*.

En este primer tipo de SGP, el nivel de innovación institucional es alto y el nivel de organización autónoma de la sociedad es bajo. En conjunto, los factores estructurales, funcionales y de representación registran un alto grado de innovación. Es decir, el nivel técnico de la participación se encuentra altamente desarrollado. Pero, por el otro lado, al interior de la sociedad civil el nivel de asociatividad es bajo y eminentemente sectorial.

Tal estado de cosas se puede describir a los casos en donde, a pesar de la sofisticación técnica de los municipios, el sistema de gestión participativa es todavía muy frágil, o incipiente si se quiere, a causa del bajo nivel de asociativismo de la sociedad civil o de la poca consolidación de esferas públicas débiles.

Dentro de esta tipología de participación tecnificada y frágil, la primera fase de implementación de la gestión participativa, a saber, la de deliberación ampliada, tiene un grado muy bajo de consolidación en el tiempo. Este hecho nos sugiere que sin un fuerte tejido asociativo el “decreto municipal” de participar en asambleas o cabildos choca con fuertes restricciones que provienen de una cultura política privada, no pública. De allí que, en tales casos, podamos entender al rol del municipio como un agente que podría fomentar, en su apertura a la participación, un proceso de aprendizaje o de ciudadanía, de largo aliento, que podría incidir en las prácticas políticas de los gobernados³⁹.

³⁹ El ejemplo del paso gradual de la organización sectorial de Saquisilí -Comité de Fiestas- a una organización de base mucho más territorial nos habla de los resultados que puede cosechar una política municipal constante y decidida de participación en segmentos incipientemente organizados de la población.

En la fase de toma de decisiones colectiva, dentro de este tipo de SGP observamos un alto grado de formalización, institucionalización y operatividad de las instancias que cumplen esa función -ej. comités barriales, comités temáticos, etc. Este hecho, leído conjuntamente con el bajo nivel de consolidación de las instancias de cogestión, cualificado desde los mismos parámetros, nos habla de la persistencia de relaciones clientelares y cacicales entre la sociedad y el gobierno local. Los casos en que la instancia de toma de decisiones, o bien de priorización de políticas municipales, se encuentra muy bien consolidada, pero no así la instancia de cogestión, se corresponde con situaciones en las que en el encuentro entre municipio y sociedad pervive un intercambio de favores y fidelidades personalistas.

Finalmente, dentro de esta tipología, el grado de formalización, institucionalización y operatividad del mecanismo de control de la gestión municipal es nulo. Esta debilidad -la fase de control civil del estado es uno de los componentes que demuestran más claramente el grado de democratización de un sistema político-, al igual que todas las anteriores, nos llevan a sospechar de cualquier elogio desmedido a los arreglos exclusivamente sistémicos en la implantación de una gestión participativa.

Al analizar y apuntalar procesos de gestión participativa en contextos que se acercan a los descritos en este tipo, no se debe perder de vista, y esto sin restar su debida importancia a las innovaciones técnico-administrativas, que su propósito es la reconfiguración de relaciones políticas y de formas de convivencia. No hablamos aquí de intentos por transformar un mundo inerte, sino un mundo vivo y atravesado por significados; como ya explicamos en el marco teórico, cabe recordar la diferencia entre *techne* y *praxis* (nota al pie número 6). Por ello insistimos en que la autoridad municipal no debe entender a su propio rol como uno de “experto” en la implementación de técnicas participativas o de “ingeniero social”, sino más bien como uno de propiciador/pedagogo, en conjunción con otros actores no necesariamente estatales, de un proceso de (re)aprendizaje político, de ciudadanización, de recomposición de la preocupación por lo público -proceso que le afecta y transforma a él mismo, y sobre todo a su manera de comprender el vínculo que establece con la sociedad civil.

Tipo 2. Gestión con *participación instrumentalizada*.

Este segundo tipo de gestión participativa no es un sistema propiamente dicho. Es decir, no se han desarrollado una serie de prácticas estables que configuran mecanismos que regulan y hacen posible la participación. Este tipo se aproxima a describir los casos en que no existe el menor atisbo de un sistema de democracia participativa autorregulado. No existe una dinámica de imbricación funcional entre sociedad y gobierno local a la hora de producir la gestión pública. En ellos, tanto la innovación institucional del municipio como la organización autónoma de la sociedad tienen un nivel medio. Al interior de la municipalidad, los factores o estructurales, o funcionales, o las modificaciones al sistema electoral tienen, en diversas combinaciones, un cierto grado de innovación. Pero ello no es lo que interesa subrayar en este tipo, sino más bien el hecho de que tales innovaciones son instrumentalizadas por, o constituyen herramientas útiles para, determinados actores. Es decir, dentro de esta caracterización de gestiones participativas muy cercana a la anterior caben las experiencias en que bien las autoridades municipales, bien determinadas organizaciones civiles jerárquicamente estructuradas, se valen del discurso sobre la

participación e implementan algunos cambios en la institucionalidad del gobierno local, con la finalidad de conseguir determinados objetivos inscritos en su agenda de intereses privados.

En tales experiencias aparece como un resultado evidente el que la fase de deliberación ampliada no se haya implementado en lo absoluto. El encuentro entre municipio y sociedad civil es mucho más puntual, mucho más restringido, que el que se registra en las modalidades asamblearias o de cabildos. Tal encuentro no se orienta a condensar intereses en disputa, ni a dar cabida dentro del estado a voluntades públicas autónomas, sino, como decíamos, a adelantar intereses privados y a hacerlo de una manera mucho más clara que en el tipo anterior. La toma de decisiones se reduce a la recepción de pedidos a ser ejecutados por las autoridades estatales (el nivel de cogestión es nulo). Desde la perspectiva municipal, tal acercamiento a la sociedad civil es el resultado de un cálculo político para asegurar la obediencia ciudadana frente a la administración o para sembrar votos a cosecharse durante las próximas elecciones (o ambas cosas a la vez). Y desde la óptica de la sociedad civil, este encuentro puntual con el municipio, surge, de manera similar a éste, desde una aproximación netamente estratégica, de organizaciones jerárquicas orientadas a obtener dividendos políticos y/o económicos⁴⁰.

Dentro de este juego de encuentro entre intereses privados del estado y de la sociedad, es evidente que, así como no existe una cogestión, tampoco existen mecanismos de control ciudadano sobre la gestión municipal. Una vez conseguido el acometido de asegurar los intereses privados de determinados grupos políticos o económicos, éstos se retiran satisfechos al interior de su amurallada parcela de intereses políticos privados.

En contextos de alta desconfianza entre los actores, en el que el clientelismo aparece como la única forma de asegurar algún bienestar privado, no existe un sistema de gestión participativa, existe una institucionalización no oficial de intercambio mutuo de favores entre estado y sociedad, a veces llamada eufemísticamente como participación ciudadana.

Tipo 3. Sistema de gestión participativa *estable y fuerte*.

Dentro de este último tipo de SGP, hallamos un grado de innovación institucional medio al interior del municipio, pero un nivel de organización social autónoma muy alto. Se trata de casos en los que si bien las autoridades han implementado algunas modificaciones o estructurales, o funcionales, o referidas al sistema electoral, la piedra angular de la estabilidad y consolidación del sistema de gestión participativa la constituye la fuerza organizativa y capacidad de movilización de la sociedad civil. A partir de la información que tenemos disponible, tal situación hasta el momento presente sólo ha ocurrido en cantones de predominio étnico, donde existen organizaciones de base campesino-indígena con un claro sentido de identidad común y de territorialidad, y con el tema del desarrollo local en el centro de la discusión.

En tales casos, observamos que las asambleas, parlamentos o demás canales dentro de los que se realiza la primera fase de la participación -la de deliberación ampliada o “tumultuosa”- se

⁴⁰ Se trata de agrupaciones como por ejemplo determinadas organizaciones barriales que funcionan como un engranaje, como un apéndice, de maquinarias políticas clientelares y caciquistas; o de gremios empresariales que actúan como grupos de presión, cabildeando para la consolidación de marcos jurídicos que aseguren el crecimiento económico de sus empresas y las de sus asociados.

halla claramente consolidada en el tiempo. Parece ser que determinados valores y prácticas reiterativas de algunos grupos indígenas en el Ecuador crean la base institucional -informal sobra decir- sobre la que se asientan esas extensas discusiones, esa paciente búsqueda de acuerdos, en la que se intersectan, se encuentran y compiten, los intereses civiles y las agendas oficiales del municipio.

Sin embargo, cabe señalar algunos reparos frente a este planteamiento. Sin bien, dentro de los casos que se acercan ser descritos por este segundo tipo estilizado, parece plausible que esta base institucional cultural facilita la estabilidad del sistema de gestión participativa, al revisar las tres siguientes fases del mismo, no podemos dejar de concederle su derecho propio a la decisión política del municipio. Cuando observamos que el grado de formalización en el organigrama municipal, que la institucionalización efectiva, y que la operatividad de las tres siguientes fases del proceso participativo es bastante alto, se torna evidente que sin el respaldo municipal, esa matriz cultural que mencionamos antes difícilmente hubiera decantado en la consolidación de un SGP. Decimos esto porque los momentos de toma de decisiones colectivas, de cogestión, y de control o evaluación a la gestión municipal, a pesar de que los factores culturales que facilitan la deliberación extendida ya estaban presentes, sólo han cristalizado en prácticas concretas tras el cambio político y la consecuente innovación institucional a nivel de autoridades municipales en determinados cantones.

Este fenómeno, omitiendo la indagación profunda en sus causas, tiene como antecedente inmediato el acceso del movimiento indígena al poder político desde la década del noventa. Ya hemos insistido en este hecho, pero ahora quisiéramos ampliar un poco las implicaciones del mismo. Parecería que la clave de la reconfiguración del poder oficial que ha conseguido el **movimiento indígena** -precondición de un eficaz SGP- en algunos cantones, en lo fundamental, no radica en su carácter de reivindicación identitaria, sino, precisamente, en su capacidad de movilización, en su fuerza organizativa. Este hecho nos conduce a subrayar la conexión que existe entre los procesos locales de participación referidos a la activación de esferas públicas débiles, y los procesos macro referidos a los cambios en las reglas del juego que impone el estado a todos sus niveles. La implantación de SGP no sólo pasa por la existencia de procesos social-participacionistas, sino también por cambios en el nivel del sistema propiamente dicho de la política: el de los partidos políticos. Parecerá que sin que la opinión pública -que se produce al interior de las esferas públicas débiles- cristalice en la formación de voluntades políticas con capacidad de incidencia en el sistema político en su conjunto -es decir sin la consolidación democrática de esferas públicas duras- los SGP difícilmente pueden estabilizarse.

Resumiendo, en este tipo de sistemas participativos que denominamos estables y fuertes, podemos observar con claridad la adecuada relación entre sociedad y estado desde una apuesta por la radicalización de la democracia. Los intereses de las organizaciones de base territorial, así como las de base sectorial, activan diversas esferas públicas débiles, forman diversos meandros que canalizan intereses públicos que se condensan en el conflictivo juego de la comunicación. Al interior de asambleas o parlamentos oficiales, o bien, al interior de esferas públicas más duras, con capacidad de reconfigurar las reglas del juego implantadas por el estado, se da acogida de manera estabilizada en el tiempo a esa diversidad de voces. Esos flujos de comunicación transmitidos de las esferas públicas débiles a las esferas públicas fuertes se canalizan, como si se tratara de una cadena de transmisión, hacia la toma de decisiones sobre políticas municipales, a la cogestión, y finalmente a la evaluación de tales políticas. El ciclo completo de la participación se cierra, el sistema de participación se asemeja a un sistema hídrico. Diversos meandros organizativos alimentan un caudaloso y

ruidoso espacio asambleario o parlamentario; a partir de éste se canalizan políticas municipales que son cogestionadas o ejecutadas por las autoridades y la ciudadanía; y finalmente tales programas son evaluados por sus mismos gestores deliberativamente. Los mismos canales que partieron del torrentoso caudal central retornan a él.

Dentro de estos SGP, la sociedad **asedia** a la institucionalidad estatal. Es decir, mantiene su autonomía frente a ella; lejos de desecar su participación al interior de los canales oficiales, lejos de ser cooptada por el gobierno local, lejos de ser burocratizada, la sociedad local obliga al estado a reconfigurar sus canales de participación de acuerdo a sus propias necesidades, y no de acuerdo a los imperativos del sistema político. Y si bien los flujos comunicacionales son esencialmente inestables, la infraestructura organizativa estatal, de permanecer abierta al cambio, es capaz de sostener y coordinar tales flujos.

Una palabra final sobre este tipo alude al tema de la confianza. Si bien en las experiencias que se acercan a ser descritas con esta caracterización general suceden en el campo y en contextos donde, en su mayoría, son organizaciones de base étnica que comparten un claro interés por mejorar su maltrecha calidad de vida (de ahí la relevancia del tema del desarrollo local en los sistemas participativos) las que activan las esferas públicas débiles y fuertes, no cabe concluir equivocadamente que son estos los únicos elementos para el funcionamiento estabilizado de un sistema de participación. Como concluye Putnam para el estudio del caso italiano, la clave para el funcionamiento de sistemas democráticos tuvo como base institucional cultural el sentido de mutua identificación con un espacio público fundado en relaciones de mutua confianza. Esta **cultura pública**, fundada en relaciones de mutua **confianza**, no requiere para su existencia el pertenecer a un grupo étnico, ni es un fenómeno exclusivamente de marcos rurales y pauperizados, sino que pasa por la existencia de dos precondiciones vinculadas entre sí: por un lado se trata de constituir redes asociativas civiles horizontales, que se relacionan por medio de la lógica del asedio antes descrita con la autoridad estatal; y por el otro lado, se trata de asegurar la voluntad política, y un alto grado de flexibilidad -para dar cabida a la participación inestable y diversa de la ciudadanía-, en la innovación institucional de la estatalidad local.

IV. Bases institucionales: elementos para la construcción de una matriz de seguimiento de los sistemas de gestión participativa

A partir de la reflexión teórica y de las pautas para la investigación empírica que hemos desarrollado en los apartados anteriores, a continuación presentamos una matriz de seguimiento de los sistemas de gestión participativa. En ella pretendemos recoger los elementos conceptuales que hemos desarrollado con la finalidad de brindar una herramienta útil para quienes gestan procesos de gestión participativa.

Esta matriz de las ‘bases institucionales’ incluye como soportes para un sistema de gestión participativa, tanto a los elementos referidos a la institucionalidad formal -prácticas administrativas de un municipio-, como a las prácticas reiterativas de una sociedad que se encuentran a su base -orientaciones político-culturales. Así mismo, la matriz incluye elementos para comprender cómo se interrelacionan esas dos esferas entre sí, o bien, para fijar la atención en los espacios y las formas en las que interactúan el sistema político con el mundo de las interpretaciones o mundo de la vida -valores culturales, instituciones sociales (no oficiales), y personalidades individuales.

A continuación explicamos cada uno de los elementos que componen la matriz:

A. Al hacer referencia a la idea de **innovación institucional** de los sistemas políticos locales se apunta a la existencia de procesos catalizadores de una re-configuración institucional en diversas instancias del poder local en la perspectiva de apuntalar las estructuras de gobernabilidad democrática y de gestión pública.

Esta idea de reconfiguración institucional hace alusión a un proceso de reacomodo en diversos niveles de la gestión política local. Cabría considerar, al menos, los siguientes.

- Nivel *estructural* hace referencia al surgimiento de nuevas formas organizativas en cuanto estructuración de un diverso orden de referencia para la toma de decisiones, “nuevas estructuras de regulación de agentes sociales y agencias de administración municipal”(Cabrero Mendoza, 1996:32-33). En este ámbito entran las iniciativas de reformas reglamentarias, normativas o la creación de nuevos marcos regulatorios, así como el sustento financiero con que cuenta la adopción de una modalidad participativa de gestión.
- Nivel *funcional*: hace alusión a la constitución de nuevos procesos sin antecedentes en las administraciones municipales analizadas y que surgen de la misma dinámica de cambio institucional y participación ciudadana en la gestión municipal (nuevas demandas, tareas, otras disposiciones gubernamentales, etc.). Se consideran, de igual forma, la puesta en juego de nuevos modelos administrativos (técnicas administrativas, sistemas de control, de manejo presupuestario, de personal); la incorporación de nueva infraestructura para el manejo de información (manejo de archivos, equipos de cómputo, etc.); y la adopción de nuevos sistemas de prestación de servicios. En suma, se hace referencia a la cuestión operativa y administrativa de la gestión municipal.
- Nivel *representacional* hace alusión a las reglas del régimen político que estructuran los mecanismos y fórmulas de representación política a nivel de las sociedades

locales. Se trata de observar la forma en que, desde los sistemas electorales, se modela la representación de los partidos político y, eventualmente, de otras instancias de intermediación entre la sociedad y el estado.

B. En torno a la idea de **esferas de coordinación inter-pública** se apunta a las redes y nexos de relacionamiento e interacción entre múltiples esferas públicas de discusión, negociación y toma de decisiones. Se trata de ver las capacidades de interlocución del gobierno con la ciudadanía y las formas en que ésta constituye instancias de diálogo y de injerencia en la toma de decisiones públicas. Para el efecto cabe detenerse en los siguientes aspectos:

- La *articulación inter-gubernamental*, referida a los mecanismos a través de los cuales se coordinan la gestión de los gobiernos locales entre sí -municipios, juntas parroquiales-, y la gestión de estos con las instancias locales del estado central – denominado en el Ecuador como régimen seccional dependiente.
- La *articulación entre el gobierno local y las organizaciones sociales*. Los modos de vinculación entre los niveles representativos de la política -ejemplificados en los parlamentos nacionales o concejos municipales como instancias soberanas en que se procesan opiniones y toman decisiones- y los espacios consolidados de organización y discusión social (Asambleas, Cabildos, Parlamentos); así como la coordinación entre las ONGs que impulsan proyectos en un área política determinada y la agenda de los gobiernos locales de esa región.
- Los espacios específicamente constituidos y los mecanismos desplegados para posibilitar tales intercambios. Las formas específicas en que se lleva adelante una *coordinación para la gestión concertada*, o bien, las fases a través de las cuales se realiza una interlocución interpública para la gestión participativa (consejos temáticos, foros, comités sectoriales, formas de control social, etc.).
- Las relaciones entre *esferas públicas autónomas*: espacios de alianza, acuerdos, y asociación al interior de las organizaciones sociales (movimientos sociales, barriales, ong, grupos de mujeres, etc.) y entre ellas. Red de asociaciones secundarias que abarcan y facilitan la colaboración social, aperturas para la participación individuales/personales, y espacios dentro de los que se ventila la discusión y se genera “ruido” sobre temas públicos (estos abarcan desde lugares de vida pública como son las tiendas, los mercados, las plazas, hasta los ámbitos de movilización y de acción colectiva beligerante).

C. En lo referido a las **orientaciones político-culturales** de la sociedad civil, se hace alusión a las prácticas y discursos con que la ciudadanía comprende, actúa, y se relaciona con el mundo de la política. En este ámbito se ligán tanto los modos aprehendidos de interacción entre estado y sociedad (patrones de relacionamiento), como el ámbito de las expectativas, valores, y experiencias (estructuras de significación) con que los agentes sociales modelan y son modelados políticamente. Para dar cuenta de este nivel se han pensado, al menos, la observación de los siguientes elementos:

- El *patrón de relaciones estado-sociedad* hace alusión a los patrones de vinculación entre el sistema político y los sujetos sociales. Se refiere a arreglos organizacionales presentados como articulaciones de redes de influencia y negociación respecto de las

instancias decisorias. Sobresalen cuatro configuraciones: **clientelismo** (intercambio de recursos e influencias entre partes de desigual poder y estatus); **caciquismo/familismo** (una variedad de clientelismo en que los accesos a las esferas de poder están necesariamente mediados por liderazgos individuales, familiares o clánicos); **corporativismo** (arreglos institucionales que canalizan la representación de intereses de diversos grupos sociales y económicos en relación con el estado; cooptación estatal en proceso de satisfacción de demandas); y **participacionismo-ciudadano** (participación política en base de la estructura representativa vigente además de nuevos mecanismos de inclusión por la vía del conflicto político y la renegociación de los arreglos formales).

- Niveles de *asociativismo*: alude a las capacidades y cualidades organizativas de la sociedad civil de acuerdo a una gama de intereses sociales, culturales, económicos, políticos, etc. La densidad organizativa se corresponde con la calidad del tejido social, y permitirá además evidenciar los niveles de localidad de los actores sociales (identificación de la práctica política con un específico territorio que recibe los efectos de dicha práctica), y observar sus niveles de autonomía. Se evidencia la capacidad de la sociedad local de generar acción colectiva y de perseguir conjuntamente aspiraciones comunes (agregación de intereses).
- La *cultura política* hace alusión al conjunto de valores y prácticas que orientan la formación del interés en la vida colectiva (civismo) en contraposición a los impulsos puramente individuales. Lo público es considerado como algo más que un campo de batalla para la disputa de intereses privados. Tiene que ver también con los sentidos de la igualdad política entendida como igualdad de derechos, relaciones horizontales, lazos de cooperación y reciprocidad (en contraposición a las relaciones de autoritarismo y dependencia). Debe considerarse además la confianza interpersonal, la solidaridad y la tolerancia como valores fundamentales para una democracia radical⁴¹.
- Finalmente los lugares de *socialización política* hacen referencia a los espacios en los que se aprende o se adquieren las “herramientas psíquicas” básicas para establecer la vinculación entre los individuos y el mundo de la política. Se trata de una suerte de educación política de los actores sociales en la perspectiva de familiarizarlos con los valores y prácticas de la vida política. Aquí se incuban, en los extremos, tendencias autoritarias o dialógicas de encarar las relaciones políticas. Debe prestarse atención a los lugares de educación cívica/política en los que tales vectores normativos se adquieren: la familia, la escuela, el tejido asociativo intermedio (organizaciones, amigos, marchas), los medios de comunicación y las instituciones políticas formales.

A continuación se presenta la matriz final que recoge la aproximación teórica y la sistematización de los casos presentados:

⁴¹ Cfr. Robert Putnam, Haciendo funcionar la democracia, CORDES 2000:45

MATRIZ DE SEGUIMIENTO DE LAS BASES INSTITUCIONALES PARA LA GESTIÓN PARTICIPATIVA EN EL ECUADOR

DIMENSIONES	COMPONENTES	NIVELES	VARIABLES	TENDENCIAS	
Política- Administrativa	Innovación institucional	Estructural	<ul style="list-style-type: none"> - Reformas normativas (ordenanzas, reglamentos) - Reformas presupuestarias - Territorialización / descentralización de la administración - Programas participativos 	I.I +	I.I -
		Funcional	<ul style="list-style-type: none"> - Nuevos roles - Nuevos modelos/prácticas administrativos - Nueva infraestructura (información, comunicación) - Cambios en la prestación de servicios 		
		Representación	<ul style="list-style-type: none"> - Distritación electoral (formal) - Nuevas fórmulas de representación 		
Política - Social	Coordinación inter-pública	Articulación inter-gubernamental	<ul style="list-style-type: none"> - Coordinación de agendas entre gobiernos locales. - Coordinación de agendas entre gobiernos locales y el régimen seccional 	E.P fuertes	E.P débiles
		Coordinación para la gestión concertada (mecanismos)	<ul style="list-style-type: none"> - Información - Identificación de problemas - Toma de decisiones: políticas municipales - Gestión - Cogestión - Control social - evaluación 		
		Gobierno Municipal- Organizaciones Sociales	<ul style="list-style-type: none"> - Instancias de vinculación (parlamentos, cabildos...) - Coordinación de agendas entre el municipio y ONGs 		
		Esferas públicas autónomas	<ul style="list-style-type: none"> - Organizaciones sociales - ONG - Articulaciones - Participación personal/individual (no asociada) - Ruido social (vida pública y conflictividad) 		
Orientaciones político-		Patrón de relaciones Estado - Sociedad	<ul style="list-style-type: none"> - Clientelismo - Caciquismo 		
		Asociativismo	<ul style="list-style-type: none"> - Corporativismo - Participacionismo ciudadano - Densidad organizacional - Nivel de localidad (territorialidad y sectorialidad) 		

Cultural – Social culturales	Cultura política Socialización política (autoritario / dialógico)	<ul style="list-style-type: none"> - Apatía - Individualismo - Civismo - Familia - Escuela - Medios de comunicación - Tejido asociativo intermedio - Instituciones políticas 	<ul style="list-style-type: none"> - Confianza - Igualitarismo - Sentido de pertenencia local 	
------------------------------	--	--	--	--

V. Reflexiones finales.

A manera de cierre, a continuación quisiéramos explicitar las líneas de investigación que nuestro análisis preliminar de experiencias de gestión participativa nos ha permitido trazar.

Primeramente, resulta evidente la persistente preocupación por el “desarrollo local” en la gran mayoría de los procesos de gestión participativa en los gobiernos locales del Ecuador que revisamos. El hecho de pensar desde y sobre contextos donde las necesidades materiales básicas de la ciudadanía se encuentran muy lejos de estar satisfechas, nos conduce a reconocer la importancia de estudiar los rendimientos económicos que puede tener la reconfiguración de las relaciones políticas en las diversas localidades del país. El viejo discurso sobre el desarrollo promovido por la CEPAL -sustitución de importaciones-, actualmente sólo encuentra un adversario con argumentos sólidos en quienes, explícita o implícitamente, defienden una estatización de la sociedad promoviendo una “participación ciudadana” que lleva a la sociedad civil a cumplir a nivel local los roles de un estado en reducción y configurado para servir a los imperativos del sistema económico internacional. Frente a este hecho, estudiar los rendimientos económicos de la gestión participativa, o bien, las respuestas creativas que se puede dar a la pobreza material -ej. apropiación de nuevas tecnologías, caminos de inserción a los circuitos financieros y comerciales internacionales, etc.-, y elaborar una crítica al “desarrollo” cuando éste se entiende como sumisión irreflexiva frente a los imperativos del sistema de mercado internacional, se nos presentan como esfuerzos investigativos relevantes. Cabría entonces, desde esta perspectiva, ahondar en el campo de estudio del “desarrollo” local.

Como segundo punto, al sentar las orientaciones para estudiar los procesos de cambio político a nivel de gobiernos locales, hemos argumentado la importancia de mantener grados de autonomía de la sociedad civil frente al estado y al mercado, y por ello, hemos defendido una diferenciación comunicativamente coordinada entre sistemas y mundo de la vida. Desde esta perspectiva, se nos presenta como un importante campo de estudio -incluso tan importante como aquel de las innovaciones institucionales en su nivel formal- el comprender las formas de coordinación entre sistema y mundo de la vida, es decir, el ámbito de las esferas públicas. Intuitivamente reconocemos que las formas y los grados de asociatividad, de movilización, y de constitución de espacios públicos de deliberación que impulsa la sociedad civil por fuera de los canales de la política estatal, se alimentan o provienen de determinadas culturas políticas. Pues bien, si esto es así, cobra especial relevancia el campo de estudio sobre cómo se constituyen, se transmiten o se cambian, las orientaciones culturales hacia la política. Este campo de estudio tiene una relación directa con las formas en que los individuos son socializados en el seno de la familia, de la escuela, la comunicación, las redes intermedias y en los espacios más o menos formalizados de la política. Reconocemos que a la base de la transmisión y de la posible reconfiguración de las culturas políticas dominantes, se halla la constitución de identidades individuales, a través del proceso de socialización, que mantienen o cambian la misma. Son sujetos concretos, individuos con su propia historia individual y con su propia constitución psíquica, los que mantienen o desafían las formas en que se concibe y se ejercen las relaciones de poder.

Finalmente, cabe señalar que la legitimidad del tipo de conocimiento producido o por producir en relación a los específicos objetivos de esta sistematización dependerá de la continuidad que pueda darse a estudios e investigaciones participativas (diseñadas y ejecutadas en un diálogo abierto entre investigación y acción) que incentiven a los actores involucrados en estos procesos de innovación política para el desarrollo local a comprender el

sentido y la orientación de sus esfuerzos más allá de las exigencias que los rendimientos institucionales y la coyuntura política les suponen en sus actividades diarias. De ahí la necesidad e importancia de insistir en repensar las políticas cooperativas de producción de conocimiento y pensamiento en una perspectiva que acerque la actividad crítica a la práctica históricamente situada de los agentes sociales.

VI. Bibliografía.

Barrera G., Augusto, Ramírez Gallegos, Franklin y Rodríguez J., Lourdes. *Ecuador: Un modelo para [des]armar*. GDDL. Quito: 1999.

Cabrero Mendoza, Enrique. *La nueva gestión municipal en México: análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*. Centro de Investigaciones y Docencia Económicas. México D.F.: 1996.

Cunnil Grau, Nuria: “La reinención de los servicios sociales en América Latina. Algunas lecciones de la experiencia” en *Reforma y democracia No.13*, CLAD, Caracas: Febrero 1999.

Costa Sérgio: “A democracia e a dinâmica da esfera pública” en *Lua Nova revista de cultura e política No.36*, Sao Paulo: 1995.

Cunnil Grau, Nuria: “La participación ciudadana” en *Participación ciudadana*, VV.AA CESEM-Fundación Ebert, México: 1999.

Fraser, Nancy: “Repensando la esfera pública” en *Ecuador Debate No. 46*, Centro Andino de Acción Popular, Quito: Abril de 1999.

Guerrero, Fernando: “La experiencia de participación ciudadana y gestión local en Cotacachi” en *Ciudadanías emergentes. Experiencias democráticas de desarrollo local*, GDDL, Quito: 1999.

Goma, Ricardo y Font, Joan: “La democracia local: un mapa de experiencias participativas” En Font, Joan (coordinador). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Ed. Ariel. Barcelona: 2001

James, March y Olsen, Johan: “El Nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política” en *Zona Abierta No.63-64*. Madrid: 1996.

Larrea, Ana María y Muñoz, Juan Pablo: “Los caminos de la participación y la construcción de la democracia en Guamote” en *Sistematización de experiencias innovadoras de desarrollo local*, ODEPAL-IEE-GDDL, Quito: 2000.

Larrea Ana María y Larrea Fernando: “Participación ciudadana, relaciones interétnicas y construcción de la democracia en Saquisilí” en *Ciudadanías emergentes. Experiencias democráticas de desarrollo local*, GDDL, Quito: 1999.

Lechner, Robert. *Cultura política y gobernabilidad democrática*. Instituto Federal Electoral. México: 1995.

Putnam, Robert. *Haciendo funcionar la democracia (documento de trabajo)*. CORDES. Quito: 2000.

Ramírez Gallegos Franklin. *La política del desarrollo local: innovación institucional, participación y actores locales en dos cantones indígenas del Ecuador*. Centro de Investigaciones CIUDAD, serie Ensayos FORUM No.16. Quito: 2001.

Stewart, Joan: “De la innovación democrática a la democracia deliberativa”. En Font, Joan (coordinador). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Ed. Ariel. Barcelona: 2001.

Torres, Víctor Hugo: “Guamote: el proceso indígena de gobierno municipal participativo” en *Ciudadanías emergentes. Experiencias democráticas de desarrollo local*, GDDL, Quito: 1999.

Unda Mario, Aguinaga Margarita. *Como rayo en cielo sereno: Reflexiones acerca de la participación popular en el Ecuador*. Centro de Investigaciones CIUDAD, serie Ensayos FORUM No.12. Quito: 2000.

VI. Anexos.

ANEXO I.

Cuadros utilizados para caracterizar a los sistemas de gestión participativa

Caracterización de los actores.

Actores	Característica ⁴²
Gobierno municipal	Nivel de innovación institucional: Alto Medio Bajo Nulo
Sociedad local	Nivel de organización autónoma de la sociedad local: Alto Medio Bajo Nulo

Caracterización de las fases del sistema de gestión participativa.

Fases	Características
I. Espacio de deliberación (de encuentro entre los intereses de las sociedad local y la agenda del Municipio).	Grado de consolidación en el tiempo: Alto Medio Bajo Nulo
II. Toma colectiva de decisiones	Grado de formalización y de consolidación en el tiempo: Alto Medio Bajo Nulo
III. Unidad de cogestión	Grado de formalización y de operatividad: Alto Medio Bajo Nulo
IV. Mecanismo de control de la gestión municipal desde la sociedad civil.	Grado de formalización y de operatividad: Alto Medio Bajo Nulo

⁴² Para caracterizar al gobierno municipal y a la sociedad local, respectivamente, utilizamos los dos cuadros de indicadores incluidos en la página siguiente.

Cuadros de indicadores

Innovación institucional del municipio	Indicadores	
	<i>Estructural</i>	Alto Medio Bajo Nulo
	<i>Funcional</i>	Alto Medio Bajo Nulo
	<i>Modificaciones al Sistema electoral</i>	Alto Medio Bajo Nulo

Organización autónoma de la sociedad local (esferas públicas autónomas)	Indicadores	
	Asociatividad	Alta Baja
	Organizaciones territoriales	Fuertes Débiles
	Organizaciones sectoriales	Fuertes Débiles
	Horizontalidad	Alta Baja

ANEXO II.

Informe del curso-taller “Herramientas para la participación en la gestión del desarrollo local”

En el marco del programa “Escuela internacional del hábitat y el desarrollo local” que el centro de investigaciones CIUDAD lleva a delante, durante los días 18 y 19, y 29 y 30 de Octubre, se realizó este curso-taller que cumplió los siguientes objetivos dentro del marco de nuestro estudio:

- a) Reflexionar y profundizar acerca de la gestión participativa junto a algunos actores que vienen impulsando estos procesos.
- b) Validar nuestras hipótesis y afinar algunas conjeturas con la nueva información y aportes que nos brinden los gestores de innovaciones político-institucionales.

El grupo de participantes incluyó a:

- a) Funcionarios y técnicos de gobiernos locales
- b) Dirigentes y líderes comunitarios.
- c) Miembros de organizaciones sociales y comunitarias.

Datos de los participantes.

Número de asistentes: 42

Según sexo: 13 mujeres y 29 hombres.

Instrucción secundaria: 7. Instrucción superior o técnica: 35.

Institución pública: 16. Institución privada: 26.

Actividades laborales: Funcionarios municipales, alcaldes, concejales, presidentes de organizaciones sociales y fundaciones, promotores sociales, facilitadores de instituciones educativas, coordinadores de proyectos de desarrollo local, militantes de organizaciones sociales, estudiantes, investigadores.

Instituciones organizadoras:

CIUDAD, ALOP, Programa FORHUM.

El taller se llevó a cabo durante dos módulos presenciales, ambos con una duración de dos días (el primero del 18 al 19 de Octubre, y el segundo del 29 al 30 del mismo mes). A continuación relatamos un resumen que describe lo acontecido durante cada uno de los módulos.

Prime r módulo presencial.

Durante el día Jueves 18 de Octubre, dentro del cronograma propuesto para el día, se inauguró el taller extendiendo una invitación a los asistentes a crear conocimiento colectivamente. A partir de ello, ocho de los participantes invitados expusieron la experiencia de innovación institucional que llevan adelante. Autoridades municipales de

Quito, Ibarra, Cuenca, Guamate, Saquisilí, Cayambe, Cotacachi, y Guaranda, explicaron las fases de implementación de la innovación institucional en su cantón, y abordaron los problemas centrales que han enfrentado en el proceso. Dada la escasa consolidación de espacios dentro de los que poder conocer y compartir la diversidad de experiencias individuales, y así obtener una visión ampliada de su propia gestión, consideramos que este ejercicio sirvió a los participantes para generar un conocimiento enriquecido sobre el tema general de la reconfiguración de las relaciones entre estado y sociedad a nivel local. Por otro lado, desde la perspectiva de nuestro estudio, la exposición de los ocho casos sirvió para realizar una comparación de los datos expuestos con la información que teníamos disponible.

Al día siguiente, Viernes 19 de Octubre, se llevó adelante una charla destinada a dar a conocer los principales supuestos teóricos -desarrollados en extenso en la primera parte de este trabajo-, a partir de los cuales realizamos nuestro estudio. Esta primera reflexión sugerida a los invitados fue realizada para delinear conceptualmente el resto de actividades a realizarse durante el día.

A continuación se realizó un ejercicio de aplicación creado con la finalidad de volver inteligibles algunos de los conceptos explicados en la primera fase, relacionándolos con las experiencias concretas de los participantes. Este ejercicio consistió en la presentación de una tipología de sistemas de gestión participativa que caracterizaba al municipio y a la sociedad local, remarcando la idea de que en la interrelación de estos dos actores se configura un sistema participativo. Cada uno de los invitados llenó los cuadros incluidos en el anexo anterior de acuerdo a la información de su propio caso, utilizando de esta manera la tipología para analizar su propia experiencia. Luego de ello, se realizó una presentación interactiva de los tres tipos estilizados de gestión participativa desarrollados en nuestro estudio en la que los participantes contrastaban su propio caso con cada uno de los ellos. A través de estos dos momentos se profundizó en la reflexión sobre la gestión participativa, cumpliéndose el objetivo general del taller.

Finalmente, se difundió entre los asistentes el producto final de nuestro estudio: la matriz de seguimiento de procesos participativos de innovación institucional. En esta fase final se explicó detalladamente cada uno de los componentes de la matriz con la finalidad de que los gestores, para quienes estaba diseñada la misma, la utilicen y así puedan aportar con críticas y sugerencias sobre la misma durante el segundo módulo presencial del taller a realizarse dentro del lapso de una semana.

Segundo módulo presencial.

Durante el día Lunes 29 de Octubre se abrió el segundo modulo presencial insistiendo en la discusión sobre las orientaciones teóricas que alimentan la matriz de seguimiento. A través de este primer momento se asentaron algunos los conceptos trabajados durante el anterior módulo. Se trató de una recapitulación orientada a refrescar y a ampliar la reflexión sobre la gestión participativa que hemos propuesto. La presentación de un borrador del cuadro presentado al final de la primera sección de este estudio, y de las preguntas que suscitó entre los asistentes, nos ayudó a afinar ese cuadro, tras lo cual elaboramos el su versión final.

A continuación, los participantes trabajaron en grupos afinando sus comentarios sobre la matriz en función de su utilidad para ayudar a realizar un seguimiento de sistemas de gestión participativa. Los aportes que nos ofrecieron nos ayudaron a realizar algunos ajustes a la misma. En la versión final de la matriz han quedado incorporadas todas las sugerencias de hechas por los participantes durante el segundo y último módulo presencial del curso taller.