



GRUPO DEMOCRACIA Y DESARROLLO LOCAL

# CIUDADANIAS EMERGENTES

Experiencias democráticas de desarrollo local

*Mauro Hidalgo, Fernando Guerrero, Ana M. Larrea,  
Fernando Larrea, Juan P. Muñoz, Santiago Ortiz,  
Betty Tola, Víctor H. Torres D., Mario Unda.*

**GRUPO DEMOCRACIA Y  
DESARROLLO LOCAL**

**CUIDADANIAS EMERGENTES:  
*Experiencias democráticas de  
desarrollo local***

**CUIDADANIAS EMERGENTES:**  
*Experiencias democráticas de  
desarrollo local*

*Mauro Hidalgo, Fernando Guerrero, Ana M. Larrea,  
Fernando Larrea, Juan P. Muñoz, Santiago Ortiz, Betty Tola,  
Víctor H. Torres D., Mario Unda*

Ediciones  
Abya-Yala  
1999

**CUIDADANIAS EMERGENTES:**

**Experiencias democráticas de desarrollo local**

*Mauro Hidalgo, Fernando Guerrero, Ana M. Larrea, Fernando Larrea,  
Juan P. Muñoz, Santiago Ortiz, Betty Tola, Victor H. Torres D., Mario Unda*

1era Edición  
Quito, 1999

GRUPO DEMOCRACIA Y DESARROLLO LOCAL:

ACJ

CIUDAD

COMUNIDEC

IEE

RED CANTARO

RIAD

SENDAS

TERRANUEVA

Coedición;

COMUNIDEC, Fundación de Desarrollo  
Red Interamericana Agricultura y Democracia (RIAD)  
Editorial Abya Yala

Ilustración Portada:  
ISBN:

La Era (detalle). Diego Rivera, 1928, Mural  
9978-04-545-7

Impresión:

Producciones Digitales UPS

# INDICE

|                      |   |
|----------------------|---|
| Agradecimiento ..... | 7 |
| Presentación .....   | 9 |

## PARTE I

### TRES PROPUESTAS DE ANALISIS COMPARADO

|  |    |
|--|----|
| El desarrollo local en el Ecuador: Discursos,<br>tendencias y desafíos ..... | 15 |
| <i>Victor Hugo Torres</i>  |    |

|   |    |
|---|----|
| Indígenas y gobiernos locales:<br>Entre la plurinacionalidad y la ciudadanía cantonal ..... | 39 |
| <i>Juan Pablo Muñoz</i>   |    |

|  |    |
|--|----|
| Participación ciudadana y desarrollo local:<br>Algunas pistas de reflexión ..... | 63 |
| <i>Santiago Ortiz Crespo</i>   |    |

## PARTE II

### SEIS CASOS DE EXPERIENCIAS SISTEMATIZADAS

|   |     |
|---|-----|
| Guamote: el proceso indígena de gobierno<br>municipal participativo ..... | 87  |
| <i>Victor Hugo Torres D.</i>  |     |
| La experiencia de participación y gestión local en Cotacachi .            | 113 |
| <i>Fernando Guerrero C.</i>   |     |

# **PARTICIPACION CIUDADANA Y DESARROLLO LOCAL: ALGUNAS PISTAS DE REFLEXION**

*Santiago Ortiz Crespo*

Uno de los componentes centrales de las prácticas innovativas en el desarrollo local es el de la participación. En este artículo se intenta hacer una lectura inicial de los procesos intentando bosquejar algunas pistas de reflexión sobre lo participativo de esas experiencias.<sup>1</sup>

Ello se hará en dos partes, una primera que ubica brevemente la importancia de los temas de participación en lo local, tomando en cuenta las corrientes sociales y académicas presentes en el mundo y el contexto específico del Ecuador, marcado por la crisis del Estado y la emergencia de la descentralización. Una segunda que aborda específicamente las experiencias de participación en lo local en ámbitos como la planificación, la construcción de instancias de poder y concertación, la rendición de cuentas y la fiscalización, la formación de actores locales y la afirmación de la identidad local.

## **LA IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACION Y EL CONTEXTO NACIONAL**

Vivimos en un momento de revalorización de los temas de la participación en el ámbito local debido a varios factores: con la crisis de confianza en la democracia representativa se descubre las potencialidades de la participación directa de l@s ciudadan@s; la globalización trae un debilitamiento del estado nacional teniendo como contraparte la revalorización de lo local y la descentralización.

Múltiples actores apuntan en ese mismo sentido: académicos que hablan del protagonismo de la sociedad civil, corrientes que buscan el florecimiento de las virtudes cívicas, ambientalistas que sostienen que hay que pensar lo global actuando en lo local, las mujeres que plantean el empoderamiento en los espacios cotidianos y públicos.

La participación aparece como un elemento esencial del desarrollo local dado que implica el “empoderamiento” de los actores sociales en pos de su autodesarrollo, es decir que ellos asuman mayores niveles de poder al tiempo que logren reorientar los recursos locales en función de sus aspiraciones.

La participación en lo local se convierte así en un aspecto esencial para la construcción de la ciudadanía, fortalecimiento de la democracia e impulso de nuevos procesos y estrategias de desarrollo al afirmar la identidad de las personas y los grupos, reconstruir sentidos de pertenencia de la gente con respecto a su localidad, desarrollar las capacidades de información, decisión y gestión de los actores ciudadanos, emprender estrategias innovativas de mejoramiento de la calidad de vida, producción y uso de recursos naturales.

De esta manera la participación completa el sentido de la ciudadanía ya que no solo da énfasis a los derechos sino también a las responsabilidades y revaloriza los espacios públicos en donde se interactúa con los otros, se concertan los actores y se aprende reglas de respeto, tolerancia y búsqueda de objetivos comunes. Así también se considera que se eleva la calidad de los sistemas representativos, al “democratizar” la democracia y modificar las relaciones de poder en la sociedad<sup>2</sup>.

## **El contexto ecuatoriano**

El Ecuador vive dramáticamente y a su manera el agotamiento de la forma de estado desarrollista e intervencionista en la economía y su transición al neoliberalismo con el predominio del mercado. Se trata de una transición en la cual crisis políticas sucesivas ponen a la luz del día los conflictos de una sociedad profundamente desequilibrada y de un estado que no ha logrado reflejar su diversidad regional, étnica y social. Los grupos económicos esquilman al otrora poderoso estado petrolero, mientras millones de pobres se sienten excluidos del empleo y el acceso a la riqueza; por su parte las clases medias amanecen cualquier día en un nivel más bajo y precario de la pirámide social, las sociedades regionales y locales entran a disputar los recursos y poder, mientras que los pueblos indígenas reivindican su derecho a la diferencia.

En estas condiciones emerge de manera caótica un país diverso y heterogéneo, marcado por brechas sociales, étnicas, de género, que configuran sociedades locales y regionales con diversas identidades, diferentes condiciones de vida, más o menos integradas o desintegradas de los pocos ejes dinámicos de la economía conectados a la globalización, y por cierto con acceso desigual al poder.

En un país donde nos hemos acostumbrado a las agendas nacionales, a las causas nacionales, a los objetivos nacionales, a las heridas nacionales, a los movimientos nacionales, es básico reconocer la importancia que tienen las realidades locales y valorizar los procesos particulares y estrategias específicas protagonizados por los actores locales.

Esto debe realizarse no para desconocer lo nacional o global o para segmentar las luchas sociales sino para enriquecerlas, para encontrar nuevos ámbitos en las que ellos se despliegan en donde no solo basta la protesta sino también la propuesta, el desarrollo de capacidades de gestión, de manejo tecnológico, de administración, de reconocimiento de la diferencia, el diálogo y la negociación. Se trata de potenciar una cultura democrática y esas múltiples iniciativas de desarrollo en las cuales la gente va construyendo su futuro rompiendo la atadura de la miseria y la desesperanza.

## **Los movimientos sociales y la participación**

Si partimos por considerar a la participación ciudadana como una relación de poder es importante ubicar las prácticas que han buscado modificar esas relaciones, abordando aquí de manera particular las de los movimientos sociales, por la influencia que han tenido en los procesos locales.

Me limitaré a señalar su comportamiento estableciendo tres momentos: un primero hasta el 90 con la hegemonía clara del sindicalismo, que si bien aportó al retorno y mantención de la democracia no logró un aporte substancial al avance de la participación ciudadana debido a que en él predominaron posturas propias de una relación corporativa y una actitud contestataria ante el Estado.

Hay que señalar que en este primer momento de la democracia existió, de parte del Estado, una actitud refractaria a la participación

directa de los ciudadanos (Cfr., Ortiz, Santiago, 1998a). La Constitución del 79 solo reconoció el derecho al voto propio de la democracia representativa y la presencia de los partidos como únicos canales de expresión de intereses en el estado, descartando la presencia directa de la sociedad civil. Esto se acentuó con el ajuste que se desató desde 1983 y modificó las políticas públicas, limitando aún más la intervención directa de la ciudadanía. En cuanto a lo local (Cfr., Ortiz, Santiago, 1997a), ni en la Ley de Régimen Municipal ni en la Ley de Régimen Provincial, la participación está contemplada como una forma activa de ejercicio de la ciudadanía.

Solamente desde el 90 con el surgimiento del movimiento indio y de otros movimientos por los derechos de la mujer, medio ambiente, infancia, etc. esta actitud contestataria comienza a modificarse con nuevas propuestas a nivel local y sectorial que valoran la democracia, nuevas relaciones en la vida cotidiana, la presencia de una pluralidad de actores y dinámicas, así como de rasgos de identidad (étnica, de género, local), la presencia directa de los movimientos sociales en la política con demandas propias que cuestionan el monopolio de los partidos como exclusivos representantes de la ciudadanía y la emergencia del escenario local como espacio de construcción de la democracia.

En general el marco legal e institucional se mantiene refractario a la participación, pero comienzan a abrirse algunos espacios como el de la Ley de Régimen del Distrito Metropolitano (93) que reconoce tímidamente el tema de la participación de la sociedad civil o la Ley de Amparo Laboral (96) que garantiza la presencia de la mujer en las elecciones, puestos de trabajo y funciones directivas.

El movimiento de febrero de 1997, colocó en primer plano de la vida nacional el tema de la participación ciudadana y abrió un tercer momento. Cientos de miles de ecuatorian@s se manifestaron en las calles, ejerciendo en la práctica el derecho de revocatoria de mandato; actores/as ciudadan@s de la más diversa índole se unieron en asambleas locales para luchar contra el gobierno; se crearon espacios de concertación con nuevas formas de ejercicio de la democracia. Por otra parte surgieron de manera embrionaria foros y parlamentos en varias ciudades -como Cotacachi, Guamote, Otavalo, Santo Domingo, Chimborazo, que expresan a la sociedad en torno a agendas locales.

Paradójicamente este tercer momento se desarrolla en medio de una crisis integral del sistema político, la economía y la sociedad ecua-

toriana, debido a que agoniza el estado desarrollista, emerge la economía de mercado y se descompone la estructura social que se conformó bajo el paraguas del petróleo. Es aquí cuando se logra el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos, las mujeres y los niños en la nueva constitución y se pone sobre el tapete el tema de la participación ciudadana como elemento importante para el ejercicio y control del poder. La crisis política del estado ha puesto sobre la mesa el problema del estado centralista y unitario que tiene más de 120 años de existencia y los temas de la descentralización y la regionalización como aspectos centrales de su reforma.

En la Constitución del 98 la participación es un elemento importante pues se reconoce la presencia de múltiples actores -indígenas, mujeres, jóvenes, niños, discapacitados, consumidores, etc.-, diversas formas de participación -consulta, fiscalización, revocatoria, planificación, etc.- en múltiples ámbitos y temáticas - salud, educación, medio ambiente, políticas de la mujer, infancia, etc.-

### **Cuadro No. 1** **Legislación sobre participación**

| LEY                                    | FECHA    | CONTENIDO  |
|--|----------|--|
| Constitución Política                  | 1978     | No hay reconocimiento a la participación directa como derecho. Se restringe al voto y la participación política a través de partidos.  |
| Régimen Municipal                      | 27.01.66 | Establece el Cabildo ampliado como único espacio de intervención directa, forma donde se expresan los notables del lugar.  |
| Ley de Distrito Metropolitano de Quito | 12, 1993 | Tiene un enfoque de participación en la priorización de la demanda, consulta en la planificación y gestión local.  |
| Ley de Descentralización               | 1997     | Plantea como principio del Estado pero la restringe a las y participación formas de participación tradicional vía Juntas Parroquiales (ahora electas), Federaciones y Comités Barriales con funciones de reclamo, priorización y consulta de obras.  |
| Constitución Política                  | 1998     | Descentralización y participación son características substanciales y finalidades del Estado. Reconoce ciudadanía universal (desde que se nace).<br>Participación: reconoce diversidad de actores sociales, distintos ámbitos (salud, educación, medio ambiente, uso de recursos, consumidores), distintas formas (reivindicación, propuesta, planificación, cogestión, fiscalización, revocatoria de mandato) e instancias de concertación políticas nacionales (género, infancia, pueblos indios y negros). Establece las comarcas indígenas con variadas formas de participación. |

## La descentralización

Pese a que el Congreso aprobó la Ley de Descentralización y Participación Social y que en la Constitución de 1998 se establece la descentralización como objetivo del Estado, los procesos de descentralización no se han producido aún a nivel general en el país.

En cambio, en los cantones y Municipios innovativos que se analizan en este libro se han dado pasos concretos mas allá de lo que establecen las leyes, demostrando que lo que importa son los procesos sociales e institucionales mas allá de su consagración en la legislación. No se trata tampoco de esperar que venga la descentralización por la vía legal sino de hacerla en la práctica, pues según palabras de Auki Tituaña, Alcalde de Cotacachi, “hay que prepararse para la descentralización y exigirla, reconociendo y valorando en primer lugar nuestras propias iniciativas”<sup>3</sup>

Y es que las experiencias participativas no suelen sostenerse si no hay junto con ellas procesos de descentralización sobre la base del fortalecimiento del poder local: comunitario, parroquial y cantonal.

De allí que Alcaldes, líderes de organizaciones de segundo grado y movimientos ciudadanos locales sean partidarios de la descentralización (Cfr., *Ibíd*) no solo como traspaso de recursos sino también como fortalecimiento del rol del gobierno local y de la descentralización al interior de los cantones traspasando funciones a las instancias de participación, a las organizaciones sociales o incluso a las Juntas Parroquiales. En ese sentido la descentralización no es vista como un hecho, sino como un proceso de creación de capacidades y maduración de los propios actores.

En buena parte de las experiencias, se han asumido una serie de funciones y atribuciones que superan la concepción del Municipio como ente proveedor de servicios para convertirse en una entidad con liderazgo e iniciativa en el conjunto del desarrollo local. Por ello, no se trata de Municipalizar todo sino de aprovechar la capacidad de convocatoria y gestión del Municipio para jugar un rol de concertador de actores, de facilitador de procesos educativos, de promotor de iniciativas de desarrollo, sin dejar de ser ejecutor de acciones en donde tenga capacidades.

## El fortalecimiento institucional

En ese mismo sentido es importante el fortalecimiento institucional como base de la participación. Varios programas del Estado y a nivel internacional han estado dirigidos hacia este objetivo y los líderes de los procesos innovativos saben que con Municipios burocráticos e ineficientes no se va a ninguna parte. Estos programas implican la capacitación y racionalización de los recursos humanos, el mejoramiento de los sistemas de gestión, la creación de unidades, departamentos o empresas públicas mixtas que demuestran capacidad técnica y financiera.

El mejoramiento de la capacidad de gestión involucra también a los actores de la sociedad civil. Se trata de que las organizaciones de segundo grado a nivel rural o urbano, las redes o foros, los gremios y empresarios medianos y pequeños vayan dotándose de unidades técnicas operativas, sistemas de capacitación, alianzas con ONGs y equipos que les permita mejorar su trabajo y ganen eficiencia en la gestión de proyectos. El ejemplo de Guamate con un Comité de Desarrollo Local, formado por las organizaciones de segundo grado y el Municipio, como instancia ejecutora del plan de desarrollo es demostrativo<sup>4</sup>

Una gestión con impacto implica sostenibilidad, es decir el seguimiento de recursos y su mantención en el tiempo. La óptica no es autofinanciar el 100%, pues esto es casi imposible de lograrlo en cantones pequeños y pobres como el caso de Saquisilí donde se depende en un 95% de los recursos transferidos por el estado nacional. Tampoco se debe mantener una visión paternalista pues ello convierte al Municipio en ente pasivo sin capacidad de autogobierno, siempre dependiente de los recursos al centro.

Una gestión sostenible de acuerdo a los Alcaldes de Municipios innovativos deben combinar varios criterios apuntando a un desarrollo nacional equitativo. Deben establecerse criterios claros de distribución de los recursos del Estado; deben generarse aportes de la comunidad, cobro de impuestos y tasas, mejoramiento de la eficiencia de las empresas públicas, generación de iniciativas económicas populares, desarrollar procesos de cogestión institucional con agencias de cooperación y acceso en algunos casos a créditos del Banco del Estado.

Hay experiencias sobre ello: en Cuenca el lema es la contribución de todos, en Cotacachi se ha planteado mejorar los catastros y los

ingresos propios, el establecimiento de subsidios cruzados de manera que los que más tienen paguen más y los que menos tienen paguen menos (cobrando a empresas de flores, hoteles 5 estrellas, etc.); en Guamate se difunde una idea de que todo tiene su costo, estrategias que ligan la obra pública con el convencimiento de que los ciudadanos deben pagar (caso Manta), mingas con el aporte de mano de obra mientras el municipio aporta con maquinaria y materiales, (sistema de co-gestión para la construcción del canal de agua en Saquisilí o las obras emergentes de los barrios de Quito)<sup>5</sup>.

## EXPERIENCIAS DE PARTICIPACION

Si la participación es una relación de poder mediante la cual sectores subordinados acceden a las decisiones y los recursos en procesos sistemáticos de ejercicio democrático mediante formas de democracia directa, a través de los cuales esos sectores se afirman en su identidad y autonomía, es importante dar cuenta en esta segunda parte de las experiencias participativas particularmente de planificación, concertación, fiscalización, construcción de actoría social y afirmación de identidades.

### La planificación participativa del desarrollo local

El primer elemento central de la participación es que los actores locales establezcan una meta clara en su proceso social. Tanto a nivel de organizaciones de segundo grado como con Municipios se ha producido una verdadera ebullición de los procesos de planificación local como instrumento central de construcción de una visión de futuro y un proyecto de desarrollo local. Esto se ha producido en no menos de 30 municipios y en múltiples parroquias y organizaciones de segundo grado<sup>6</sup> donde se han realizado:

- Diagnósticos Participativos de las realidades cantonales, parroquiales comunitarias y vecinales donde la gente se involucra en el conocimiento de su realidad y la priorización de los problemas.
- Planes de Desarrollo locales, en los cuales la comunidad intervie-

ne en el señalamiento de alternativas y medios para obtenerlas a corto y largo plazo

- Los presupuestos participativos, procedimiento con el cual, representaciones de la comunidad distribuyen los presupuestos municipales, conforme a las necesidades prioritarias de la población.

En general se utiliza el plan de desarrollo como una estrategia que permite la incorporación de una diversidad de actores de la sociedad civil antes no tomados en cuenta en la planificación municipal: mujeres, jóvenes, niños, población rural y urbana, empresarios, comerciantes, sindicatos, artesanos han participado en asambleas y talleres de planificación local. Se da por tanto una democratización del proceso de planificación, de su formulación y gestión así como la apertura de espacios de negociación entre esos actores y las instituciones públicas, conformándose instancias de concertación social.

Los planes permiten fortalecer el liderazgo del municipio y la sociedad civil organizada en el desarrollo local, abarcando ámbitos de desarrollo productivo, ambiental, cultural y político. El proceso implica atender los temas de acceso a agua, vías y demás recursos por parte de la población (Canal de riego Pedro Moncayo, canales de agua y carretera en Guamote), el ámbito de conservación de la naturaleza (Ordenanzas de Cotacachi, Guamote o Tena como cantones ecológicos, acciones dirigidas a impedir la explotación minera en Intag o asumir niveles de gestión ambiental y conservación de suelos en Pedro Moncayo), promover la producción que respete el medio ambiente, (caso café orgánico, turismo o artesanía en Cotacachi), construir sistemas locales de salud (Tena, Cuenca), adecuar los contenidos de la educación a la realidad cantonal (Bolívar) y otros.

Los planes implican una apuesta sobre la vocación del cantón en términos de desarrollo; se trata de tener un norte claro, una visión del futuro a donde se apunta, generar propuestas con soporte técnico y potenciar los recursos de la zona y las capacidades de la gente encontrando nichos de especialización y de utilización de sus "ventajas comparativas". El caso del turismo en Baños, la artesanía en Cotacachi, la producción agrícola en Bolívar, el comercio en Saquisilí son ejes articuladores y organizadores de los esfuerzos del gobierno local, las organizaciones y la sociedad civil.

Varias preguntas quedan planteadas sobre la planificación participativa: una primera es ¿Hasta dónde estos procesos logran revertir las relaciones clientelares y crear niveles de participación ciudadana en la población? Esta pregunta está relacionada con los niveles de apropiación de parte de los actores sociales, de los propios funcionarios municipales y de los grupos políticos, de la planificación como un instrumento adecuado en la gestión local y no simplemente como un recurso técnico que dormirá el sueño de los justos una vez pasada la efervescencia del proceso participativo. Una segunda tiene que ver con la eficacia de estos procesos, es decir en cuanto se concreta en obras y servicios visibles para la población, demostración de que el camino de la planificación es confiable para responder a las expectativas de la comunidad.

### **La construcción del poder local**

Otro elemento fundamental de la participación tiene que ver con la construcción de formas de poder de los sectores populares, con instancias de ejercicio de la democracia directa de la población, donde se produce una especie de retorno de la facultad de gobierno al actor primario de la democracia: la ciudadanía.

Los canales que han surgido en los últimos años son muy variados: la constitución de Asambleas Ciudadanas en la coyuntura de Febrero del 97 (Cfr., Ortiz, Santiago, 1997b) ya fue una muestra de una tendencia actuante en los espacios locales en el sentido de modificar la estructura de poder establecida en el marco de un estado centralista hoy en descomposición. Otras formas se han producido en el marco de contextos y agendas específicas locales tales como los Parlamentos, Asambleas Populares o Juntas Cívicas, unas como expresión de las luchas cívicas que tienen gran espontaneidad y convocatoria, otras que son construidos como resultado de procesos sistemáticos de participación de las organizaciones sociales e indígenas o que son producto de alianzas y fenómenos políticos particulares que modifican los gobiernos locales<sup>7</sup>.

En Guamate o Cotacachi, donde existe un proceso previo de desplazamiento del poder mestizo en términos del control de la tierra, organización social, etc. el mandato de los parlamentos y Asambleas tie-

ne fuerza obligatoria e imperativa y el gobierno local ejecuta las decisiones tomadas.

Hay diferentes grados de poder y de toma de decisiones de esas instancias que se expresan en atribuciones de planificación, propuesta, fiscalización, consulta, revocatoria de mandato y que asumen formas tan diversas como las propias Asambleas, los Foros, las mesas de concertación, etc.

Lo interesante es que una serie de actores antes marginados del escenario local entran a tener voz y voto en las decisiones locales. Así las comunas, asociaciones o organizaciones de segundo grado campesinas e indígenas, los gremios artesanales, comerciantes o de trabajadores, las organizaciones de mujeres, de jóvenes y niños, los grupos negros o indígenas entran a intervenir activamente en la vida local.

Por otra parte se produce un proceso de descentralización del poder al interior de las localidades de manera que las organizaciones sociales tienen un rol reconocido por el gobierno municipal. Varios analistas han puesto énfasis en el papel de las federaciones y uniones de segundo grado<sup>8</sup> y también se debate el caso de las parroquias como base de la organización descentralizada del Estado a nivel micro.

## **Concertación**

Los actores de la participación están generando importantes procesos de concertación social y política que buscan superar la fragmentación, intolerancia y clientelismo propios de la cultura política tradicional del Ecuador. Así el Municipio comienza a tener un papel activo y abierto promoviendo procesos de participación y concertación de actores ciudadanos en torno a objetivos comunes, a través de comisiones mixtas sociedad civil-sector público.

Tal es el caso de la educación (Bolívar), salud (Comités de Salud en Cuenca, Cotacachi y Saquisilí), o incluso la generación del desarrollo (ejemplo ACUDIR en Cuenca o CREDES en Santo Domingo, con presencia de gremios, dependencias del estado central, cámaras, organizaciones sociales o universidad).

Así las redes y alianzas se convierten en factores que coadyuvan a la racionalización de la gestión local, evitando la superposición de funciones, sumando recursos y canalizando nuevos. La concertación

redunda en mayor coordinación institucional, apuntando a superar la tradicional segmentación de las instituciones públicas. Por otra parte los procesos democratizan la información sobre los problemas y ubican alternativas en una negociación que tiende a transparentar la gestión pública y evitar las relaciones que dan lugar a la corrupción y al clientelismo.

### Los foros ciudadanos<sup>9</sup>

En varias localidades se ha impulsado los foros ciudadanos como una estrategia de aglutinación de los actores locales para generar políticas públicas. Se trata de una estrategia que afecta e influye en la opinión pública, permite la elaboración de agendas temáticas, facilita intercambios y diálogos así como formulación de propuestas. Se han dado experiencias en Santo Domingo en la Costa, Otavalo en la Sierra y en Sucumbíos en el Oriente.

Los foros influyen no en un barrio o una zona sino en el conjunto de una localidad o cantón. Los Foros no parten de la iniciativa de una autoridad sino de actores de la sociedad civil, aunque las autoridades deben estar presentes a fin de rendir cuentas o contribuir con propuestas.

Los foros ofrecen varias posibilidades:

- El intercambio de información y de experiencias.
- Debatir posiciones sobre diferentes temas
- Analizar posibles acciones conjuntas entre varios actores (concertación) Formular propuestas
- Evaluar y fiscalizar acciones públicas.

Han existido dos formas de foros :

a) *Foros permanentes sobre un tema determinado*: el Foro para la recuperación del Lago San Pablo, en los cuales se selecciona un tema específico, alrededor del cual se aglutinan actores interesados, y al cual se le dan diferentes niveles de continuidad. Del Foro se desprenden varias acciones como paneles, mesas redondas, resoluciones, cabildeos, programas de desarrollo, etc.

b) *Foros coyunturales sobre temas específicos como los realizados en*

la ACJ en Santo Domingo de los Colorados. En este caso, uno o varios actores toman la iniciativa de enfrentar un tema, convocan a varios expositores, así como a un público diverso. Estos foros, promueven la concertación de los actores locales y se convierten en escuelas de práctica ciudadana.

Con el Foro se impulsan varias iniciativas de participación. Señalamos algunas:

*a) Capacitación en liderazgo cívico*

La capacitación para el liderazgo incluye temas de la realidad local y nacional, temas de democracia, gestión y participación local.

*b) Fiscalización*

Se ha realizado acciones de vigilancia a casos de corrupción y en algunos casos de revocatoria de mandato. También se forman equipos de profesionales que realicen una acción cívica popular para fiscalizar obras ejecutadas por los gobiernos y emitir informes para conocimiento de la población.

*c) Promoción de consultas populares*

Se han realizado consultas pequeñas o encuestas sobre temas que interesan a la población del cantón para influir en las decisiones del gobierno local. Ha sido importante el apoyo de estudiantes, maestros y medios de comunicación como en el caso de Cuenca ante el gobierno de Bucaram.

*d) Elaboración de propuestas o proyectos de ley*

Al calor de los foros, asambleas y debates, pueden surgir propuestas de gestión o proyectos legales que se entreguen al municipio para que se conviertan en ordenanzas o acciones de gobierno.

*e) Construir redes y alianzas*

Muchos de los problemas urbanos afectan a varios actores, por lo cual ha sido interesante la presencia de redes con capacidad para concertar acciones comunes. Es el caso de las coordinadoras de organizaciones populares, de mujeres o jóvenes, que permitan unificar esfuerzos, aprender conjuntamente y tener mayor influencia en los problemas de la ciudad.

*f) Acciones de Movilización Popular*

Han habido experiencias muy importantes de movilización popular dirigidas a acumular fuerzas locales en luchas contra de la discriminación o la corrupción en el plano local y que utilizan múltiples recursos simbólicos y de acción como en las acciones indígenas contra las

actitudes racistas de autoridades municipales en Otavalo o las marchas y concentraciones de la ciudadanía y los barrios en Santo Domingo contra el populismo expresado en la pasada administración Municipal de esa ciudad.

## **Rendición de cuentas y fiscalización**

Hay una atención de parte de las autoridades de los Municipios innovativos en establecer espacios para la rendición de cuentas de su gestión. De hecho esa información a la ciudadanía se está produciendo en las instancias como los parlamentos o las comisiones de concertación, pero también mediante reuniones periódicas como los Martes con el Alcalde de Cuenca o las Asambleas Cantonales en Cotacachi o Bolívar. A su vez la presupuestación o la planificación participativa, la cogestión o la priorización de obras, potencian la actitud vigilante de los actores ciudadanos y permiten a las comunidades asumir formas de evaluación de las autoridades.

Esas acciones y prácticas modifican la tradicional vinculación con las autoridades donde quienes gobiernan sin prestar cuentas de su labor ante quienes los eligió. Estos avances sin embargo son parciales dado que no es fácil cambiar la cultura política de los ecuatorianos marcada por las relaciones clientelares que obstaculizan el avance a relaciones democráticas y transparentes en donde se evidencie la relación de mandato del elector y la rendición de cuentas del gobernante.

## **Actores locales**

Estamos claros que la participación se construye a partir de procesos sociales pero requiere de esfuerzos sistemáticos que permitan formar actores sociales conscientes de sus derechos y responsabilidades. Esto es lo que se evidencia en las experiencias innovativas donde existe en mayor o menor medida la conciencia de parte de las autoridades de que se requiere actores sociales sólidos para respaldar en el largo plazo gestiones municipales democráticas.

En las rurales, los procesos locales se retroalimentan de los avances nacionales del movimiento indio y a su vez la base comunal o de

las organizaciones de segundo grado fortalecen el proceso nacional. El acceso al Municipio del movimiento indígena le ha permitido dar un salto de calidad en lo local al abordar la problemática con un lente integral.

Este salto de calidad no se realiza sin conflictos pues hay que reconocer que el carácter particular de la lucha reivindicativa produce tensiones entre las organizaciones sociales y la administración Municipal que debe mirar intereses generales. De allí que se vuelve un conflicto el gobernar para todos, o hacer un “municipio de todos”, lo cual incluye no solamente a la base organizada sino a múltiples grupos sociales. La tensión se puede convertir en ruptura entre organización social y el gobierno Municipal<sup>10</sup> o puede convertirse en una tensión positiva que alimente tanto el proceso reivindicativo de las organizaciones como el proceso más amplio de los gobiernos municipales<sup>11</sup>.

El caso de las experiencias urbanas es diferente. Aquí los actores tienen o una presencia de mucha combatividad y espontaneidad como en el caso de las luchas cívicas, lo cual lleva a que se disuelvan los procesos de coordinación una vez conseguida la meta por la cual se movilizaron. También la presencia de relaciones clientelares debilitan a las organizaciones urbanas.

Por otra parte no todos participan. Hay una serie de actores en la ciudad como los propios sindicatos, la iglesia, algunas ONGs, que no asumen los temas locales como parte de su misión, la población desorganizada a menudo no interviene de manera activa en los procesos participativos.

## **Identidad local**

La participación redundante en la afirmación de la identidad de los actores locales y por tanto vale preguntarse en Ecuador (Cfr., Carusso, Arlés, 1995), ¿hasta qué punto estos procesos están permitiendo mejorar la imagen de la sociedad local de sí misma, elevar la autoestima y reconocimiento del otro, tener memoria de su proceso histórico, fortalecer el sentido de pertenencia y ampliar el proceso de construcción colectiva de saberes y conocimientos?

Es interesante recoger algunas señales que nos dan los procesos concretos algunos de ellos resultado del movimiento indio que surgió

con fuerza en el 90 y que lograron legitimarse a nivel nacional con un discurso indígena que reclamaba la plurinacionalidad así como el reconocimiento de su cultura. Este proceso nacional se expresa hoy en lo local, tal es el caso de Cotacachi, Guamote o Saquisilí.

Desde el gobierno, los nuevos Alcaldes Indígenas han continuado con el discurso étnico dirigido a afirmar el sentido de pertenencia y los rasgos de identidad local dando importancia a los temas culturales como son las fiestas religiosas, indígenas y populares (Cotacachi), la utilización de símbolos étnicos (Guamote). Otros ejemplo de fortalecimiento de la identidad local los encontramos en Bolívar con el debate de contenidos educativos y en el sur de Quito, a través de las campañas y acciones desarrolladas para mejorar la autoestima de los pobladores.

Es importante también tomar en cuenta el reconocimiento de la diversidad cultural: mestiza, india y negra, en una actitud tolerante y democrática desde el propio Municipio de Cotacachi. En el caso de Guamote en cambio se pone énfasis en la presencia indígena, pues ésta constituye la mayoría de la población y está presente en el Municipio como en el parlamento conformado por los representantes de las comunidades indígenas. Otra faceta interesante es la promoción de los cantones hacia el exterior e interior de manera que la ciudadanía asuma la vocación del estilo de desarrollo que asume la colectividad como se expresa en la revalorización de la imagen de Baños como lugar turístico, o de Tena como cantón ecológico.

## COMENTARIOS FINALES

Sería demasiado apresurado hacer una evaluación de las experiencias de participación. Queda claro que la captación de los Municipios por actores locales interesados en la participación ha sumado a la fuerza y organización que traían los movimientos sociales, una entidad con prestigio y sobre todo con capacidad de gestión como son dichos gobiernos locales. Se trata de procesos aún iniciales, que tienen en el mejor de los casos 6 años y que muchos de ellos están abriendo camino sin tener herramientas metodológicas probadas. Se han visto interesantes fortalezas en estos procesos tales como la convergencia de múltiples actores, el nuevo rol de los Municipios en el desarrollo o la faci-

litación de procesos sociales, el impacto que aparentemente van logrando, la amplitud de criterios para tratar temas como modernización y descentralización, etc. Sin embargo vale la pena señalar también algunas limitaciones o desafíos que deben ser enfrentados o clarificados en el proceso.

- En medio de la crisis general del estado centralizado, estas experiencias locales, generalmente cantonales, no tiene aún el desarrollo, la capacidad de gestión y las propuestas para enfrentar niveles estructurales de transformación del Estado a escala provincial o regional. Este es el caso del tema de las autonomías o estados federativos.
- Este vacío se da también cuando se relaciona los procesos participativos hoy existentes con la propuesta indígena de las nacionalidades y las comarcas indígenas que son parte del discurso nacional y que permanecen distantes para actores que lo que tienen una visión y un acumulado más micro y local.
- También se nota la necesidad de replantear el rol de las organizaciones de segundo grado, que revelan ciertas limitaciones a la hora de tratar con Municipios que forzosamente deben lograr liderazgo con sectores más amplios de la sociedad local.
- Otro vacío se nota entre lo micro y lo cantonal, debido a que la organización de base del Estado, es decir las Parroquias no tienen una función clara aparte de la tramitación de obras. Algunos actores plantean, tal como la Federación de Barrios de Nor-Occidente de Quito, transformar las parroquias en “gobiernos comunitarios” o el Municipio de Cuenca que apunta al fortalecimiento de las juntas parroquiales como instancias de planificación estratégica local, coejecución de obras y contraloría ciudadana.
- Los agentes de la participación se plantean el desarrollo local con un enfoque integral, es decir aspiran a vincular las dimensiones económicas, ecológicas, culturales, sociales y políticas. Sin embargo una limitación que se encuentra es que hay una distancia entre el discurso de la participación y las estrategias que permita hacer sostenibles en términos económicos y materiales los procesos de desarrollo<sup>12</sup>, particularmente en cuanto se enfrentan crisis como la que hoy atraviesa el país.
- Esta segmentación de los discursos particulares está vinculada a otra distancia: la de lo local con lo nacional. Es decir no hay es-

trategias claras de vinculación de lo micro y lo macro de manera que las prácticas de participación local tienden a encasillarse y no logran expresarse en políticas de mayor envergadura que las permita proyectarse en lo regional y nacional. Los movimientos sociales y las fuerzas políticas con presencia nacional, no tienen en su agenda el tema local de manera que las experiencias pueden ser frágiles a la hora de enfrentar conflictos o políticas nacionales.

- La presencia de las ONGs en lo local es aún débil, en pocas experiencias y con aún relativamente limitado capital metodológico y técnico. La mayoría solo atiende de manera especializada a ciertos aspectos del desarrollo sin entender la integralidad de los procesos. Esto repercute en la falta de soporte técnico a muchas experiencias que desaparecen por esa falta de soporte.
- No hay un reconocimiento de la necesidad de teoría cayendo a veces en un activismo que a la postre resulta inadecuado para el trabajo de desarrollo. Esto tanto para una reflexión sobre lo que significa lo local, cuanto para estudiar la realidad de lo local en Ecuador y su vinculación con lo nacional, lo étnico, lo regional cuanto para sistematizar experiencias y prácticas que den cuenta de los procesos vivos de participación y democracia local.
- Otro elemento vital tiene que ver con la construcción, aún rudimentaria, de una pedagogía de lo local, es decir una pedagogía orientada hacia la formación de los actores para una intervención democrática y propositiva en la gestión local. Esto tiene que ver con la educación ciudadana, con una democratización de la comunicación, con un esfuerzo sistemático dirigido a transparentar la información, potenciar las capacidades y saberes de los ciudadanos para conocer la realidad, potenciar los valores de respeto y tolerancia y construir espacios de diálogo, habilitar a los actores para procesar sus intereses, hacer propuestas y tener herramientas para la gestión local<sup>13</sup>.

## Notas:

1 Nos referimos a las que constan en este libro tales como la de Guamote, Cotacachi, Chordeleg, Saquisilí, Santo Domingo y otras que han sido objeto de se-

- minarios de intercambio de experiencias como Tena, Baños, Zamora, Bolívar, Quito Sur, etc.
- 2 Lo local no puede ser mirado como el lugar donde nos replegamos ante la crisis de los paradigmas, sino el lugar desde donde construimos proyectos nacionales y globales que deben tener sustento en lo local. Tampoco podemos pensar lo local como una cueva cerrada sino como una encrucijada o una frontera abierta a lo global (Rosa María Alfaro, Revista Piragua, Ceaal, Santiago de Chile, 1997)
  - 3 Ver Movimiento indígena: proyecto político, descentralización y poderes locales, Taller en Baños, Marzo 1999.
  - 4 Ver en este libro el artículo de Víctor Hugo Torres "Guamote: El proceso indígena de gobierno municipal participativo".
  - 5 Quedan pendientes varias preguntas que solo podrán responderse con un estudio más detenido: ¿Hasta donde hay un verdadero cambio de prioridades en el destino de los recursos hacia los actores sociales participantes? ¿Hasta que punto los actores locales logran el control de la economía local que es la base para la construcción de un real poder local? ¿Las administraciones han logrado un mayor nivel de eficiencia en el uso de los recursos? ¿Qué impacto se ha obtenido con las acciones realizadas?
  - 6 Me refiero a planes de desarrollo municipal promovidos por AME, ONGs, PDM y agencias de cooperación. CONCOPE está impulsando actualmente planes a nivel provincial. Prodepine impulsa planes con OSGs. En el caso de ACJ se ha impulsado planes urbanos y vecinales.
  - 7 Parlamento en Guamote, Asambleas en Cotacachi, Bolívar, Pedro Moncayo, Saquisilí.
  - 8 Ver citas y menciones sobre el tema en los artículos de este libro.
  - 9 Criterios extraídos del Modulo DEL BARRIO A LA CIUDAD, de la Escuela Dirigencial de la ACJ formulado por Santiago Ortiz y Patricia Sarzosa
  - 10 Caso Guaranda
  - 11 Es importante el seguimiento de Cotacachi en este aspecto.
  - 12 Observación de José Luis Coraggio en el Seminario de la Red de Desarrollo Local en la Flacso 1998.
  - 13 No se ha hecho un estudio sobre los procesos educativos o de comunicación presentes en estas experiencias y los niveles de formación se hayan logrado.

## BIBLIOGRAFIA

ASTUDILLO, Jaime,

- 1992 "El marco político-jurídico para la participación comunitaria: el caso ecuatoriano" en Desarrollo Local 11, IULA-CELCAD-EL-RHUDO-AID, Quito.

- BURGWAL, Gerrit, Sáenz, Alvaro,  
 1997 “¿Planificación Comunitaria Versus Clientelismo Político?”  
 El caso de Quito, SNV, abril, México.
- CARUSSO, Arlés,  
 1996 La descentralización en Montevideo, sistematización de la  
 experiencia de gestión local del Municipio del FA, mecanografiado, borrador.
- CARUSSO, Arlés,  
 1995 Propuesta de Sistematización del CEAAL, mecanografiado,  
 borrador.
- JELLIN, Elizabeth,  
 s/f Hacia una Cultura de la participación y la ciudadanía: desa-  
 fíos para un mundo mas equitativo, Buenos Aires, fotocopia-  
 do.
- MEMORIAS DEL TALLER.  
 1999 “Movimiento indígena: Proyecto político, descentralización  
 y poderes locales, Quito, Rimana.
- ORTIZ, Santiago,  
 1997 “La Participación en la nueva Ley de Descentralización”, Sig-  
 nos 17, ACJ, Noviembre, Quito.
- ORTIZ, Santiago,  
 1997 “Asambleas Ciudadanas” Iconos 3, Flacso 97 , Quito.
- ORTIZ, Santiago,  
 1998 *La Participación ciudadana, propuestas para la reforma del Es-  
 tado*, ACJ, Quito
- ORTIZ, Santiago,  
 1998 *Del Barrio a la Ciudad, Curso de Gerencia y Participación pa-  
 ra líderes urbanos*, ACJ, Quito.
- PACHANO, Simón,  
 1996 “Democracia sin sociedad”, ILDIS, Quito.
- RODRIGUEZ, Alfredo,  
 1994 “La Descentralización en América Latina”, documento pre-  
 sentado en la Conferencia Electrónica: Descentralización e  
 Integración de Políticas para el Desarrollo Sostenible, octu-  
 bre, Chile.
- VELASQUEZ, Fabio, y otros,  
 1994 *Municipalidades y descentralización: presente y futuro*, Pro-  
 grama de Gestión Urbana, Universidad del Pacífico, noviem-  
 bre, Perú.
- VELASQUEZ, Fabio, González, Esperanza,  
 1992 “Gestión de Servicios Públicos y Participación en Colombia”

- en Desarrollo Local 11, IULA-CELCADEL-RHUDO-AID,  
Quito
- SISTEMA INTEGRADO DE INDICADORES SOCIALES, SIISE, ex-Secreta-  
ria
- 1998      Técnica del 1998 Frente Social
- TILLMAN Ever,
- 1984      Identidad: la faz oculta de los movimientos sociales, fotocopia.