

Visión Mundial
en el ámbito del desarrollo local

Julián Guamán Gualli

Resumen

Visión Mundial nacida en 1950, se caracteriza por constituirse en una organización no gubernamental internacional y de origen protestante evangélico, desarrolla programas de asistencia humanitaria y de desarrollo social enfocado en la niñez en más de cien países.

La presencia e intervención de Visión Mundial que inicia en 1978, particularmente en el sector indígena ecuatoriano, podemos constatar que posee dos principales momentos o etapas. La primera que aproximadamente va hasta los primeros años de la década del 90, se caracteriza por la práctica asistencial vinculada al proselitismo, típica de la influencia ideológica del fundamentalismo religioso que primaba en el pensamiento y práctica de Visión Mundial Internacional.

El segundo momento o período se articula en los primeros años de la década de los años noventa hasta el presente. Visión Mundial en esta etapa cambia su táctica de trabajo basado en el enfoque de desarrollo, ello trajo como consecuencia la articulación de una propuesta (enfoque o modelo de *desarrollo transformador*) y estrategia (*proyecto de desarrollo de área*) propias, inclusive el impulso de instrumentos como diagnósticos, planes a largo plazo, indicadores, técnicas de monitoreo y evaluación, y personal calificado técnico y ecuménico. De hecho, en este período, la base ideológica de la organización no es el fundamentalismo sino el neo-evangelicalismo que se sustenta en el principio de responsabilidad o compromiso social de los cristianos.

En la actualidad, la cooperación económica y asistencia técnica de Visión Mundial significa el desembolso de cerca de 5 millones de dólares anuales, los mismos que implican actividades de desarrollo con más de cuarenta mil niños de trescientas comunidades indígenas y afroecuatorianas de siete provincias del país.

Índice

Introducción	5
<u>Capítulo primero</u>	
Breve historia de Visión Mundial	8
1. Visión Mundial Internacional y sus enfoques de desarrollo	8
1.1. Asistencia: origen y enfoque fundacional	8
1.2. Desarrollo integral y expansión	10
1.3. Desarrollo transformador y nuevo rostro	10
2. Visión Mundial en Ecuador y sus momentos	12
2.1 Contexto, establecimiento y enfoque asistencial	12
2.2 Del proselitismo al desarrollo transformador	14
<u>Capítulo segundo</u>	
Doctrina y teología: base ideológica de Visión Mundial	16
1. Cuerpo doctrinario	16
2. Protestantismo evangélico y Visión Mundial	17
3. Del fundamentalismo al neo-evangelicalismo	18
3.1 El fundamentalismo evangélico	18
3.2 Responsabilidad social: punto de quiebre	21
3.3 Misión integral y compromiso social	22
<u>Capítulo tercero</u>	
Enfoque y estrategia de desarrollo	24
1. Marco conceptual del desarrollo	24
1.1 Pobreza riqueza	24
1.2 Desarrollo transformador y empoderamiento	25
2. Proyecto de desarrollo de área	26
2.1 Conceptualización y elementos	26
2.2 Etapas del desarrollo de área	27
3. Ejes e indicadores del desarrollo transformador	28
4. Financiamiento del desarrollo	30
<u>Capítulo cuarto</u>	
Desafíos del desarrollo local	32
1. Noción del desarrollo	32
2. Caracterización del desarrollo local	33
3. Descentralización y desarrollo local	35
Conclusión	39
Bibliografía	41
Anexos	44

Introducción

En varias comunidades del cantón Guamote de la provincia de Chimborazo, particularmente en las parroquias de Cebadas y Palmira, desde 1995, se realizan iniciativas y actividades de desarrollo llevados a cabo por los Proyectos de Desarrollo de Área, PDA. A simple vista, sus actividades se concentran en dotar de útiles escolares y atención básica en salud de la niñez, pequeños huertos e iniciativas artesanales en beneficio de familias, en ciertos casos apoyan la construcción de aulas escolares, capacitación a docentes de educación primaria, insumos de infraestructura de agua potable, entre otros.

Entendemos que las actividades de los PDA se desarrollan principalmente con el apoyo técnico y financiero de Visión Mundial (VM). He ahí nuestro interés, pues conocemos que luego del polémico Instituto Lingüístico de Verano (ILV),¹ VM también ha recibido fuertes críticas principalmente en la década de los años ochenta.²

De acuerdo con el Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional – INECI- del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, el desembolso de cooperación al país por parte de VM bordea a tres millones de dólares (2,7 millones), proveniente de Visión Mundial Alemania: 347 mil; Japón: 110 mil; Canadá: 663 mil; Taiwán: 217 mil y Estados Unidos: 1 millón 414 mil dólares, entre las principales³. Sin embargo, VM ha desembolsado, de acuerdo con su informe de 2001, un total de 4, 4 millones de dólares.⁴

¹ Organización norteamericana que abandonó el país en 1992 y ligada a *Wycliffe Bible Translators*.

² Igual que al ILV lo adjetivaron de organización norteamericana, sin embargo hoy sabemos que Visión Mundial constituye una organización internacional que se encuentra en más de 100 países y todas ellas tienen personería jurídica propia. En países como Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Japón, Hong Kong, Taiwán, Alemania, Finlandia, Inglaterra, entre otras, constituyen oficinas que se encargan de asegurar el financiamiento; mientras que las demás son denominadas oficinas de campo y además en Estados Unidos dispone de la oficina administrativa internacional de la confraternidad, en Australia la de comunicaciones y en Suiza la de ayuda humanitaria. Visión Mundial Internacional o simplemente la World Vision durante el año 2002 logró canalizar recursos por más de 1 billón de dólares en beneficio de más de 2, 1 millones de niños y familias pobres. Dean R, Hirsch, World Vision International President, *Focus*, 22 January 2003. Documento electrónico.

³ Comparable con Foster Parents Plan (7,3), Children International (5,6) y Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo (1,8). Ministerio de Relaciones Exteriores-INECI, *Informe Cooperación para el Desarrollo – Ecuador 2001*, Quito, INECI-PNUD-AECI, 2002, p. 113.

⁴ VM, Compromiso solidario. Informe anual 2001 Ecuador. Quito, VM, 2002, p. 31.

Al plantear el presente estudio, nuestro interés no se anota en dilucidar los efectos ni mucho menos averiguar los impactos de la intervención de VM en la cultura y el mejoramiento en las condiciones de vida de las comunidades indígenas, población meta preferida de la misma, *sino más bien nos interesa primero conocer su propuesta y estrategia de desarrollo*. Pretendemos concretamente estudiar la identidad de Visión Mundial, particularmente su origen institucional y la ideología en que se sustenta y dilucidar su propuesta de enfoque y estrategia de desarrollo.

Respecto al trabajo de VM en el Ecuador existen dos estudios relevantes. Ambos estudios realizados por expertos en temas sociales, se enmarcan dentro del período de los años ochenta, por tanto no contamos con investigaciones recientes. El primero realizado por el Ministerio de Bienestar Social en 1984⁵ sugiere que VM siendo una agencia privada evangélica de hecho se enmarcaría en el conflicto religioso evangélico y católico. La agencia obviamente apoyaría a la expansión evangélica y su mensaje y práctica privilegiarían el individuo y el afianzamiento de valores personales contrario a la visión y práctica comunitaria y de reciprocidad de las comunidades indígenas.

El segundo estudio en importancia fue publicado en 1990⁶, sostiene que VM está presente igual que otras instituciones con fines de desarrollo, pero que por su doble carácter (“de agencia de asistencia y de signo cristiano”), promueve su modelo de acción y estrategias específicas y actuó como facilitadora de las iglesias evangélicas en su misión de evangelización. De esta manera, podríamos sugerir que los dos estudios coinciden que la asistencia no es el fin, sino el medio de la misión; es decir, el desarrollo no es la meta sino la conversión.

A nuestro juicio, es relevante el estudio no solo porque las intervenciones de VM en su etapa inicial fueron polémicas o porque su asistencia financiera ha sido significativa, sino porque también en el contexto de la propuesta de desarrollo local urge la cooperación e intervención de actores públicos y privados. Sin embargo, consideramos que urge dilucidar su base ideológica, su enfoque y estrategia de desarrollo, para que en lo posterior se pueda realizar un análisis de la intervención y principalmente de los efectos e impactos en el desarrollo del país.

⁵ Ministerio de Bienestar Social (MBS), *Visión Mundial, Evaluación y seguimiento en algunas comunidades indígenas de la sierra ecuatoriana*, Quito, Abya Yala, 1984.

⁶ Susana Andrade, *Visión Mundial. Entre el cielo y la tierra. Religión y desarrollo en la sierra ecuatoriana*, Quito, Abya Yala, 1990.

El presente estudio tiene cuatro capítulos. El primero caracteriza las fases y sus respectivos enfoques y estrategias de desarrollo de la World Visión y describe cómo éstos han incidido en Visión Mundial del Ecuador en su presencia por más de 25 años en el país.

El segundo capítulo aborda la base ideológica de la organización, caracterizando por los valores y declaración de fe de VM, la ubicación de la organización en la corriente evangelical del protestantismo y la transición teológica del fundamentalismo religioso hacia la responsabilidad social de misión integral.

En el tercer capítulo se dilucida la propuesta y estrategia de desarrollo, analizando su fundamento o marco teórico, describiendo su estrategia, programas y formas de financiamiento. Finalmente se hace una breve reflexión sobre el desarrollo local, particularmente su concepción confrontando con el papel de los gobiernos locales (municipios) como producto del proceso de modernización y descentralización del Estado.

Capítulo primero **Breve historia de Visión Mundial**

World Vision International (Visión Mundial, en español, VM), es una organización no gubernamental fundada en 1950 por el periodista y predicador evangélico norteamericano Robert Willard Pierce, más conocido como Bob Pierce, quien al ver el sufrimiento de los niños en la Guerra de Corea decidió buscar apoyo entre la población estadounidense para ayudar a que la vida de las víctimas de la guerra mejorara.

Desde entonces la organización ha crecido y ha ampliado su accionar, desde la asistencia, en una primera fase, hasta el enfoque de desarrollo de la niñez, las familias y comunidades, en una segunda fase, a través de proyectos y programas de dotación de agua, salud preventiva, educación, agricultura, desarrollo económico y actividades de liderazgo cristiano.

1. Visión Mundial Internacional y su enfoques de desarrollo

1.1 Asistencia: origen y enfoque fundacional

A finales de los años cuarenta, una generación de fundamentalistas jóvenes se marchó al exterior, con el fin de ganar el mundo para Cristo. Muchos de ellos eran veteranos militares, interesados en realizar misiones, cuya base se remonta a los avivamientos de la Segunda Guerra Mundial, que realizaba la organización Juventud para Cristo.⁷ Los evangelistas de Juventud para Cristo, señala Joel Carpenter, fueron quienes en una época de catarsis nacional, tomaron las técnicas y las imágenes de la cultura de consumo para dar publicidad a la religión fundamentalista entre una audiencia mayor⁸.

Bob Pierce (1914-1978) predicador de la Juventud para Cristo⁹ consecuente con su ideal y profesión de fe evangélica realizó varias campañas de evangelización en China con la finalidad de evitar el avance comunista. Cuando China se declaró socialista y antes de que estallara la guerra en 1950, Pierce dirigió campañas de evangelización en Corea del Sur¹⁰. Luego de la fundación de Visión Mundial y como presidente de la misma se involucró en campañas de evangelización en Filipinas, Corea, Indonesia, Birmania, entre otros¹¹.

Durante la guerra de Corea, la meta de Pierce fue el difundir el evangelio entre los soldados norteamericanos combatientes, mas pronto se encontró frente a la cruda realidad de las secuelas de la guerra, la orfandad de la niñez y la situación dolorosa de los refugiados, llamaron su atención y

⁷ El proceso de evangelización deberá ser entendido como una misión de las iglesias cristianas. El cristianismo está conformado principalmente por la iglesia Copta, Ortodoxa, Católica y Evangélica o Protestante. El término cristiano connota el seguimiento a Cristo y esto en términos doctrinales es la fe en Dios Padre, Dios Hijo y Dios Espíritu Santo y la aceptación a Jesucristo como humano y divino a la vez. Es la aceptación incondicional del misterio sagrado de la trinidad.

⁸ David Stoll, *¿América Latina se vuelve protestante? Las políticas de crecimiento evangélico*, Quito, Ecuador, Abya - Yala, 1990, p. 92.

⁹ *Youth for Christ* (YFC) es una organización nacida a mediados de los años 40 que se dedica a la evangelización de jóvenes. Después de la II Guerra Mundial jugó un papel importante por cuanto promovió los avivamientos de evangelización y misión dentro y fuera de Estados Unidos. Pierce, -al igual que el famoso predicador Billy Graham (éste fue el primer empleado a tiempo completo de YFC)- y otros fundadores de misiones conocidas salieron de la Juventud para Cristo. Cf. <http://www.gospelcom.net/yfc/yfci/history.php>

¹⁰ Stoll, *op.cit.*, p. 337. Luego del triunfo socialista en China y Corea los misioneros evangélicos radicados allí tuvieron que abandonar estos países y ubicarse en otros, particularmente en América Latina y África.

¹¹ Susana Andrade, *Visión Mundial: Entre el cielo y la tierra. Religión y desarrollo en la sierra ecuatoriana*, Quito, Abya Yala – CEPLAES, p. 9.

comprendió que ser cristiano no es solo aceptar la fórmula de fe. El evangelio constituye buenas noticias para alguien que necesita comida, vestido, resguardo o medicina¹². Por ello, de regreso a su país Pierce inició una campaña para concienciar a la opinión pública americana mediante películas y su mensaje central: *Que mi corazón sea quebrantado con las cosas que quebrantan el corazón de Dios*¹³. Así creó y estructuró Visión Mundial con la finalidad de atender a la niñez y dar ayuda en emergencias¹⁴. En 1953 mediante el patrocinio, sostenido por las contribuciones mensuales de los donantes, Visión Mundial comenzó a proveer a los niños alimento, educación, atención médica y adiestramiento vocacional en Corea.¹⁵

Pierce como presidente de Visión Mundial desarrolló cinco programas objetivos: bienestar social, ayuda en emergencias, evangelismo, desarrollo de liderazgo cristiano y desafío misionero; su enfoque estuvo centrado en la satisfacción de necesidades de supervivencia inmediata (asistencia o bienestar) con fuerte énfasis en la ayuda de emergencias y apoyo al evangelismo¹⁶.

En resumen, Visión Mundial nace en el contexto de la guerra fría¹⁷, cuando el espíritu misionero por la evangelización del mundo llevó al surgimiento de las grandes organizaciones de asistencia y desarrollo social de origen evangélico¹⁸.

1.2 Desarrollo integral y expansión

En 1967, Pierce en un arranque de ira renunció a la presidencia de VM¹⁹. Fue reemplazado por Stanley Mooneyham, ex- secretario de prensa de Billy Graham y organizador del primer congreso mundial de evangelización. Bajo la dirección de Mooneyham (1969-1982) Visión Mundial se convirtió en la multinacional actual²⁰.

¹² Graeme Irvine, *Best Things In The Worst Times, An Insider's View of World Vision*, Oregon, Book Partners, Inc., 1996, p. 17.

¹³ *Let my heart be broken with the things that break the heart of God*. Estas palabras -hoy famosas tanto en Visión Mundial como en Samaritan's Purse- fueron escritas en su Biblia luego de la visita a los niños en sufrimiento en la Isla Kojedo de Corea. Estas palabras como oración condujeron a su misión de responder a las necesidades de emergencia mediante las agencias de misión evangelísticas e iglesias de cada país. <http://www.samaritanspurse.org/index.asp?section=About+Us&subsection=History>

¹⁴ <http://www.visionmundialcolombia.org.co/historia.html>

¹⁵ <http://www.worldvision.org/worldvision/comms.nsf/stable/history!OpenDocument>

¹⁶ Irvine, *op.cit.*, p. 20.

¹⁷ Guerra fría: la pugna por la articulación del mundo bipolar capitalista y socialista.

¹⁸ Nos referimos por ejemplo a Compassion International y MAP International. La primera trabaja por el desarrollo de los niños al atender las necesidades del niño asociándose con las iglesias evangélicas; la segunda tiene un Programa de Asistencia Médica y se dedica a proveer medicina básica, prevención y erradicación de enfermedades, ampliándose con los años a la promoción de salud comunitaria. Cf. <http://www.compassion.com> y <http://www.map.org>

¹⁹ Pierce luego de tres años, en 1970, fundó la Samaritan's Purse, organización que se dedica a la asistencia en emergencias y evangelismo. A su muerte (1978) por leucemia, Franklin Graham - hijo de Billy Graham-, también predicador y asesor del actual presidente George Bush, asumió en 1979 la dirección de la organización. Cf. <http://www.samaritanspurse.org/index.asp?section=About+Us&subsection=History&page=AboHisTimeline.txt>

Mooneyham experto en medios de comunicación y conocedor de la estrategia de evangelismo concibió que las décadas venideras constituirían un período del *internacionalismo* y en él los cristianos eran los llamados a superar los límites culturales y nacionales y VM tenía que jugar un papel importante.²¹ Por tanto, VM se expandió rápidamente entre 1975 y 1978 a los países de África, América Latina, Oriente Medio y Europa del Este. África en la década de los 80 por la hambruna recibió especial atención de VM se hicieron campañas por televisión y demás medios de comunicación para luchar contra el hambre. VM así ingresó en la era de las comunicaciones.

En 1974 se planteó el nuevo enfoque, que fue fortalecido y concretizado en la década de los 80. El *desarrollo integral* pretendía producir resultados e impactos al promover la concentración de proyectos de atención al niño y a la familia –denominados proyectos individuales o tradicionales- mediante administración conjunta, comunidades asociadas por el desarrollo; en fin, planteaba el superar proyectos individuales y de esta manera en el período siguiente dar origen al nuevo enfoque. Los años posteriores a Mooneyham no solamente trajo desafíos –por el hambre y los desastres en el mundo- sino que en 1986 introdujo el concepto de fomento de proyectos de desarrollo a largo plazo, haciendo evidentes los desafíos internos.

1.3 Desarrollo transformador y nuevo rostro

La internacionalización de VM inició en 1978, al concretar la oficina internacional como punto de coordinación de todas las oficinas, y en 1980 por primera vez se realizó el Concilio Trienal (representantes regionales – continentales y países). Un largo proceso de reflexión, debate y trabajo hizo que en 1989 la Confraternidad de Visión Mundial (todas las oficinas del mundo) adoptara los Valores Centrales de la Organización -identidad de la organización- y en 1992 se adoptó la nueva Declaración de Misión. En 1995 se concreta la nueva estructura y gobierno de VM expresado en el Pacto de la Confraternidad.²² VM se había convertido en una organización internacional de desarrollo social, eso implicó la necesidad de buscar respuestas para el trabajo como un cuerpo en el ámbito global. Se

²⁰ Stoll, *op.cit.*, p. 337.

²¹ Además de este período, los otros tres del movimiento misionero estadounidense eran: Un *pionero* (quienes vinieron a Estados Unidos desde Europa); una de *institucionalización de las misiones* (desarrollo de hospitales, escuelas, colegios, seminarios, hoteles y servicios de bienestar); el del *nacionalismo* (fruto de la Segunda Guerra Mundial y su visión de imperio colonial). Irvine, *op.cit.*, p. 78.

²² VM siendo una Confraternidad mundial, posee cuatro tipos de oficinas: 1) Oficina Internacional (OI), encargada de la coordinación y rectoría de la organización; 2) Oficinas Regionales (continentales) que sirven de nexo entre las OI, OS y ON; 3) Oficinas de Soportes (OS), ubicadas en países desarrollados, las mismas que se encargan de buscar financiamiento por medio de contribuciones de patrocinadores o donaciones; y 4) Oficinas de Campo, también conocidos como oficinas nacionales (ON) son las que median y ejecutan las directrices de VMI.

requerían claridad, como marco de referencia, respecto a la identidad, la misión y la metodología. Urgía que VM exprese profesionalidad, iluminación de Dios y se exprese como organización humana²³.

Junto a la consolidación de procesos organizativos, un aspecto decisivo fue la justicia. La promoción de justicia implicaba entre otras cosas incursionar decididamente en la promoción de los derechos de la niñez, lucha contra la opresión de la mujer, lucha contra VIH-SIDA, el trabajo por la paz y no violencia, así también la denuncia de la injusticia de la economía global.

De hecho esta etapa constituía la consolidación de un nuevo enfoque de trabajo que lo ha denominado: Desarrollo Transformador. La etapa anterior constituye una fase de transición, pero que todavía tenía rezagos del asistencialismo:

Después de años de crecimiento en el programa de patrocinio de niños comenzó una creciente conciencia de que el sistema inicial se centraba en el niño solo –sin plantearse las necesidades de la familia y comunidad del niño- (...) Como resultado, empezamos a involucrarnos con comunidades completas, sus necesidades, recursos locales, esperanzas y aspiraciones. El patrocinio de niños era todavía parte primordial de nuestro trabajo, pero ahora los fondos beneficiaban no solo al niño, sino también a su familia y comunidad por medio de la educación, capacitación vocacional, desarrollo de la agricultura, programas de atención preventiva de salud, y proyectos de generación de ingresos. (...) Un nuevo enfoque empezó a centrarse en los esfuerzos en EMPODERAMIENTO de las personas en estimularlas a la AUTO-CONFIANZA²⁴.

El nuevo enfoque tiene por estrategia los Programas de Desarrollo de Área (PDA). Un PDA combina los fondos de patrocinio de niños, con otros fondos y donaciones que provienen del sector público y privado.²⁵ Los esfuerzos de desarrollo, la asistencia a emergencias a gran escala y la promoción de derechos significaron iniciar procesos de alianzas estratégicas con organizaciones como UNICEF, Cruz Roja, CARITAS; además de cabildeo por los derechos de los empobrecidos ante organismos multilaterales como: el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización de Naciones Unidas. Es decir, Visión Mundial ha trascendido de la visión de un hombre a un ministerio global, de ayuda de emergencia de pequeña a gran escala, del asistencialismo al desarrollo, de una estrecha a una amplia confraternidad, a una relación internacional, de la compasión a la justicia.

2. Visión Mundial en Ecuador y sus momentos

Desde 1973, VM inicia su presencia en Ecuador, pero solo en 1978 establece una oficina de operaciones que desarrolló programas asistencialistas o de corta duración en las comunidades indígenas.

²³ Irvine, *op.cit.*, p. 131-184. Sobre los presidentes de VM, compare Anexo 1.

²⁴ Visión Mundial, *Una confraternidad más amplia en un mundo sufriendo*, Monrovia, Departamento de Desarrollo del Personal. Visión mundial Internacional, 1996, p. 4-5.

²⁵ Respecto a ingresos por patrocinio, Cf. Anexo 2.

Posteriormente, a partir de los primeros años de la década de los noventa se articula el denominado desarrollo transformador con pretensiones de largo plazo. Visión Mundial Internacional del Ecuador (VME), igual que otras oficinas del resto de países, moldeó sus políticas en base a Visión Mundial Internacional.

2.1 Contexto, establecimiento y enfoque asistencial

Cuando VM hace su aparición en el Ecuador se vivían cambios económicos, políticos y sociales, particularmente en el sector indígena, población meta preferida por la organización. En el plano económico, en la década de los 70 y 80, luego de las Reformas Agrarias (1964 y 1973). Ecuador tuvo que poner énfasis en la explotación petrolera, sin descuidar el fomento del sector agro-exportador con base en la costa ecuatoriana. Esto para el sector campesino e indígena significó el inicio del proceso de migración interna hacia las principales zonas agro-exportadoras, las ciudades semiindustrializadas y las zonas petroleras. Los campesinos se volvieron jornaleros en las plantaciones costeras; colonos de nuevas tierras en la Amazonía²⁶; lustra zapatos, cargadores, albañiles, trabajadores en quehaceres domésticos, pequeños comerciantes o vendedores ambulantes en las ciudades. En el ámbito social y político, a diferencia de las décadas que antecedieron a las reformas agrarias, los indígenas principalmente lucharon por la abolición del sistema de dominación étnica²⁷ expresado en ese tiempo en el *wasipunko* liderados principalmente por organizaciones campesinas.²⁸

La forma de trabajo de VME en este período se caracterizó en la atención directa a los niños de determinada comunidad indígena. Es decir, se atendía a una sola comunidad de manera individual, se cubría en promedio entre 100 y 150 niños y sus proyectos eran de corta duración²⁹. Respecto a ayudas en emergencias, VME colaboró con respuestas significativas a los terremotos de los años 76 (Pastocalle, Cotopaxi) y de 1987 (Cangahua, Cayambe). También en 1982 y 1983 en las consecuencias de las inundaciones por el fenómeno del Niño, VME se hizo presente. De igual manera colaboró atendiendo a

²⁶ En 1979 se concretiza la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario y la Ley de Colonización que permitieron la ocupación de tierras que estaban habitadas por las nacionalidades indígenas del Oriente ecuatoriano.

²⁷ La trilogía de la dominación estaba constituida por párroco-terratendiente-teniente político, a ella se suman los usureros, cantineros, vendedores, transportistas, tramitadores, entre otros. Cf. Hugo Burgos G., *Relaciones Interétnicas en Riobamba*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1997. Segunda edición. Véase también Andrés Guerrero, *La desintegración de la administración étnica en el Ecuador*, en José Almeida et al. *Sismo étnico en el Ecuador. Varias perspectivas*, Quito, CEDIME-Abya Yala, 1993.

²⁸ Nos referimos a la Federación Ecuatoriana de Indios (articulada desde los años 30), las organizaciones que dieron origen a la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras del Ecuador (1968), FENOCIN, la Confederación de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador (ECUARUNARI) en 1978 columna vertebral de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, CONAIE en 1986 y desde 1967 se articulan organizaciones en lo que hoy es el Consejo de Pueblos y Organizaciones Indígenas Evangélicas del Ecuador, FEINE (1980). Cf. Xavier Andrade y Freddy Rivera: "El Movimiento Campesino e Indígena en el último período: fases, actores y contenidos políticos", en *Nueva Historia del Ecuador*, Enrique Ayala, editor, Volumen 11, p. 263-264.

²⁹ Entrevista a Annette Morales de Fortín, Directora de Visión Mundial del Ecuador, 14 de noviembre de 2003.

los desplazados de la guerra no declarada entre Ecuador y Perú en el año 1981 y apoyó a la campaña de lucha contra el cólera en 1991.

La forma de llegar a trabajar con las comunidades fue mediante el consentimiento del cabildo pero la atención del niño estaba combinada con el evangelismo:

Desde el año 73, la organización incursionó en este país apoyando eventos organizados por las iglesias evangélicas, que en ese entonces se encontraba experimentando un avivamiento espiritual inusitado dentro de los sectores indígenas del campo, especialmente en las provincias del Chimborazo, Tungurahua, Cotopaxi e Imbabura (...) En el año 77, Visión Mundial en Ecuador contaba ya con 628 niños en el programa de patrocinio y a partir del año siguiente se constituyó en la sede de una oficina de programas desarrollados en Perú, Ecuador, Bolivia, Chile, Argentina y Uruguay. En sus inicios su participación estuvo orientada hacia acciones asistenciales que procuraban responder en forma inmediata a las necesidades de los niños de las áreas rurales en condiciones de marginalidad. La metodología de trabajo de VME de esa época fue severamente criticada por haber sido excesivamente paternalista, con lo cual las comunidades no tenían que hacer ningún esfuerzo por organizarse y crecer en autoestima personal y grupal, y en su lugar, se creaban relaciones de total dependencia con respecto a VME por parte de los beneficiarios de los proyectos³⁰.

La censura a la estrategia y práctica de Visión Mundial no demoró, y aparecieron acusaciones desde varios sectores. La Iglesia Católica advirtió de proselitista a la agencia evangélica. En las zonas rurales con mayoría población indígena, poco a poco la Iglesia Católica venía perdiendo feligreses, entre otros, debido a la influencia y presencia de las misiones evangélicas y por ende la presencia de VM únicamente aumentó dicha preocupación y conflicto³¹. Las organizaciones indígenas pronto acusaron a VME de ser un elemento des-articulador del sistema comunitario de reciprocidad y solidaridad de las familias y comunidades indígenas; los sectores intelectuales de izquierda la acusaron como brazo oculto del imperialismo estadounidense³².

De manera sumamente sintética podemos decir que el enfoque asistencialista-paternalista basado en una comunidad implicó primero la atención a la niñez, luego los ingresos de la familia y seguidamente a la comunidad. La dotación de útiles escolares sirvió para asegurar que los niños vayan a la escuela, apoyó con materiales e infraestructura educativa; la salud se la aseguró mediante un chequeo médico, financiando obras de agua entubada y letrinas, dotando ropa, cobijas, utensilios de aseo y comida. Para el ámbito de la economía familiar se promovieron iniciativas de oficios (sastrería, panadería, carpintería) y producción agrícola basada en el monocultivo intensivo; para el ámbito comunal, además de obras de agua entubada y letrinas, también se construyeron casas comunales, aulas escolares, se apoyaron a las

³⁰ Historia de VME. Año fiscal 2000. Fecha de aprobación: 15 de septiembre de 1999.

³¹ Consulte Andrade, *op.cit.*, y Ministerio de Bienestar Social (MBS), *Visión Mundial. Evaluación y seguimiento en algunas comunidades indígenas de la sierra ecuatoriana*, Quito, Abya Yala, 1984.

³² Stoll, *op. cit.*, p. 321.

tiendas comunales con recursos y productos foráneos. Finalmente, a las iglesias y organizaciones evangélicas se apoyó en temas de liderazgo y en su misión de evangelizar.

Este enfoque de corto plazo se oponía a las aspiraciones y dinámicas de trabajo de las familias, comunidades y organizaciones indígenas, pues éstas buscaban combatir la pobreza, superar las formas precarias de dominación y el fortalecimiento de las organizaciones indígenas.³³

2.2 Del *proselitismo* al desarrollo transformador

Hacia mediados de los años 80 se produce un cambio significativo dentro de Visión Mundial. En el Ecuador llegan a puestos de liderazgo nuevos funcionarios, ahora ecuatorianos, que adhieren una cierta concepción de *desarrollo comunitario*, si bien esta concepción estaba prisionera de la ideología desarrollista que marcó ese período. De manera que no es hasta principios de los años 90 que VME adopta una nueva concepción del desarrollo, fundamentada en el establecimiento de procesos participativos³⁴, de empoderamiento, proyectos de mediano y largo plazo basado en el modelo de *Desarrollo Transformador*, DT.

A partir del año 93 e inicios del 94, siguiendo la Estrategia Regional de DT (...), la organización inicia el cambio de su estrategia de intervención social, dejando paulatinamente la atención a comunidades aisladas, para consolidar el tratamiento grupal como micro-regiones, con características y necesidades comunes, situación que da lugar a la implementación de Proyectos de Desarrollo de Área (PDA) (...) Los 250 proyectos tradicionales con los cuales trabajó VME hasta el año 1994 fueron agrupados bajo la forma de proyectos de desarrollo integral, que tienen una concepción al enfoque de desarrollo de la comunidad, utilizado hasta entonces³⁵.

El enfoque de DT es concebido como “el proceso de integración de esfuerzos que promueven personas y comunidades empoderadas, con el fin de producir cambios y transformación en las condiciones físicas, espirituales, sociales y culturales de la vida” por medio de la estrategia de Proyecto de Desarrollo de Área (PDA) que son comunidades asociadas, organizadas y que cumplen ciertas características básicas como las condiciones socioeconómicas de pobreza, concentrada en un territorio continuo y compartido, identidad y cultura común, entre otros³⁶.

³³ Para los pueblos indígenas la tierra es vital junto con el agua, asegurado estos elementos las demás necesidades y problemas se pueden solucionar. El combate a la pobreza en el sector indígena tiene que ver con la posesión o control de la tierra. Por ello, adquirir y recuperar la tierra hasta hoy es la columna vertebral del accionar de las familias y organizaciones indígenas. Junto a la base material de vida en los años 70 y 80 también el acceso a la educación occidental era importante, igualmente el proceso de articulación sistemática de las organizaciones, la revitalización cultural, demandas y propuestas por los derechos de los pueblos indígenas.

³⁴ Felipe Adolf y Rafael Quintero, *Ecumenismo, desarrollo y organismos cristianos en el Ecuador*, Quito, 2001, p.18. Inédito.

³⁵ Historia de VME, *op.cit.*

³⁶ Visión Mundial, *Guía de Desarrollo Transformador Sostenible, Guía DTS*, Visión Mundial Oficina Regional de América Latina y el Caribe, San José-Costa Rica, 1999.

Esta concepción del DT, en la primera sub-fase no supera el discurso, más bien se caracteriza por estar en un período de transición debido a factores como: influencia de los promotores o trabajadores en el campo de militancia evangélica que aún mantienen mentalidad asistencialista-paternalista, inadecuada preparación y formación. La segunda sub-fase aproximadamente inicia en 1997. Al reconocer la falencia de la primera fase, se enfatiza en el reclutamiento de promotores de campo por sus conocimientos técnicos y científicos y no por su militancia religiosa. Quizá lo nuevo de esta fase es la introducción de la planeación estratégica sobre la base de diagnósticos, acompañado de preocupación por la problemática ambiental, posicionamiento local y nacional y aplicación de ciertas técnicas de desarrollo³⁷.

Finalmente, en esta etapa en vez del patrón tradicional de donante receptor, VME promueve un concepto de compañerismo, en el que las comunidades aportan sus propios recursos y en el sistema de patrocinio se trasciende de ver a los niños como objetos a sujetos del desarrollo.³⁸ Asimismo el personal además de poseer destrezas técnicas no requiere una expresión particular de la fe cristiana, pero sí exige su testimonio cristiano y sensibilidad al contexto cultural y social de las comunidades como expresión de su compromiso con Jesucristo. En definitiva, el DT procura enfrentar las raíces de la pobreza, especialmente las que afectan a niños y mujeres, y facilitar actividades que conduzcan a mejores condiciones de vida, una reducción de la mortalidad infantil, el aumento en la esperanza de vida, una nutrición más completa, mejor educación, aumento en los ingresos, mejoría en el medio ambiente y la cultura, una vida espiritual en Jesucristo, tanto en localidades rurales como urbanas³⁹.

Capítulo segundo **Doctrina y teología: base ideológica de Visión Mundial**

Tal cual hemos descrito los momentos históricos, VM ha evolucionado tanto en el discurso como en su accionar y esta transformación sin duda está marcada por los cambios en los procesos ideológicos. En los acápites anteriores hemos constatado que el primer presidente y fundador representa una fase que mezcla la asistencia con el evangelismo. Los que siguieron procuraron superarlas y dieron un salto hacia el desarrollo.

³⁷ Nos referimos a indicadores y línea base. La Confraternidad en la actualidad cuenta con los Indicadores de Desarrollo Transformador, IDT, para poder medir los efectos e impactos de su accionar.

³⁸ Respecto a los ingresos anuales de VM, Cf. Anexo 3.

³⁹ Visión Mundial, *Políticas Ministeriales*, Aprobado por la Junta de VMI. Septiembre 1995.

Cada enfoque está sustentado en una base doctrinal y teológica y esta base corresponden a las corrientes ideológicas del protestantismo. Los fundadores de VM provienen del interior del protestantismo evangélico norteamericano, esencialmente fundamentalista y luego a partir de la década de 1970 reciben la influencia neo-evangelical. Al parecer Pierce representa la visión fundamentalista y los que siguen se nutren de la doctrina y teología neo-evangelical.

1. Cuerpo doctrinario⁴⁰

Para el análisis del presente acápite nos valemos de la *Declaración de Misión, Valores Centrales, Declaración de Fe, el Pacto de la Confraternidad y Políticas de Ministerio*.⁴¹ En su declaración de misión sostiene “Visión Mundial es una confraternidad internacional de cristianos cuya misión es: Seguir a Jesucristo, Nuestro Señor y Salvador, trabajando con los pobres y oprimidos para promover la transformación humana, buscar la Justicia y testificar de las buenas nuevas del Reino de Dios” y además reitera sus valores centrales:

- a. Somos Cristianos
- b. Estamos comprometidos con los pobres
- c. Valoramos a las personas
- d. Somos administradores
- e. Somos socios
- f. Somos sensibles⁴²

Por su parte la *Declaración de Fe* dice:

1. Creemos que hay un solo Dios, que existe eternamente en tres personas: Padre, Hijo y Espíritu Santo.
2. Creemos en la divinidad de nuestro Señor Jesucristo, en su nacimiento virginal, en su vida sin pecado, en sus milagros, en su muerte vicaria y expiatoria mediante su sangre derramada, en su resurrección corporal, en su ascensión a la diestra del Padre, y en su retorno personal en poder y gloria.
3. Creemos que la Biblia es la Palabra de Dios, inspirada, la única infalible y con autoridad.
4. Creemos que para la salvación del hombre perdido y pecador es absolutamente esencial la regeneración por el Espíritu Santo.
5. Creemos en el ministerio presente del Espíritu Santo, por cuya presencia en el cristiano (a) le capacita para vivir una vida de acuerdo con Dios.
6. Creemos en la resurrección tanto de los salvos como de los perdidos; los salvos, a la resurrección de la vida; y los perdidos, a la resurrección de condenación.
7. Creemos en la unidad espiritual de todos los creyentes en nuestro Señor Jesucristo.⁴³

De los Documentos Claves de la Confraternidad de Visión Mundial se desprenden algunas ideas como identidad cristiana, pobreza y opresión, transformación, justicia, testimonio y Reino de Dios; éste último es el fin último o meta final de VM. El concepto de Reino de Dios es central en el discurso y las actividades de VM. El concepto tiene origen en las Sagradas Escrituras que implica leyes, mensajes,

⁴⁰ Muchas de las ONG de inspiración religiosa poseen un cuerpo doctrinario, como por ejemplo FEPP se inspira en la doctrina social de la Iglesia Católica, principalmente en la Encíclica *Populorum Progressio* como expresión interpretativa del Evangelio. Cf. Manuel Chiriboga, *Cambiar se puede. Experiencia del FEPP en el desarrollo rural del Ecuador*, Quito, FEPP-Abya Yala, 1999, p. 11.

⁴¹ World Vision International, *En nuestro caminar juntos. Documento clave de la Confraternidad de Visión Mundial*, Monrovia – California, World Vision, 1996.

⁴² *Ibid.*, p. 5-10.

⁴³ *Ibid.*, p. 11.

acciones, seguimiento, unidad, entre otros, en el que el rey es Dios. Dios es el creador de la tierra y el cielo y de todo cuanto existe. Es el Dios que ha estado en la historia del pueblo bíblico de Israel, él planeó la redención (salvación) de los seres humanos y la naturaleza que lo lleva a cabo por medio de Jesucristo y el Espíritu Santo. Es decir, las acciones de Dios se dirigen para restaurar su creación luego de la interrupción de la relación del ser humano con Dios y consiguientemente las relaciones con sus semejantes y con la naturaleza. En este sentido el “Reino de Dios es la creación de un nuevo ser humano, de una nueva tierra y un nuevo cielo que se puede expresar y palpar”.

El Reino tiene que ver con todos los sectores humanos: con la Niñez, las mujeres, los hombres, las familias, las comunidades. Conciérne también las relaciones sociales, políticas, económicas y religiosas. El Reino de Dios tiene que ver con la reconciliación, con la justicia y la paz. Las acciones de Dios que muestran perdón, compasión y la defensa de la vida están tipificadas por la “mesa abierta”, la aceptación incondicional y la celebración de la vida abundante, y la presencia “en la periferia con los sangrantes”, una opción preferencial para los pobres, oprimidos y abandonados.⁴⁴

4. Protestantismo evangelical y Visión Mundial

La expansión evangélica o protestante en Estados Unidos ocurre con la colonización, olas de migraciones de Europa y la expansión territorial de los Estados Unidos. Luego de la Guerra Civil (1863-1865) las iglesias tomarán posiciones ideológicas claras: las del Norte serían mayormente progresistas o liberales y las iglesias del Sur principalmente conservadores y fundamentalistas. En el Sur se articularon las grandes agencias u organizaciones misioneras lideradas por individuos visionarios con criterio empresarial con la idea de evangelizar el mundo. En el contexto de la Guerra fría luego de la II Guerra Mundial también se fomentaron agencias caritativas y de ayuda social igualmente lideradas por individuos, como sucedió con la mayoría de organizaciones no gubernamentales de origen evangélico, como MAP Internacional, Compasión Internacional y la misma Visión Mundial.

Para cuando apareció VM fueron evidentes tres tipos de protestantismos que se habían configurado por rivalidades doctrinales, teológicas, ideológicas y políticas. El protestantismo *histórico* compuesto al menos por tres tendencias: por iglesias que aceptaban el capitalismo triunfante, por iglesias que procuraban reformas para paliar los efectos negativos de la misma y por la mayoría de iglesias que habían optado por la lucha contra la pobreza fruto de las injusticias económicas y sociales –este grupo planteaba la transformación de las estructuras económicas y sociales. Otra corriente constituía el protestantismo *evangelical*. Al interior de él podemos percibir dos tendencias: los evangélicos fundamentalistas y los

⁴⁴ Visión Mundial, *Guía de Desarrollo Transformador Sostenible* (Guía DTS), San José, Visión Mundial. Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 1999, p. 21

moderados también denominados como neo-evangélicos. La tercera corriente del protestantismo es el *movimiento pentecostal* que también podemos denominarlo de evangélicos carismáticos.⁴⁵

Sostenemos que VM a partir de su segundo presidente opta la tendencia moderada, luego del Congreso Mundial de Evangelismo suscitado en Lausana en 1974⁴⁶ y es allí donde se debatió el tema de la responsabilidad o compromiso social del cristiano más conocido en América Latina como *misión integral* y ello evidenció las diferencias entre los fundamentalistas y los neo-evangelicales.

5. Del fundamentalismo al neo-evangelicalismo

3.1 El fundamentalismo evangélico

La configuración del fundamentalismo ocurre por la confluencia de los avivamientos religiosos, el milenarismo, el dispensacionalismo y el conflicto teológico como resultado del proceso de modernidad en el *ámbito religioso* y en el *campo social y político*: el progreso económico con su respectiva crisis social y el expansionismo geopolítico de los Estados Unidos, vinculado a la doctrina del destino manifiesto.

Desde 1880 hasta 1900 un movimiento religioso se estructuró entorno a las conferencias de verano en el Campamento Bíblico Niágara. Este movimiento veía que Estados Unidos estaba inundado de inmigrantes italianos, irlandeses y alemanes católicos y / o socialistas, por lo que veían que el proyecto de nación evangélica estaba seriamente amenazado;⁴⁷ así en 1895 las iglesias evangélicas de la Conferencia de Niágara, en una reunión anual reiteraron la doctrina de los cinco puntos fundamentales –base de la doctrina fundamentalista- los mismos que fueron rápidamente difundidos entre 1910 y 1912.⁴⁸

Los cinco puntos fundamentalistas, no susceptibles de discusión son:

La primera, la inerrancia de la Biblia, era la base de todo. Era una formulación nueva, anti-modernista, de la confesión protestante de la Biblia como norma de fe y práctica. Los otros fundamentos eran el nacimiento virginal del Salvador, con lo cual se pensaba preservar la divinidad de Cristo, el sacrificio vicario en la cruz en lugar de nosotros los pecadores (...), la resurrección física de Jesucristo y el retorno inminente de Jesús para enjuiciar a los pecadores y llevarse los suyos a la gloria sin fin.⁴⁹

El destino manifiesto constituye una ideología que expresa la convicción de los estadounidenses, "de que su país tenía un propósito asignado por Dios de guiar al resto del mundo por el camino del progreso y la

⁴⁵ Para su profundización recomendamos Jean-Pierre Bastian, *Historia del protestantismo en América Latina*, México D.F., CUPSA, 1990 y Heinrich Schäfer, *Protestantismo y crisis social en América Central*, San José – Costa Rica, ULS – DEI, 1992.

⁴⁶ Mooneyham organizó el congreso y la Asociación Billy Graham convocó y financió el evento.

⁴⁷ Jorge Pixley, "¿Qué es el fundamentalismo?" en *Pasos* N° 103. Septiembre-Octubre. Segunda época, 2002.

⁴⁸ Jean-Pierre Bastian, *Historia del Protestantismo en América Latina*, México, CUPSA, 1990, p. 39.

⁴⁹ Pixley, *op.cit.*

libertad".⁵⁰ Esta ideología está unida a las ideas de la nación escogida y la superioridad racial y ello significaba la imposición sobre el "hermano menor", que se traduce en la dominación económica y política⁵¹ y esta imposición tiene asidero en la idea de que los anglosajones, representantes en la historia de la "libertad civil", y del "cristianismo espiritual puro" eran comisionados por la divinidad para ser "el guarda de su hermano". De ahí que, los pueblos ingleses y norteamericanos, al autocalificarse como civilización cristiana más alta tenían que evangelizar y civilizar la humanidad.⁵²

La idea del destino manifiesto se sumó al milenarismo. En el siglo XIX en los Estados Unidos ocurrieron varios despertamientos o avivamientos religiosos, que se caracterizaron por prédicas que enfatizaban la conversión y regeneración individual, el legalismo ético y la simplicidad doctrinal.⁵³ Las profecías bíblicas, la segunda venida de Jesucristo y el milenio, también eran temas de preocupación. El comienzo del Reino de mil años ocurriría luego de una gran tribulación o catástrofe y la segunda venida visible de Cristo en las nubes. Los creyentes serían raptados del sufrimiento de la tribulación (juicio terrible que vendría sobre los pecadores). Plantea la pronta destrucción necesaria y deseada del mundo; el presente es un desierto que destruye cualquier ser viviente, al hombre no le queda otra alternativa que esperar un cataclismo final para que con el arrebatamiento de la iglesia y la segunda venida de Cristo, puedan acudir los escogidos a él.⁵⁴

A los dos anteriores hay que sumar el dispensacionalismo que es una manera de interpretar la Biblia, basada en dispensaciones y utiliza el método inductivo en el estudio de la Biblia. De modo que para el dispensacionalismo la humanidad había atravesado por siete períodos o dispensaciones: 1º la inocencia (innocency), desde la creación hasta la caída de Adán; 2º la conciencia (consciencie), desde el pecado hasta el diluvio; 3º el gobierno de los hombres (human government), desde Noé hasta Abraham; 4º la promesa (promise), desde Abraham hasta la ley mosaica; 5º la ley (law), desde Moisés hasta Jesús; 6º la gracia (grace), desde la cruz y la resurrección hasta la segunda venida de Cristo; 7º la consumación del tiempo o el Reino (fullness of time or the kingdom), desde la segunda venida de Cristo hasta la eternidad

⁵⁰ Pablo Alberto Deiros, *Historia del cristianismo en América Latina*, Buenos Aires, Fraternidad Teológica Latinoamericana, 1992, p. 665-666.

⁵¹ Josiah Strong, "Our Country", en Rubén Loes "El destino manifiesto y la empresa misionera". *Vida y Pensamiento*. San José, Costa Rica, 1987, Vol. 7, N° 1 y 2, p. 18.

⁵² Rubén Loes, "El destino manifiesto y la empresa misionera", *Vida y Pensamiento*. San José, Costa Rica, 1987, Vol. 7, núm. 1 y 2, p. 15.

⁵³ Bastian, *op.cit.*, p. 36-37.

⁵⁴ Heinrich Schäfer, *Protestantismo y crisis social en América Central*, San José, Costa Rica, ULS-DEI, 1992, p. 34-35.

después del último juicio, etapa final de la historia humana.⁵⁵ La doctrina dispensacionalista tuvo su eficaz complemento con el rechazo a la sociedad moderna y la espera del regreso en secreto de Cristo. Los cristianos tenían que dejar la responsabilidad por mejorar las condiciones de vida y, al contrario, debían separarse de los problemas del mundo y esperar con ansiedad el juicio divino y el reino venidero.⁵⁶

De todo esto se desprende que la evangelización fue concebida como una tarea urgente de salvar almas mediante la fe en Cristo, porque "...el presente mundo es (era) malo e inmejorable y que iría de mal en peor hasta que Jesucristo venga por segunda vez. Por ello, ¿qué sentido tiene ministrar integralmente al ser humano? En realidad, lo más importante en dicha concepción era salvar el alma de la perdición eterna".⁵⁷ Consecuentemente, se opuso a la transformación social y, al contrario, adoptó conceptos legalistas de moralidad personal y su rechazo al involucramiento social del cristiano. A tal punto que tuvo desconfianza en la educación moderna, por temor de que las "influencias científicas, escépticas y seculares" menoscaben la fe.⁵⁸ El rechazo al involucramiento social implicaba la "separación del mundo" y significaba el abandono de ciertos vicios o costumbres que consideraban pecaminosos: el licor, tabaco, baile, teatro, trabajar o comerciar el día domingo.⁵⁹

3.2 Responsabilidad social: punto de quiebre

Los evangélicos se habían olvidado históricamente de la responsabilidad social. Por su mentalidad pietista concebían la vida cristiana separada del mundo (realidad económica, social y política). Por ello ya en los años cincuenta y sesenta se decía:

En el pasado nos han dicho que no nos preocupemos por cambiar la sociedad porque de lo que se trata es de cambiar a los hombres. Los hombres nuevos cambiarán la sociedad. Pero cuando los hombres nuevos empiezan a preocuparse por cambiar la sociedad se le dice que no se preocupen, que el mundo siempre ha estado mal, que nosotros esperamos cielos nuevos y tierra nueva y que este mundo está condenado a la destrucción ¿para qué intentar mejorarlo? Lo malo es que quienes esto enseñan disfrutan muy tranquilos de todas las ventajas que este mundo pasajero les ofrece y las defienden con pasión cuando parecen en peligro.⁶⁰

El punto máximo de este forcejeo ideológico lo expresa el gran Congreso de Evangelización de Lausana

⁵⁵ Schäfer, *op.cit.*, p. 40.

⁵⁶ Washington Padilla, *La iglesia y los dioses modernos. Historia del protestantismo en el Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1989, p. 182.

⁵⁷ Freddy Guerrero, "Misión y crecimiento integral: Un enfoque pastoral", en Freddy Guerrero (Compilador), *Misión Integral. Perspectiva, modelos y desafíos*, Quito, FLET, 1995, p. 14.

⁵⁸ John Dillenberger y Claude Welch, *El cristianismo protestante*, Buenos Aires, Editorial "La Aurora", 1954, p. 216.

⁵⁹ Padilla, *op.cit.*, p. 182.

⁶⁰ Samuel Escobar, "Responsabilidad social de la iglesia" en Cecilia Cerón (Editora) *Reflexiones para el cumplimiento de la misión*, San Salvador, World Vision El Salvador, 2001, p. 60.

suscitada en 1974, auspiciado por la Asociación Evangélica Billy Graham. El Congreso estableció bases para la evangelización y diferencias entre las dos tendencias: los fundamentalistas y los neo-evangelicales. Este Congreso planteaba contextualizar el evangelio a la realidad del mundo empobrecido y de violencia y como resultado de ello surgió el Pacto de Lausana, documento que condensa la propuesta neo-evangelical de *responsabilidad social* y a partir de entonces las principales misiones evangelicales se internacionalizaron.⁶¹

La diferencia constituye básicamente respecto a la Biblia. Para los fundamentalistas es infalible tanto el texto como su interpretación; mientras que los neo-evangelicales son flexibles en su interpretación. Asimismo los fundamentalistas no aceptan que las iglesias y los evangélicos se involucren en asuntos sociales, en cambio los neo-evangelicales están de acuerdo con el compromiso o responsabilidad social.

La tendencia neo-evangelical, en América Latina en 1969, ya había realizado el primer Congreso Latinoamericano de Evangelización (CLADE I) en Bogotá, congreso interdenominacional que había planteado la responsabilidad social de la Iglesia. Pronto el compromiso social se condensaría en el concepto de misión integral y con ello se extendería a todo el continente por medio del CLADE II (Lima, 1979), CLADE III (Quito, 1993) y CLADE IV (Quito, 2000) bajo el liderazgo de sus ideólogos agrupados en la Fraternidad Teológica Latinoamericana, FTL.

3.3 Misión integral y compromiso social

En la consulta sobre *Evangelismo y responsabilidad social* acontecido en 1982 en Grand Rapids-Michigan, auspiciado por el Comité de Lausana, sostienen que la responsabilidad social es, a) una consecuencia de la evangelización; b) un puente para la evangelización; y c) una compañera de la evangelización. Asimismo en la reunión sobre *La naturaleza y la misión de la Iglesia* celebrada en Wheaton, Illinois, en 1983 enfatiza que los cristianos son llamados a ser transformadores del mundo, preocuparse por la justicia y la compasión por los pobres. De modo que, “la misión de la Iglesia incluye tanto la proclamación del Evangelio como la respuesta a las necesidades humanas e incluyen justicia social y transformación de la sociedad”.⁶²

⁶¹ Cf. Stoll, *op.cit.*, p. 64-95.

⁶² Rodrigo Zapata, *La iglesia del Kyrios presente en América Latina*, Quito, Editora Porvenir, 1988, p. 96-99.

La responsabilidad social cristiana está condensada en el Pacto de Lausana de la siguiente manera: “Afirmamos que Dios es no sólo el Creador sino el Juez de todos los hombres. Por lo tanto, deberíamos compartir en preocupación a favor de la justicia y la reconciliación a lo largo y ancho de la sociedad humana y a favor de la liberación de los hombres de toda clase de opresión”. Esto implica tres tipos de relaciones: a) la acción social es una *consecuencia* y *objetivo* del evangelismo. El evangelismo es el medio por el cual Dios trae a la gente a un nuevo renacimiento y su nueva vida se manifiesta en el servicio a los demás; b) la acción social es *punte* al evangelismo; y c) la acción social lo *acompaña* como socio al evangelismo. Pero el evangelismo tiene cierta prioridad por cuanto a éste atañe el destino eterno de las personas y al traerles las buenas nuevas de salvación los cristianos están haciendo lo que nadie más puede hacer.⁶³

En este sentido “una evangelización que no toma nota de los problemas sociales y que no anuncia la salvación y el señorío de Cristo dentro del contexto que viven los que escuchan, es una evangelización defectuosa que traiciona la enseñanza bíblica y que no sigue el modelo propuesto por Cristo, quien envía al evangelizador”.⁶⁴

Es más, de acuerdo con René Padilla, el máximo exponente de *misión integral* en América Latina, sostiene:

La proclamación del amor de Dios en Cristo Jesús es un aspecto ineludible de la misión cristiana. Sin embargo, tanto las Escrituras como la experiencia cristiana ratifican que no basta hablar de Dios; que es necesario manifestarlo en acciones concretas orientadas al bien físico, socioeconómico, psicológico o espiritual del prójimo. Como lo expresa el apóstol Juan: “no amemos de palabra ni de labios para afuera, sino con hechos y de verdad” (I Jn 3:18).

El tema de la misión integral está ligado íntimamente a la toma de conciencia de la responsabilidad social de la Iglesia, toma de conciencia que a su vez depende en gran medida del reconocimiento del carácter social de la vida humana. Desde la perspectiva de “evangelismo”, con su énfasis en la proclamación oral de las buenas de Jesucristo, el mensaje se dirige al individuo en aislamiento de su contexto social. Lo que busca primordialmente es la “salvación del alma”, haciendo caso omiso de las necesidades sociales, materiales y corporales del oyente en el presente. Desde la perspectiva de la misión integral, con su insistencia en la unidad del ser, el hacer y el decir de la Iglesia, el mensaje se dirige a la totalidad de la persona en comunidad. Lo que se busca es la transformación de la persona en todas las dimensiones de su vida, según el propósito de Dios, ahora y para siempre.⁶⁵

Tal como indicamos, la *misión integral* vino articulándose desde los años sesenta alrededor de una corriente moderada del protestantismo evangélico conocida como neo-evangelical y Visión Mundial se ha nutrido de ella expresado en su enfoque de desarrollo integral y luego en el modelo de desarrollo transformador.

⁶³ José María Blanch (Editor), *El movimiento de Lausana al servicio del Reino*, San José, Costa Rica, Visión Mundial, 1992, p. 179-188.

⁶⁴ Escobar, *op.cit.*, p. 56.

⁶⁵ René Padilla, “Itinerario de la Misión Integral: De CLADE I a CLADE IV” en Cecilia Cerón (Editor), *Reflexiones para el cumplimiento de la misión*, San Salvador, World Vision El Salvador, 2001, p. 8.

Capítulo tercero

Enfoque y estrategia de desarrollo

El discurso y la práctica del desarrollo de Visión Mundial se sustentan en primer lugar en el discurso y la esperanza de la realización del Reino de Dios y en segundo lugar en la comprensión de la pobreza. La superación de la pobreza y sus implicaciones se lo plantea por medio del *programa de desarrollo de área* (PDA), estrategia de su enfoque de *desarrollo transformador* (DT).

1. Marco conceptual del desarrollo

1.1 Pobreza y riqueza

De acuerdo con la *Guía de Desarrollo Transformador*,⁶⁶ la pobreza es concebida como “la falta de la alimentación básica para sobrevivir. Poco a poco la definición se amplió incluyendo necesidades básicas como vivienda y ropa, luego salud, agua e ingresos y más tarde servicios básicos y aspectos intangibles

⁶⁶ Visión Mundial, *Guía de Desarrollo Transformador Sostenible* (Guía DTS), San José, Visión Mundial. Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 1999, p. 13.

como educación y seguridad”. También acoge la definición del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que entiende como “negación de opciones y oportunidades básicas y fundamentales para el desarrollo humano (...) para vivir una vida decente y de calidad”.

Es decir, constituye privaciones de necesidades básicas, vida sana, libertad, dignidad, confianza, conocimientos, comunicación, acceso a recursos, ejercicios de derechos humanos y políticos; asimismo la falta de participación en la toma de decisiones, de acceso y de control sobre los recursos que permiten controlar sus vidas. A esto se añade la definición y el esquema de las necesidades humanas negadas a los pobres que plantea Manfred Max Neef en las dimensiones de ser, tener, hacer y estar⁶⁷. Luego de caracterizar cifras y secuelas de la pobreza, sostiene que

La pobreza se debe a varios factores complicados e interrelacionados. Estos elementos son mantenidos por sistemas estructurales históricos, sociales, económicos y políticos que funcionan como círculos viciosos. En parte por trayectoria histórica local y global y por una distribución injusta. (...) (A) los pobres les falta recursos, especialmente capital y tierra. (...) tienen poco poder (...) están afectados por sistemas políticos y económicos locales e internacionales (...) les afectan problemas geográficos, de salud y de educación y carecen de servicios sociales adecuados. En resumen, no tienen los ingredientes para desarrollar una vida decente, ni tampoco acceso a recursos para invertir en su propio mejoramiento, o control sobre las decisiones que les afectan, es decir, los elementos necesarios para cambiar su situación. Mientras tanto, los recursos y el poder de los más ricos se incrementan de manera muy fácil.⁶⁸

Además de los anteriores, como factores constituyen también la concentración de recursos y de la tierra en pocas manos, el deterioro del medio ambiente, la deuda externa y los ajustes estructurales de los países en desarrollo, estrangulan la economía de los pobres. En fin las causas son de índole económica, social, política, cultural y hasta espiritual como sugiere Myers.⁶⁹

1.2 Desarrollo transformador y empoderamiento

Desarrollo transformador

Al DT lo define como el “proceso de integración de esfuerzos que promueven personas y comunidades empoderadas, con el fin de producir cambios y transformación en las condiciones físicas, espirituales,

⁶⁷ Cf. Manfred Max Neef, *Desarrollo a escala humana. Conceptos, aplicaciones y reflexiones*, Barcelona, Editorial ICARIA, 1994.

⁶⁸ Guía DTS, *op.cit.*, p. 16.

⁶⁹ Bryant L. Myers, *Caminando con los pobres. Manual teórico-práctico de desarrollo transformador*, Buenos Aires, Kairós, 2002, P. 60-95.

sociales y culturales de la vida. Este esfuerzo aspira a ser una señal comunitaria del mundo ideal del Reino de Dios anunciada en el Evangelio, expresada en una relación del ser humano con Dios, consigo mismo, con los otros y con el medio ambiente”.⁷⁰ Ello implica el aseguramiento de procesos de cambio que incluye el ámbito espiritual, cultural, psicológico y social; tanto en el nivel de individuos, familias o grupos como en el nivel de instituciones, culturas y estructuras. Por tanto, el DT es una visión de largo plazo, planificado con objetivos, acciones específicas y sostenible en el tiempo y el espacio. El DT lucha contra las causas de la pobreza, intenta permear los procesos, los sistemas, las políticas y las filosofías, con el fin de empoderar a las personas, familias, comunidades y países a fin de lograr la calidad de vida propuesta por Dios.⁷¹ Los *ámbitos* para la comprensión y la práctica del DT se distinguen en: persona humana, relaciones sociales y el medio ambiente.

AMBITOS	LO QUE SE ESPERA
Persona humana	<ul style="list-style-type: none"> -Relaciones armónicas con Dios (espiritualidad) -Autovaloración, eleva el autoestima, a fin de ser sujeto y actor -Superación del fatalismo, la apatía y el conformismo de los pobres -Desarrollo centrado en las personas por encima de los cambios materiales.
Relaciones sociales	<ul style="list-style-type: none"> -Relaciones sanas y armónicas entre las personas -Formas de relación comunitaria y participativa (empoderamiento) -Alianzas de cooperación y redes de movilización social
Creación	<ul style="list-style-type: none"> -Acceso al medio ambiente sano y recursos naturales renovables (calidad de vida) -Cuidado del medio ambiente y recursos naturales <p style="text-align: right;">Fuente: Guía DTS</p>

Empoderamiento

VM lo define como el “proceso mediante el cual las personas, grupos, o sociedades desarrollan las capacidades de diseñar, influenciar y controlar su entorno y su futuro, tomar decisiones y ejecutarlos. Es el proceso de pasar de ser un ser dependiente o receptor, a actuar en interdependencia, constituyéndose en actor protagonista de su historia, asumiendo su responsabilidad ética y moral”.⁷² La situación de marginalidad y pobreza también se debe a la falta de poder para transformar dicha situación. La falta de poder es “la incapacidad de un agente (individual o colectivo) de actuar para controlar y cambiar su realidad, incapacidad que viene dada por la falta de recursos, de acceso a todo tipo de recursos y por la ausencia de participación”; superarla implica un proceso complejo, integral y sostenible.

⁷⁰ Guía DTS, *op.cit.*, 35.

⁷¹ *Idem.*

Es decir, para VM, el empoderamiento posee elementos como el reconocimiento y valoración de la sociedad a la persona, la participación activa en los procesos sociales, económicos y políticos, acceso a la toma de decisiones y proceso de organización y toma de conciencia. Ello implica la importancia del fortalecimiento de la sociedad civil para que pueda aportar su propia influencia sobre políticas generales. Esto requiere educación de la ciudadanía para que la gente pueda tomar decisiones informadas y esté preparada para asumir responsabilidades y “apropiarse” de lo que se han propuesto de acuerdo. Es decir, es algo como la participación democrática y políticas de inclusión.⁷³

2. Proyecto de desarrollo de área

2.1 Conceptualización y elementos

El Proyecto de Desarrollo de Área (PDA), siendo una estrategia para alcanzar el DT pretende “desencadenar procesos de transformación humana, social, económica y política basada en valores cristianos y centrada en el protagonismo de los pobres y oprimidos, para restablecer relaciones sanas entre el ser humano y Dios, consigo mismo, con otros y con la creación. El PDA integra un conjunto de principios, políticas, métodos, sistemas, recursos y acciones organizadas y sostenibles en un área geográfica determinada”.⁷⁴

La estrategia del PDA incluye varios elementos que articulan y orientan la metodología del trabajo: a) los pobres organizados –participantes de la comunidad- son los principales protagonistas del DT y del empoderamiento (centrado en los pobres); b) el trabajo del PDA apunta hacia el cambio integral y sostenible de la vida de las personas, familias y comunidades (transformación humana); c) la estrategia promueve el fortalecimiento de la organización comunitaria, requisito para concretar cambios en el entorno (organización comunitaria); d) la implementación es facilitada por un equipo técnico multidisciplinario que reside en la localidad y está integrado a la comunidad y su rol es de catalizador (facilitado por equipo técnico); e) la comunidad gradualmente se apropian de los procesos del desarrollo

⁷² Guía DTS, *op.cit.*, p. 57.

⁷³ Michael Taylor, *Cristianismo, pobreza y riqueza*, Quito, CLAI, 2002, p. 65-66.

de acuerdo con la evaluación de indicadores de la etapas del PDA (transferencia gradual); f) concentrada en una área geográfica; g) a largo plazo y h) procura optimizar y complementar los recursos y su eficiencia y eficacia.⁷⁵

Por área lo define como un espacio geográfico (rural o urbano) que conforma una microregión con elementos físicos, culturales y geopolíticos comunes. Los criterios incluyen:

- Un conjunto de comunidades (unidad más pequeña de agrupamiento de familias y viviendas) en un territorio continuo y compartido;
- Condiciones socio económicas de pobreza; e
- Identidad y cultura común en términos de recursos y necesidades, y una problemática social, económica, ambiental y política compartidas.

Finalmente, otros criterios institucionales que VME contempla es la factibilidad del PDA (delimitación geográfica manejable y accesible y densidad poblacional, viabilidad histórica y cultural, disposición de las comunidades y facilidades de cumplir con los requerimientos institucionales), eficiencia y eficacia de la administración (optimización de recursos, rendimiento de cuentas, administración funcional y sencilla que traduzcan en costos operativos razonables) y relaciones horizontales entre VME y las comunidades organizadas (relaciones de trabajo no jerárquicas sino armoniosas, en equipo y aprendizaje mutuo entre los técnicos, la organización comunitaria y VM). El quehacer del desarrollo debe estar permeado por los principios y valores del Evangelio en un clima de tolerancia y respeto por la diversidad de las expresiones de fe.

2.2 Etapas del desarrollo de área

El desarrollo de área sugiere el cambio y progreso sostenido y ello implica que es de largo plazo que demanda planificación e implementación por etapas. Cada etapa depende de la experiencia acumulada, de la evaluación, del contexto, del estado deseado previo cumplimiento de los objetivos, de la participación de los actores y el tiempo estimado para cada PDA.

⁷⁴ Guía DTS, *op.cit.*, p. 59.

⁷⁵ Sobre la cobertura y ubicación geográfica de los PDA, Cf. Anexo 4.

ETAPAS DEL PDA

ETAPA	AÑOS
Pre - PDA	1
Inicio y formulación	1 a 2
Implementación	5 a 7
Consolidación	2 a 3
Fin del financiamiento de VM	1 a 2
Continuidad Posfinanciamiento	5 a 10

Fuente: Guía DTS

Elaboración: Propia

Cada etapa tiene definido objetivos, estados deseados y roles inclusive de la Junta Directiva y equipo técnico del PDA, así como de VM; igualmente se prevé de posibles barreras y riesgos⁷⁶.

3. Ejes de trabajo e indicadores del desarrollo transformador

La forma de concretizar además de los PDA, obviamente lo hace por medio de apoyo a los PDA en programas y proyectos. En el caso ecuatoriano la intervención técnica o los programas del desarrollo transformador incluyen, a partir del presente año fiscal (octubre a septiembre), las estrategias de derechos de la niñez, economía comunitaria, gestión y liderazgo.⁷⁷

EJES ESTRATEGICOS	EJES TRANSVERSALES		
DERECHOS DE LA NIÑEZ Y LA FAMILIA Atención materno infantil Salud comunitaria Educación transformadora Protección/derechos de la niñez	TESTIMONIO CRISTIANO	PROMOCION DE LA JUSTICIA	
ECONOMÍA COMUNITARIA Producción: agrícola, pecuaria, artesanal y microempresa Micro.crédito Comercialización Turismo			
LIDERAZGO Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Liderazgo y gestión local Gestión institucional (PDA)			

Fuente: Elaboración propia

El primer eje, derechos de la niñez, se concretiza por medio de mecanismos como *atención materno infantil* (información, capacitación de promotoras comunitarias, nutrición adecuada, vacunación), *acceso a la salud* (saneamiento ambiental, educación para la salud, estrategia de salud comunitaria, atención primaria y emergencias y prevención de riesgos). También contempla procesos relacionados con la *protección de la niñez* (lucha contra el maltrato, abuso, explotación y tráfico infantil), y finalmente la

⁷⁶ Respecto al estado deseado en cada etapa del PDA compare Anexo 5.

educación (presencia del niño en la escuela –dota útiles escolares y becas-, participación en redes para mejoramiento educativo, apoyo para material didáctico e infraestructura escolar básica, educación complementaria (oficios) y difusión de los derechos de la niñez, mujer y colectivos.

En el segundo eje estratégico, VME ha colaborado y procura apoyar a los PDA en iniciativas de capacitación en la producción orgánica, procesamiento y comercialización de productos, emprendimientos microempresariales, turísticos y financieros. El objetivo básico es la seguridad alimentaria y una vez asegurado ésta, los excedentes pueden ser comercializados ya sea en el mercado tradicional o alternativo. El tercer ámbito de apoyo constituye gestión, liderazgo y fortalecimiento institucional, el mismo tiene como finalidad la participación y movilización social y para ello contempla los mecanismos de formación de líderes, participación de mujeres y niños y alianzas estratégicas.

Los ejes estratégicos están atravesados por *testimonio cristiano* (incorporación en el discurso y la práctica cotidiana de los empleados y beneficiarios al testimonio cristiano) y *promoción de justicia* (incorporación del tema de los derechos, justicia y paz). Tanto los ejes estratégicos y los transversales están apoyados por unidades como de atención en emergencias –Prevención, emergencias y rehabilitación (PER), Servicio de atención al cliente (SAC) que es el sistema de patrocinio, finanzas, auditoría, sistemas, recursos humanos, monitoreo y evaluación y comunicación social.

¿Cómo medir los objetivos y metas de desarrollo propuesto? En primer lugar, todos los PDA para conformarse como tal tuvieron que contar con un diagnóstico y un plan estratégico, inclusive al final del año fiscal AF 2002 se contó con un nuevo diagnóstico y plan. Estos dos aspectos son herramientas que permitirán monitorear y medir los resultados. VME en este momento está diseñando un sistema de monitoreo y evaluación. En cuanto a indicadores VME dispone de Indicadores de Desarrollo Transformador (IDT) los mismos que han sido desarrollados por la oficina internacional de VM.⁷⁸ Doce son los indicadores del DT, los mismos que son emanados del marco de desarrollo transformador.

⁷⁷ Cf. Visión Mundial Ecuador, *Modelo de acompañamiento a PDA*, Quito, VME, 2003, p. 8-20.

⁷⁸ Cf. World Vision, *Indicadores de desarrollo transformador*, Guía de campo, Washington, DC, World Visión – Equipo de Recursos de Desarrollo, 2003, Volumen uno.

INDICADORES DT

TITULO	INDICADOR
1. Vacunación	Niños de 12 a 23 meses de edad
2. Nutrición adecuada	Niños de 6 a 59 meses de edad con puntajes para edad Z
3. Educación primaria	Niños asistiendo a escuela primaria
4. Agua segura	Hogares que recogen un mínimo de 15 litros de agua por persona al día
5. Control de la diarrea	Niños de 0 a 59 meses y conocimiento de control
6. Capacidad de recuperación en el hogar	Número de estrategias
7. Hogares más pobres	% de hogares más pobres
8. Participación comunitaria	Participación de mujeres y jóvenes en la planificación, implementación, monitoreo y evaluación de programas
9. Sostenibilidad social	Mobilización de recursos y destrezas de trabajo en red de organizaciones comunales
10. Atención a los demás	Protección de la niñez, relaciones de género y resolución de conflictos
11. Surgimiento de la esperanza	Actitud futura, autoestima y espiritualidad
12. Impacto cristiano	Información sobre formación espiritual, relaciones eclesíasticas y testimonio cristiano

Fuente: Modelo de Acompañamiento

Elaboración: Propia

El impacto que pretende lograr es el bienestar de los niños, niñez empoderado, relaciones cambiadas, comunidades interdependientes, sistemas y estructuras transformadas y cooperantes transformados.⁷⁹

4. Financiamiento del desarrollo

Visión Mundial para hacer realidad su enfoque de desarrollo y su estrategia de PDA en las comunidades, ha desarrollado a lo largo de su existencia un sistema de financiamiento seguro y a largo plazo que ciertamente también ha sido criticado enérgicamente.

Sus ingresos provienen de dos fuentes a) patrocinio y b) donaciones. Este último representa un porcentaje mínimo que procede de donaciones en especie o apoyo financiero de organismos gubernamentales y del sector privado previa presentación de proyectos; por lo que en el presente acápite nos concentraremos en comprender brevemente el sistema de patrocinio.⁸⁰

El sistema de patrocinio consiste en que una persona (padrino) convencida de ayudar al más necesitado contribuye –principalmente con dinero- mensualmente para beneficio de un niño o niña. El sistema implica un proceso sistemático que inicia con el niño – padre/ madre de familia – PDA – Oficina

⁷⁹ World Vision, *Transformational Development*, Core documents, WV International Partnership Office. Monrovia, CA, January 2003.

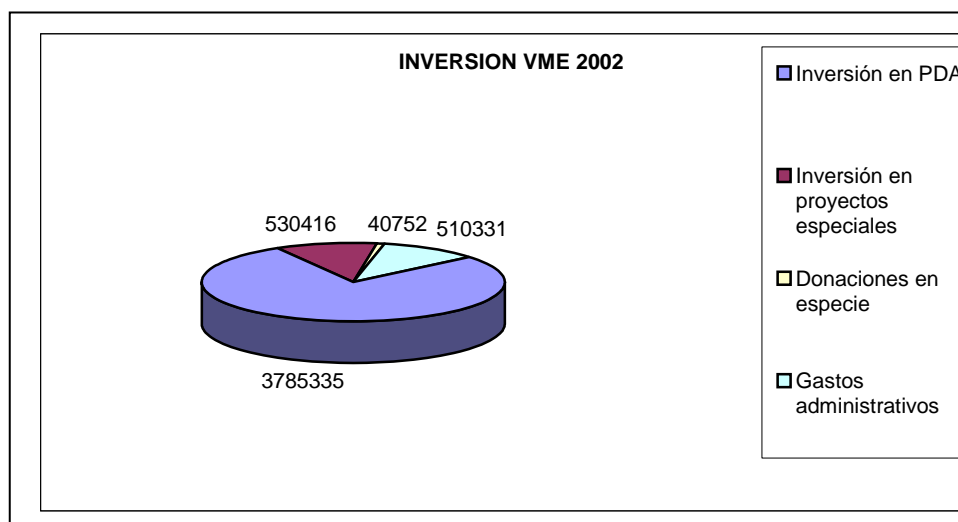
Nacional (ON)- Oficina Regional (OR)- Oficina de Soporte (OS)- y patrocinador y de la misma manera al revés. Las responsabilidades de cada componente del sistema son importantes. Los PDA tienen que mantener a los niños en el programa de patrocinio y esta es la base para la realización de actividades de desarrollo sobre la base de su diagnóstico, plan y la oferta de ejes de trabajo.⁸¹

INGRESO POR PATROCINIO

PAIS / OS	VALOR
Alemania	337.735
Australia	553.435
Canadá	438.467
Hong Kong	202.957
Japón	89.773
Taiwan	131.986
Estados Unidos	1.750.647
TOTAL	3.505.000

Fuente: Informe anual 2002

Un aspecto que vale indicar es que ni los PDA ni la misma ON conoce con cuánto contribuye mensualmente un patrocinador por cada niño, la OS es la que asigna a cada PDA de acuerdo con el plan y presupuesto anual. Igualmente el proceso de patrocinio de un niño o niña sólo inicia con el consentimiento de los padres y madres de familia, así como un PDA se articula con el visto bueno de los miembros y la directiva o cabildo de las comunidades.



El fin último del sistema de patrocinio es asegurar la consecución del desarrollo transformador que está centrado en la comunidad y enfocado en el bienestar integral de la niñez. Sin embargo, dos aspectos son

⁸⁰ En cuanto a la niñez en patrocinio, consulte Anexo 6.

⁸¹ Cf. Visión Mundial Ecuador, *Lineamientos de relación entre PDA y Visión Mundial Ecuador*, Quito, VME, 2003.

vitales y esto es una exigencia de los patrocinadores, la salud y la educación de los niños; por tanto, estas dos áreas siempre concentran el mayor porcentaje de recursos del financiamiento.

Capítulo cuarto **Desafíos del desarrollo local**

En la actualidad, Ecuador igual que muchos países de América Latina, mediante sus gobiernos de turno, están empeñados en concretizar los procesos de modernización del Estado que principalmente en el ámbito económico se ha caracterizado por las privatizaciones de las empresas y servicios públicos; también ha implicado la reducción del tamaño administrativo del Estado y principalmente ha significado la descentralización de competencias y recursos a los gobiernos locales, municipios. La descentralización en el ámbito político-administrativo del país y mayor apertura al libre juego del mercado en el ámbito económico, sólo son dos aristas de los cambios de los Estados que implica el proceso actual de globalización.

Obviamente, cualquier enfoque y estrategia de desarrollo que se plantee desde el sector privado como de las organizaciones no gubernamentales, ONGs, deberá tener muy en cuenta, además de la problemática y desafío social y económico local, el proceso de descentralización del Estado y las expectativas del desarrollo local instrumentalizados mediante planes de desarrollo.

1. Noción del desarrollo

De acuerdo con Escobar, el desarrollo es un invento de los países del Norte. En 1949, Truman, presidente de los Estados Unidos, en su discurso del 20 de enero, articuló la idea de que el mundo debía acudir para resolver los problemas de las “áreas subdesarrolladas”. Dicho planteamiento sostiene la idea de reproducir las características de las sociedades avanzadas de entonces: industrializadas, urbanizadas, tecnificada su agricultura, con educación y valores culturales modernos, en fin sociedades con mejor nivel de vida. De todo ello el mundo era responsable.⁸²

De esta manera se inauguró la cooperación al desarrollo, proponiendo movilizar la ciencia y la técnica, actores sociales, la comunidad internacional a favor de las naciones desfavorecidas y particularmente la responsabilidad recayó en los organismos creados luego de la II Guerra Mundial, principalmente las Naciones Unidas.

A la par de la idea del desarrollo también surge el adjetivo subdesarrollo. Este se relaciona con las regiones económicamente atrasadas y sugiere la posibilidad de intervención para provocar cambios hasta que llegue a ser como los países a imitar. Así, subdesarrollo es la forma inacabada del desarrollo; desarrollo es un estado de abundancia, riqueza y que no cesa de crecer y son inagotables.⁸³

Procurar definir desarrollo no creemos que es adecuado, sin embargo ello lleva consigo la idea del evolucionismo social (imitar a países industrializados), el individualismo (desarrollo de personas), el economicismo (crecimiento económico), es normativo (a lo que se debe llegar), es instrumental (a quien beneficia) o pletórica de términos (democrático, participativo); es decir, sea como fuere “aparece como una creencia y como una serie de prácticas que forman un todo a pesar de sus contradicciones”.⁸⁴

Entonces, el desarrollo es la utopía social. Es el paraíso perdido de la humanidad y por eso cada grupo social se aproxima a lo que es su propia idea de un “estado de

⁸² Arturo Escobar, *La invención del tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*, Bogotá, NORMA, p. 19-21.

⁸³ Gilbert Rist, *El desarrollo: historia de una creencia occidental*, Madrid, IUDC-La Catarata, 2002, p. 87-91.

⁸⁴ Rist, *op. cit.*, p. 20-36.

desarrollo”, cuando aparentemente logran esa meta, inmediatamente lo cambian y es por ello que se ha proliferado los “desarrollos”.⁸⁵

4. Caracterización del desarrollo local

En el contexto actual de la descentralización del Estado que implica la transferencia de ciertas competencias y recursos a los gobiernos locales (de Juntas Parroquiales, Municipios y Consejos Provinciales) que tradicionalmente les correspondía a la administración central del Estado, el debate y su puesta en práctica del desarrollo local es de mucha pertinencia. Más aún, cuando las comunidades campesinas e indígenas históricamente se han organizado sobre la base de un territorio y posteriormente estas comunidades –basado en relaciones de parentesco– reconocidas por el Estado lo conforman organizaciones de integración, la mayoría dentro del límite geopolítico de parroquia, demandan y plantean el desarrollo desde su realidad y su perspectiva.

Barrera sostiene que el desarrollo local es

un proceso de cambio socio-económico, político y cultural de carácter sostenido (o “sustentable”); un proceso que, además, se encuentra territorialmente localizado, y cuya finalidad última es el progreso de la región local, de la comunidad regional o local y, por supuesto, de cada persona que pertenece a ella. Eso significa: crecimiento económico, distribución de la riqueza, mejoramiento de las condiciones de vida, equidad de género y cuidado del medio ambiente; pero también apropiación del espacio local y de sus posibilidades de desarrollo, lo cual implica el desarrollo de condiciones que faciliten y no coarten la participación social en los distintos ámbitos de la vida local, la democratización de las instancia de gobierno, el fortalecimiento del tejido social y de las culturas que allí viven.⁸⁶

Un proceso de desarrollo local implica la sostenibilidad de ese desarrollo en el tiempo y en el espacio, localizado en un territorio o región y que tiene su finalidad el progreso de la región local y obviamente de sus pobladores.

Hasta aquí una palabra que acompaña el término desarrollo es “lo local”. Arocena plantea que lo local se entiende en cuanto a lo global y ésta no es suma de “locales”.

⁸⁵ Sergio Boisier, “Desarrollo (local) ¿De qué estamos hablando? En Antonio Vasquez (Comp.), *Transformaciones globales, institucionales y políticas de desarrollo local*, Rosario – Argentina, Homo Sapiens, 2001, p. 55.

Así, una provincia, un cantón sería lo “local” ante el país; y ante lo global, el país; una ciudad ante la provincia, etc. Lo local implica una sociedad, con niveles socioeconómicos y culturales. Lo socioeconómico significa la existencia de riqueza generada localmente y ésta es objeto de negociaciones; el nivel cultural hace referencia a su historia y su sistema de valores que expresa pertenencia y por tanto identidad colectiva. Esta sociedad ubicada en un territorio delimitado tiene iniciativa propia, y esto se expresa en la planificación local y además denota la existencia de actores locales (organizados y ligados a la toma de decisiones).⁸⁷ Es decir, lo local hace referencia a la sociedad ubicada en un territorio con niveles sociales, económicos y culturales.

Boisier es más explícito al considerar que el desarrollo local es “un proceso localizado de cambio social sostenido que tiene como finalidad última el progreso permanente de la región, de la comunidad regional como un todo y de cada individuo residente en ella”. Ello requiere, el crecimiento de la autonomía local (capacidad local), capacidad de apropiarse de parte del excedente económico y reinvertirlo, crecimiento del proceso de inclusión social, crecimiento del proceso de conciencia y movilización social (manejo de recursos) y auto-percepción de pertenencia a la región.⁸⁸

La puesta en práctica del desarrollo local, como sugiere Barrera, implica considerar elementos internos y externos. Los internos se refieren a factores que permiten crecer: acumulación del capital, acumulación técnica, capital humano y mercado; y a factores de desarrollo: tejido social, recursos, instituciones, procedimientos, cultura, ética, y grados de localidad. El entorno tiene tres escenarios: El escenario contextual: apertura, inserción en los mercados y demanda externa, políticas de precios y regulaciones; el escenario estratégico: nuevas modalidades de organización,

⁸⁶ Augusto Barrera, *Espacio, territorio y desarrollo local: Aproximaciones teóricas y marcos históricos*, Quito, CIUDAD, 2002. Mimeografiado.

⁸⁷ José Arocena, *El desarrollo local. Un desafío contemporáneo*, Montevideo, CLAEH, 1995, p. 19-26.

⁸⁸ Sergio Boisier, *El difícil arte de hacer región*, Cusco, CERA- Bartolomé de la Casas, 1992, p. 190.

administración del territorio y procesos de descentralización; y el escenario político: correlaciones de fuerza, proyecto político regional y primacía espacial.⁸⁹

Reiterando, el desarrollo local requiere tener en cuenta los factores culturales (auto-referencia), recursos (materiales, sociales, conocimiento), actores (individuales, colectivos), entorno (mercado, Estado, relaciones internacionales), Instituciones y procedimientos (administración, información, modernización).⁹⁰

5. Descentralización y desarrollo local

El aparato burocrático centralizador siente la necesidad de desconcentrar y descentralizarse. La década de los 60 con el auspicio de los organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Banco Mundial (BM) condujeron al modelo de tendencia centralizadora con la finalidad de acelerar la modernización y los cambios sociales. Durante los años 70 aparece el interés por la descentralización debido a la desilusión por planeamiento centralizado, nuevas formas de administración del Estado, inequidad y concentración de recursos, brecha entre pobres y ricos y consecuentemente la centralización pareció insostenible y colapsó en los 80, para dar apertura a las propuestas de desconcentración y descentralización en los años 90.⁹¹

El tema de la descentralización no solo tiene que ver con la transferencia de competencias del Estado centralista, o de la desregulación, sino que es fruto o consecuencia de cambios en el rol del Estado.

La discusión actual sobre el papel del Estado ya no es tanto la reducción del tamaño o modernización del mismo por influencia externa, como consecuencia o imposición del

⁸⁹ Barrera, *op. cit.*, p. 8.

⁹⁰ Boisier 1999, *op. cit.*, p. 53.

⁹¹ Lautaro Ojeda, *La descentralización: un proceso que no acaba de cuajar*, Mimeografiado para Especialización Superior en Gestión y Desarrollo Local de la UASB. Enero 2003, p. 2-6.

ajuste estructural, mas bien la preocupación está sobre a) la capacidad del Estado para corregir las fallas o asimetrías del mercado en general, b) adaptación progresiva a las normativas del régimen de organismos multilaterales y c) la descentralización, la desconcentración y la reforma institucional y administrativa para crear una nueva relación entre el Estado y las sociedad.⁹²

En este sentido, la descentralización puede tener diferentes significados como a) delegación de una función administrativa que es defendida o impulsado por un organismo especializado del Estado, en el caso ecuatoriano el Consejo Nacional de Modernización, CONAM, por ejemplo; b) reacomodo funcional del aparato administrativo, no como modificación del ordenamiento político, es decir, esto es desconcentración; c) descentralización de partes o sectores o funcional e inclusive territorial; y transferencia de competencias del aparato central a los municipios dotados de un mínimo de condiciones materiales, jurídicas y administrativas que les permita asumir las nuevas funciones.⁹³

El tema de la descentralización dentro del marco de reestructuración del Estado también se debe a la crisis del Estado. Aparecen nuevos actores emergentes frente a lo tradicional, estos traen nuevas demandas y nuevos liderazgos, el Estado no puede responderlas; igualmente los partidos tradicionales poco a poco pierden su vigencia, su discurso y su sustento en las bases; pero sin duda también pesan los problemas macroeconómicos que ha conllevado a los programas de ajuste estructural.⁹⁴

Pero existen más elementos para entender este proceso. De acuerdo con Rivera la crisis del Estado sería por la incapacidad del mismo para procesar demandas sociales debido a la misma crisis económica y fiscal al abandonar las políticas de redistribución y de esta manera no pudo ofrecer servicios. Por otro lado, aparece todo

⁹² Ruth Lucio y Juan Fernando Terán, *Estado de la cuestión: La visión del Estado Nacional después del cuestionamiento a las políticas del Consenso de Washington*, Quito, UASB, diciembre 2002. p. 3. Mimeografiado.

⁹³ Roy Rivera, "El proceso de producción de la política local en el marco de la reestructuración del Estado", en Roy Rivera, *Descentralización y gestión local en América Latina*, San José – Costa Rica, FLACSO, 1996, p. 58 – 61.

⁹⁴ Romeo Grompone, *Nuevos tiempos, nueva política. El fin de un ciclo partidario*, Lima, IEP, 1995, p. 12 – 32.

tipo de movimiento y solidaridades locales frente a un Estado inoperante. Es decir, la re-configuración del Estado, al optar por lo local y por una política local no solo es por las limitaciones institucionales estatales, sino también por la nueva forma de relacionarse de las sociedades civiles con el Estado.⁹⁵

De este modo, el rol tradicional del Estado como forma de representación colectiva de la sociedad, organizador de la vida social (regulaba la esfera pública), y el Estado como actor social, organizador de tareas públicas y de beneficio colectivo, está dando paso hacia el abandono de la concepción de producto histórico que debe adaptarse a la cultura cívica, ofertar servicios sociales universales, controlador y regulador del mercado. Hoy en el contexto de la globalización, la nueva concepción está centrada en la dinámica económica, ya no tiene vigencia la identidad nacional o lo nacional como identidad.

De esta manera, la preocupación global de un Estado por la concreción de las políticas públicas y sociales ya no es de incumbencia del mismo sino del municipio e inclusive el sector privado – las ONG por ejemplo-. El papel del Estado se ha reducido a su rol de rector, generador de políticas y normas; es el papel de ser garante de la provisión de ciertos servicios sociales universales y focalizados, pero mediante terceros.⁹⁶

El papel de los gobiernos locales, en este contexto no sólo es la preocupación social de dotar o administrar servicios que el Estado lo hacía antes, sino en el contexto del desarrollo local también es preocupación por la transformación de su localidad. En otras palabras dentro de esta concepción haría ciertos roles explícitos de la administración central del Estado, pero también su papel propio de municipio. La viabilidad depende, entonces de su capacidad administrativa, información, maniobra política, entre otras.

⁹⁵ Roy Rivera, “La reestructuración del Estado y la gestión Local en América Latina” en Roy Rivera, *Descentralización y gestión local en América Latina*, San José – Costa Rica, FLACSO, 1996, p. 86– 96.

⁹⁶ Compare, Roberto Salazar, *Estructura del Estado y descentralización. Propuesta de Nuevo modelo de gestión del Estado*, Quito, UASB, Exposición clase. Diciembre 2002.

Sin duda que de alguna manera un objetivo no explícito es que la sociedad civil sea corresponsable y su participación sea decisiva con posibilidades de ejercer control social sobre los recursos y cumplimiento de planes y servicios de los gobiernos locales. Esto permitiría mayor responsabilidad y transparencia del Estado, el manejo de las condiciones para la relación con la sociedad civil pasa al plano local y permite el consenso mínimo en la relación del Estado con la sociedad civil dando mayor gobernabilidad.

En el caso ecuatoriano a pesar de disponer instrumentos jurídicos, el proceso de descentralización sigue siendo lento, esto debido a la falta de voluntad política de los gobernantes, también por diversas propuestas de los gobiernos locales y particularmente la sociedad civil al parecer no está muy comprometida con ella. De todos modos quisiéramos explicitar que los problemas de descentralización se agrupan en tres: precondiciones, competencia y resistencia.

La descentralización en cuanto a precondiciones y competencias requiere de la capacidad de los gobiernos locales para asumir y administrar las nuevas competencias y responsabilidades; y de igual manera debe haber recursos o financiamiento para la descentralización. Pero también tiene que lidiar con la resistencia de sindicatos, endeudamiento de los municipios, ausencia de compromiso (voluntad) político, limitada participación social y la garantía de participación de actores para vitalizar el futuro de la descentralización⁹⁷. Estos son los derroteros que desafían la descentralización del país.

Conclusión

En el presente estudio hemos constatado que la intervención de Visión Mundial ha pasado de un enfoque basado en la asistencia hacia una estrategia de desarrollo. Esta transición obedece a los cambios ideológicos que ha operado en la organización. La orientación asistencial ha correspondido al sustento doctrinal y teológico de características fundamentalistas basado en el evangelismo; mientras que la perspectiva de desarrollo obedece al marco ideológico de compromiso social y misión integral que sustenta el neo-evangelicalismo.

A partir de 1995 Visión Mundial hace efectivo su nuevo enfoque de desarrollo mediante su estrategia de desarrollo de área. En términos prácticos implica que varias comunidades de una microregión con singularidades se agrupan y se asocian alrededor del objetivo de fomentar emprendimientos que conduzcan hacia el desarrollo de las mismas. Un área se constituye de a) un conjunto de comunidades (unidad más pequeña de agrupamiento de familias y viviendas) en un territorio continuo y compartido; b) condiciones socio económicas de pobreza; c) identidad y cultura común en términos de recursos y necesidades; y d) una problemática social, económica, ambiental y política compartidas. También se considera la concentración geográfica con delimitación geopolítica; viabilidad histórica, política, económica e institucional. El desarrollo de área sugiere también cambio y progreso sostenido, requiere el empoderamiento de familias y comunidades, implica que es a largo plazo.

La asistencia técnica y cooperación económica de Visión Mundial son significativas. De acuerdo con el informe anual de 2002, ha apoyado directamente a más de 35 mil niños bajo su sistema de patrocinio y 322 comunidades, desembolsando cerca de 5 millones de dólares los mismos que fueron invertidos en educación, salud, agricultura,

⁹⁷ Ojeda, *op.cit.*, p. 20-25.

sistema de agua, conservación de suelos, liderazgo, promoción de derechos de la niñez, entre otros.

En la actualidad la mayoría de gobiernos locales y particularmente los alternativos – esencialmente son municipios con población indígena- están empeñados en promover el desarrollo del cantón con iniciativas de participación ciudadana, control social y planificación del desarrollo a largo plazo. Esta experiencia coincide con el proceso de reducción del tamaño del Estado y su política de descentralización.

El Estado centralista, burocrático, planificador del desarrollo nacional está siendo modificado tanto por fuerzas internas como por el ajuste estructural que proviene de afuera. El Estado en este proceso de modernización y descentralización transfiere a los gobiernos locales ciertas competencias y recursos, como por ejemplo la responsabilidad de la planificación local y la prestación de servicios que eran propios del gobierno central.

Por otro, las comunidades indígenas históricamente organizadas, con demandas y propuestas como parte de la sociedad, de hecho han venido construyendo procesos alternativos de desarrollo sobre la base de su memoria histórica, conocimientos, aspiraciones y desafíos que plantean.

Teniendo en cuenta el contexto y los derroteros del desarrollo local, los desafíos de Visión Mundial en las comunidades y en los cantones donde se ubican los proyectos de área, se circunscriben en el ámbito interno y en su relación con las comunidades.

En el ámbito interno, cualquier ONG que interviene en las comunidades indígenas lo mínimo que debe hacer es conocer la experiencia, práctica, conocimientos y racionalidad de las mismas, y si quiere ser aporte alternativo deberá nutrirse de ellas y expresarlas en su racionalidad de intervención.

La estrategia de desarrollo de área no es contraria al planteamiento del desarrollo local, más bien las iniciativas instrumentalizadas en los planes estratégicos y luego en los operativos tendrían que alinearse y nutrirse en los planes y estrategias de desarrollo del cantón y aún de las parroquias.

Finalmente, la descentralización y el proceso de desarrollo local da mayores ventajas a las ONGs de ser efectivas sus acciones o intervenciones, evitando duplicaciones de recursos, tiempo y esfuerzos, más bien permite el trabajo de manera coordinada, articulada y legitimada. El aporte de Visión Mundial al desarrollo no puede ser aislado del desarrollo local que plantea tanto los gobiernos locales como las comunidades indígenas integradas en organizaciones de segundo grado.

Bibliografía

Adolf, Felipe y Quintero, Rafael. *Ecumenismo, desarrollo y organismos cristianos en el Ecuador*. Quito, 2001. Inédito.

Andrade, Susana. *Visión Mundial: Entre el cielo y la tierra. Religión y desarrollo en la sierra ecuatoriana*. Quito, Abya Yala – CEPLAES, 1990.

Andrade, Xavier y Rivera, Freddy. "El Movimiento Campesino e Indígena en el último período: fases, actores y contenidos políticos", en Ayala Mora, Enrique (Ed.). *Nueva Historia del Ecuador*. Quito, CEN, 1991, Volumen 11.

Arocena, José. *El desarrollo local. Un desafío contemporáneo*. Montevideo, CLAEH, 1995.

Barrera, Augusto. *Espacio, territorio y desarrollo local: Aproximaciones teórica y marcos históricos*. Quito, CIUDAD, 2002. Mimeografiado.

Bastian, Jean-Pierre. *Historia del protestantismo en América Latina*. México D.F., CUPSA, 1990.

Blanch, José María (Ed). *El movimiento de Lausana al servicio del Reino*. San José, Costa Rica, Visión Mundial, 1992.

Boisier, Sergio. "Desarrollo (local) ¿De qué estamos hablando? En Antonio Vasquez (Comp.), *Transformaciones globales, institucionales y políticas de desarrollo local*. Rosario – Argentina, Homo Sapiens, 2001.

Boisier, Sergio. *El difícil arte de hacer región*. Cusco, CERA- Bartolomé de la Casas, 1992.

Burgos G., Hugo. *Relaciones Interétnicas en Riobamba*. Quito, Corporación Editora Nacional, 1997. Segunda edición.

Chiriboga, Manuel. *Cambiar se puede. Experiencia del FEPP en el desarrollo rural del Ecuador*. Quito, FEPP-Abya Yala, 1999.

Deiros, Pablo Alberto. *Historia del cristianismo en América Latina*. Buenos Aires, Fraternidad Teológica Latinoamericana, 1992.

Dillenberger, John y Welch, Claude. *El cristianismo protestante*. Buenos Aires, Editorial "La Aurora", 1954.

Entrevista a Annette Morales de Fortín, Directora de Visión Mundial del Ecuador, el 14 de noviembre de 2003.

Escobar, Arturo. *La invención del tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Bogotá, Norma.

Escobar, Samuel. "Responsabilidad social de la iglesia" en Cecilia Cerón (Editora), *Reflexiones para el cumplimiento de la misión*. San Salvador, World Vision El Salvador, 2001.

Grompone, Romeo. *Nuevos tiempos, nueva política. El fin de un ciclo partidario*. Lima, IEP, 1995.

Guerrero, Andrés. "La desintegración de la administración étnica en el Ecuador", en José Almeida et al. *Sismo étnico en el Ecuador. Varias perspectivas*. Quito, CEDIME-Abya Yala, 1993.

Guerrero, Freddy. "Misión y crecimiento integral: Un enfoque pastoral", en Freddy Guerrero (Compilador). *Misión Integral. Perspectiva, modelos y desafíos*. Quito, FLET, 1995.

Hirsch, Dean R. World Vision International President. *Focus*, January 22, 2003. Documento electrónico.

<http://www.compassion.com>

<http://www.gospelcom.net/yfc/yfci/history.php>

<http://www.map.org>

<http://www.samaritanspurse.org/index.asp?section=About+Us&subsection=History>

<http://www.samaritanspurse.org/index.asp?section=About+Us&subsection=History&page=AboHisTimeline.txt>

<http://www.visionmundialcolombia.org.co/historia.html>

<http://www.worldvision.org/worldvision/comms.nsf/stable/history!OpenDocument>

Irvine, Graeme. *Best Things In The Worst Times, An Insider's View of World Vision*. Oregon, Book Partners, Inc., 1996.

Lores, Rubén. "El destino manifiesto y la empresa misionera", *Vida y Pensamiento*. San José, Costa Rica, 1987, Vol. 7, núm. 1 y 2.

Lucio, Ruth y Terán, Juan Fernando. *Estado de la cuestión: La visión del Estado Nacional después del cuestionamiento a las políticas del Consenso de Washington*. Quito, UASB, diciembre 2002. Mimeografiado.

- Max Neef, Manfred. *Desarrollo a escala humana. Conceptos, aplicaciones y reflexiones*. Barcelona, Editorial ICARIA, 1994.
- Ministerio de Bienestar Social (MBS). *Visión Mundial. Evaluación y seguimiento en algunas comunidades indígenas de la sierra ecuatoriana*. Quito, Abya Yala, 1984.
- Ministerio de Relaciones Exteriores-INECI. *Informe Cooperación para el Desarrollo – Ecuador 2001*. Quito, INECI-PNUD-AECI, 2002.
- Myers, Bryant L. *Caminando con los pobres. Manual teórico-práctico de desarrollo transformador*. Buenos Aires, Kairós, 2002.
- Ojeda, Lautaro. *La descentralización: un proceso que no acaba de cuajar*, Mimeografiado para Especialización Superior en Gestión y Desarrollo Local de la UASB. Enero 2003.
- Padilla, René. “Itinerario de la Misión Integral: De CLADE I a CLADE IV” en Cecilia Cerón (Editor), *Reflexiones para el cumplimiento de la misión*. San Salvador, World Vision El Salvador, 2001.
- Padilla, Washington. *La iglesia y los dioses modernos. Historia del protestantismo en el Ecuador*. Quito, Corporación Editora Nacional, 1989.
- Pixley, Jorge. “¿Qué es el fundamentalismo?” en *Pasos* N° 103. Septiembre-Octubre. Segunda época, 2002.
- Rist, Gilbert. *El desarrollo: historia de una creencia occidental*. Madrid, IUDC-La Catarata, 2002.
- Rivera, Roy. “El proceso de producción de la política local en el marco de la reestructuración del Estado”, en Roy Rivera, *Descentralización y gestión local en América Latina*. San José – Costa Rica, FLACSO, 1996.
- Rivera, Roy. “La reestructuración del Estado y la gestión Local en América Latina” en Roy Rivera, *Descentralización y gestión local en América Latina*. San José – Costa Rica, FLACSO, 1996.
- Salazar, Roberto. *Estructura del Estado y descentralización. Propuesta de Nuevo modelo de gestión del Estado*. Quito, UASB, Exposición clase. Diciembre 2002.
- Schäfer, Heinrich. *Protestantismo y crisis social en América Central*. San José – Costa Rica, ULS – DEI, 1992.
- Stoll, David. *¿América Latina se vuelve protestante? Las políticas de crecimiento evangélico*. Quito, Abya Yala, 1990.
- Strong, Josiah. “Our Country”, en Rubén Lores “El destino manifiesto y la empresa misionera”. *Vida y Pensamiento*. San José, Costa Rica, 1987, Vol. 7, N° 1 y 2.
- Taylor, Michael. *Cristianismo, pobreza y riqueza*. Quito, CLAI, 2002.
- Visión Mundial Ecuador. *Compromiso solidario. Informe anual 2001*. Quito, VME, 2002.
- Visión Mundial Ecuador. *Informe anual AF 2002*. Quito, VME, 2003.
- Visión Mundial Ecuador. *Lineamientos de relación entre PDA y Visión Mundial Ecuador*. Quito, VME, 2003.

- Visión Mundial Ecuador. *Modelo de acompañamiento a PDA*. Quito, VME, 2003.
- Visión Mundial. *Políticas Ministeriales*. Aprobado por la Junta de VMI. Septiembre 1995.
- Visión Mundial. *Una confraternidad más amplia en un mundo sufriente*. Monrovia, Departamento de Desarrollo del Personal. Visión Mundial Internacional, 1996.
- Visión Mundial. *Desarrollo Transformador Sostenible* (Guía DTS). San José – Costa Rica, Visión Mundial. Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 1999.
- Visión Mundial. *Desarrollo transformador. Documentos centrales*. World Visión – TDNET, septiembre de 2002.
- World Vision International. *En nuestro caminar juntos*. Documento clave de la Confraternidad de Visión Mundial. Monrovia –California, World Vision, 1996.
- World Vision. *Indicadores de desarrollo transformador*. Guía de campo. Washington, DC, World Vision – Equipo de Recursos de Desarrollo, 2003, Volumen uno.
- World Vision. *International Annual Review 2002*. Monrovia, WV, 2003.
- World Vision. *Transformational Development*. Core documents. WV International Partnership Office. Monrovia, CA, January 2003.
- Zamosc, León. “Luchas campesinas y reforma agraria: la sierra ecuatoriana y la costa atlántica colombiana en perspectiva comparativa”, *Revista mexicana de sociología*. México, abril-junio, N° 2.
- Zapata, Rodrigo. *La iglesia del Kyrios presente en América Latina*. Quito, Editora Porvenir, 1988.

Anexos

ANEXO 1 PRESIDENTES DE VISION MUNDIAL

NOMBRE	PERIODO
Bob Pierce	1950-1967
Stanley Mooneyham	1969-1982
Ted Engstrom	1982-1984
Tom Houston	1984-1988
Graeme Irvine	1989-1995
Dean R. Hirsch	1996-2003

Elaboración: Propia

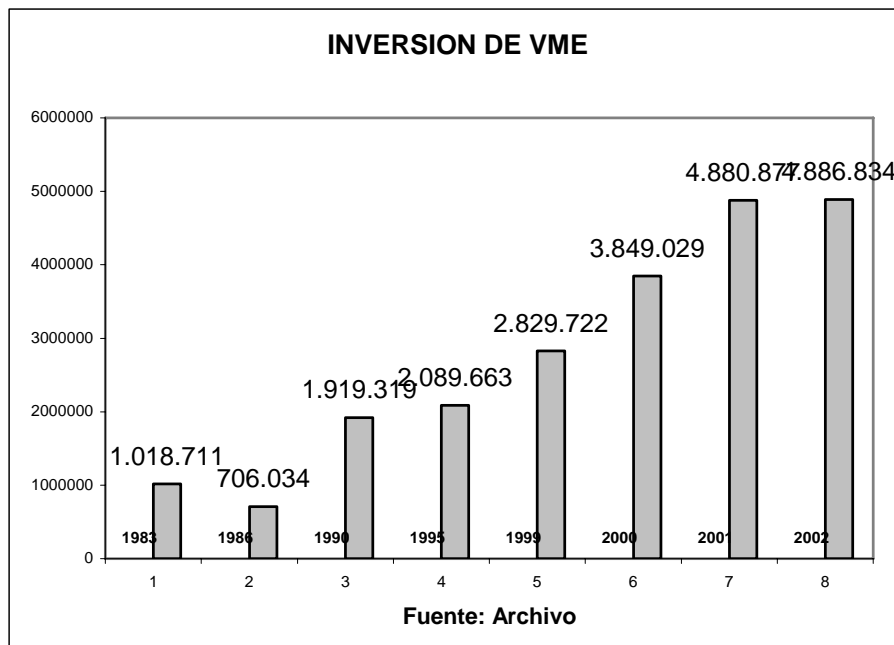
**ANEXO 2
RECURSOS E INVERSIÓN**

Año	Presupuesto en millones	Niños patrocinados	Países atendidos
1959	2,7	13215	3
1969	5,1	32600	9
1979	38,1	214525	40
1989	153,6	833583	55
1995	269,0	1082952	74
2002	1032,0	2100000	96

Fuente: Irvine y Annual Review 2002

Elaboración: Propia

ANEXO 3



**ANEXO 4
UBICACIÓN GEOGRÁFICA PDA**

COBERTURA DE APOYO

PDA	PROVINCIA	CANTONES	COMUNIDADES	FAMILIAS BENEFICIADAS
Nuevo Amanecer	Esmeraldas	San Lorenzo y Eloy Alfaro	10	750
Integración	Carchi e Imbabura	Mira e Ibarra	14	515
Cochapamba	Imbabura	Ibarra. Mira y Espejo	13	800
Maquipurashun	Imbabura	Otavalo y Cotacachi	18	1100
Tupigachi	Pichincha e Imbabura	Pedro Moncayo, Cayambe y Otavalo	23	700
Saquisilí	Cotopaxi	Saquisilí y Latacunga	18	1400
Pujilí	Cotopaxi	Pujilí	16	1200
Cusubamba	Cotopaxi	Salcedo	19	1300
Pujilí Guangaje	Cotopaxi	Pujilí	22	1280
Cebadas	Chimborazo	Riobamba y Guamote	29	1470
UOCIC	Chimborazo	Riobamba y Guano	21	1680
Palmira Tixán	Chimborazo	Alausí y Guamote	16	1085
Achupallas	Chimborazo	Alausí	15	1480
Sultana Andes	Chimborazo	Guano y Riobamba	16	1475
Pelileo	Tungurahua	Pelileo	18	1550
UNOCANT	Tungurahua	Ambato	7	1700
Pilahuín	Tungurahua	Ambato	14	2775
Pasa S. Fernando	Tungurahua	Ambato	10	1840
TOTAL: 18	7	19	299	24100

Fuente: Informe Anual 2002

ANEXO 5

ESTADO DESEADO DEL PDA

ETAPA	ESTADO DESEADO
PRE-PDA	<ul style="list-style-type: none"> -Estudio de factibilidad y área de influencia delimitada -Disposición de las comunidades a participar -Compromisos de financiamiento de la oficina de apoyo de VMI -Compromiso de la oficina de campo o nacional (VME) de VMI
INICIO Y FORMULACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> -Equipo de facilitación integrado, capacitado y con UN plan de intervención -Estructura directiva y administrativa organizada -Disponibilidad del Plan estratégico (diagnóstico, plan, línea base) -Procesos formativos que responden a las necesidades locales y valores
IMPLEMENTACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> -Reconocimiento de los valores del Reino de Dios -Participación en el monitoreo y evaluación -PDA con personería jurídica -Líderes capacitados, equidad de género, participación de niños -Existencia de grupos productivos, organizados y capacitados -Involucramiento de la iglesia local en proyectos sociales
	<ul style="list-style-type: none"> -Prácticas y vivencias visibles de valores del Reino en las comunidades

<p>CONSOLIDACIÓN</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Autoestima y reconocimiento de su rol de actor de cambio -Participación amplia -Capacidad de influir en cambios en lo macro -Personas capacitadas para asumir liderazgo -Cambios concretos en las condiciones de vida -PDA establecido como una ONG local y conocida -Puesta en práctica de aprendizajes -Planes de desarrollo regional gubernamental contempla al PDA como actor estratégico -Alianzas, redes y cooperación financiera múltiple.
<p>FIN DE FINANCIAMIENTO DE VM</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Impacto en todos los aspectos, autosostenible y a largo plazo -Evaluación de impacto -Planes estratégicos autónomos -Sistema de comunicación fluida en las comunidades- -PDA como ONG autogerenciada -Alianzas, redes y cooperación económica sólida -Iglesias activas en la transformación social y valores del Reino
<p>POST-FINANCIAMIENTO DE VM</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Impacto en la microregión -Cambios en las estructuras que causan la pobreza -Centros de aprendizaje de modelos de desarrollo -Capacidad de influencia al sector público <p style="text-align: right;">Fuente: Guía DTS</p>

ANEXO 6
NIÑOS EN SISTEMA DE PATROCINIO

PDA	OFICINA SOPORTE	NIÑOS PATROCINADOS
Maquipurashun	Alemania	2200
Integración	Canadá	975
UOCIC	Canadá	2436
UNOCANT	Canadá	1521
Nuevo Amanecer	Taiwan	1500
Cochapamba	Estados Unidos	1819
Tupigachi	Estados Unidos	2930
Pujilí	Estados Unidos	2021
Pujilí Guangaje	Estados Unidos	1900
Cebadas	Estados Unidos	2209
Palmira Tixán	Estados Unidos	2058
Pasa San Fernando	Estados Unidos	1819
Pelileo	Estados Unidos	2018
Saquisilí	Australia	2465
Pilahuín	Australia	1784
Achupallas	Australia	2315
Cusubamba	Japón	600
Sultana de los Andes	Hong Kong	1924
TOTAL: 18	7	34494

Fuente: Informe Anual 2002

**“LOS DESAFÍOS
DEL PROCESO
DE DEMOCRATIZACIÓN
EN COTOPAXI”**

Ana María Larrea Maldonado

INDICE

I.	Introducción	3
II.	Democracia y construcción de sujetos sociales para el desarrollo local	5
	2.1. Las democracias latinoamericanas	7
	2.2. ¿Otra democracia ... es posible?	8
	2.3. Ciudadanía y participación	11
	2.4. Democracia y ámbitos locales	13
III.	La provincia de Cotopaxi	14
IV.	La construcción de un nuevo modelo de gestión en Cotopaxi	17
	4.1. La construcción de un nuevo gobierno local	18
	4.2. Democratización	19
	4.3. Gestión para el desarrollo local	20
V.	Los desafíos del proceso de democratización en la provincia de Cotopaxi	21

5.1.	E1
desafío de la escala	21
5.1.1. En el ámbito intralocal	21
5.1.2. Lo extralocal: Articulación de la escala provincial con la nacional ..	24
5.2.	E1
desafío de la participación	26
5.3.	E1
desafío de la institucionalidad	30
5.4.	E1
desafío de la eficacia	32
VI. Conclusiones	34
VII. Bibliografía	36

I. Introducción

En los últimos años en el Ecuador, como en otros países latinoamericanos, el tema de la construcción de un nuevo tipo de democracia en el marco de procesos de desarrollo local ha tomado especial relevancia.

Frente a las políticas de ajuste estructural que han traído como consecuencia la reducción del tamaño del Estado, la privatización de los servicios públicos y el consiguiente desentendimiento del Estado para generar e implementar políticas públicas, una diversidad de actorías sociales han experimentado un proceso creciente de dinamización en su camino por constituirse en sujetos sociales con voz propia.

En este marco, el rol jugado por el movimiento indígena en el Ecuador ha sido fundamental. Su irrupción en el escenario político nacional con la propuesta de construcción de un Estado plurinacional y multiétnico, ha aportado significativamente en los planteamientos para la construcción de un nuevo tipo de democracia y de Estado, que recoge una serie de prácticas ancestrales muy presentes en la vida de los pueblos indígenas.

Para las organizaciones indígenas los escenarios locales constituyen un espacio privilegiado para avanzar hacia la democratización de la sociedad y para la construcción de propuestas de desarrollo local sustentable basadas en la participación directa de las organizaciones sociales (Cfr. CONAIE-RIAD-IULA, 1996).

Es así, como en los últimos años en el Ecuador encontramos un conjunto de experiencias innovadoras de participación ciudadana tendientes a la democratización de los gobiernos locales, a la generación de cambios en las estructuras de poder local (tradicionalmente discriminatorias en relación a aspectos de clase, género y etnicidad) y a la participación e involucramiento de sectores diversos en la gestión del desarrollo local.

El presente trabajo tiene como objetivo analizar una de estas experiencias: el proceso participativo impulsado en la provincia de Cotopaxi bajo el liderazgo de un dirigente indígena. “Se trata de examinar la forma en que la participación democrática de actores sociales colectivos y de ciudadanos individuales, contribuye a cambiar las relaciones de poder que imperan en las localidades del país y de esa manera a imprimir un contenido nuevo al proceso de desarrollo económico y social local” (Bonilla y otros, 2004: 3-4).

En las elecciones del año 2.000, el Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi, accede a la prefectura de la provincia planteando la necesidad de construir un nuevo gobierno provincial basado en la democratización, la generación de propuestas de desarrollo local y la construcción de una nueva institucionalidad pública. Esta propuesta tiene como antecedente principal la participación del movimiento indígena en los gobiernos municipales en varios cantones del país y de la provincia, desde 1996.

Han transcurrido tres años en el proceso de gestión local alternativa en la provincia de Cotopaxi, tiempo que permite realizar un primer balance. Para realizarlo se tomará como referencia los cuatro principales desafíos de la participación ciudadana propuestos por Gret y Sintomer (2002) al sistematizar

el proceso de presupuestación participativa de Porto Alegre, que son: la escala, la participación, la institucionalización y la eficacia.

El trabajo está dividido en cuatro secciones. En la primera se realiza una reflexión en torno a la democracia, como marco general que permite entender de mejor manera los planteamientos para impulsar una democracia de nuevo tipo a escala local. Algunas de las preguntas que intento responder en la primera sección son: ¿Qué tipo de democracia hemos construido en el Ecuador? ¿Cuáles son sus principales límites? ¿Qué plantean las corrientes alternativas para la construcción de una nueva democracia? ¿Bajo qué condiciones es posible la construcción de un nuevo tipo de democracia? ¿Cuáles son los límites y potencialidades de la escala local para construir procesos de democracia más directa?

En la segunda sección realizo una contextualización breve sobre la provincia de Cotopaxi, sus características socio-económicas, su dinámica poblacional y sobre todo su proceso organizativo.

En la tercera sección hago un esbozo de las principales premisas planteadas por el Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi para la gestión local, pues estos planteamientos son la base para realizar el balance que propongo.

Finalmente, la cuarta sección persigue dar algunos elementos para comprender mejor el proceso vivido en Cotopaxi a partir de los cuatro desafíos planteados: la escala, la participación, la institucionalidad y la eficiencia.

Si bien el antecedente inmediato de la propuesta de gestión alternativa de Cotopaxi, son las experiencias de los gobiernos municipales indígenas impulsadas desde 1996, la gestión provincial plantea el desafío de la escala, como fundamental en el proceso de democratización. El análisis de este desafío permitirá establecer hasta qué punto es posible llevar adelante un efectivo proceso de democratización en un territorio de casi seis mil kilómetros cuadrados, marcado por la diversidad étnica, geográfica, ambiental, socio-cultural y política.

Las experiencias exitosas de democratización en el país se han caracterizado por abarcar territorios más pequeños, con poblaciones que oscilan entre 7.000 y 50.000 habitantes. Si bien muchos de los cantones que han planteado una gestión local alternativa han debido enfrentar el tema de la diversidad y la heterogeneidad cultural, geográfica y ambiental; en Cotopaxi estos temas adquieren dimensiones mucho mayores. De ahí la importancia de reflexionar sobre el desafío de la escala. Cabe preguntarse entonces, sobre los mecanismos y las modalidades necesarios para implementar una gestión participativa en escalas mayores. Así también los resultados que estas modalidades y mecanismos han arrojado.

Para analizar el desafío de la participación se partirá de un análisis sobre las concepciones de la misma en el proceso. ¿Qué tipo de participación se plantea impulsar? ¿Por qué es necesaria la participación en el proceso? ¿Qué mecanismos e instancias se han generado para impulsar la participación? ¿Cuáles son los resultados del proceso participativo? El tema de la participación además está muy vinculado al tema de las actorías del proceso. De ahí la necesidad de caracterizar estas actorías y analizar los roles que cada una de ellas han jugado en la iniciativa. ¿Cuáles han sido las relaciones entre

estos actores? ¿Qué conflictos se han presentado y cómo se han manejado los conflictos?

La gestión alternativa en Cotopaxi ha generado una serie de instancias participativas que están en proceso de institucionalización. Es necesario entonces, realizar un análisis de las tendencias presentes en las iniciativas de institucionalización: ¿Hacia dónde apuntan estas tendencias?, ¿Con qué obstáculos se enfrentan?, ¿Qué potencialidades tienen a futuro? Los procesos de institucionalización están vinculados con el tema de la sostenibilidad del proceso, es fundamental entonces, plantearse ¿Cuáles son las posibilidades de continuidad del proceso en caso de que cambie la correlación de fuerzas políticas en la provincia?

Al analizar las motivaciones de las poblaciones locales para involucrarse en procesos participativos, una de las constataciones que se evidencian es la necesidad de que estos procesos produzcan resultados concretos que repercutan en el mejoramiento de las condiciones de vida de los grupos menos favorecidos. De ahí la necesidad de analizar la eficacia del proceso participativo en la provincia. ¿Hasta qué punto ha contribuido a mejorar las condiciones de vida de los grupos menos favorecidos? ¿Qué prioridades se han establecido y quién las ha establecido? ¿Qué cambios se han dado en relación a una administración tradicional? ¿Qué rol ha jugado el Honorable Consejo Provincial en el desarrollo local? En definitiva, se trata de analizar cuáles han sido los resultados del proceso en su conjunto en los ámbitos institucionales y sociales.

Este trabajo se inserta en una experiencia que tanto por su escala como por la fuerza de sus propios planteamientos puede aportar a la construcción de propuestas de cambio social desde una perspectiva democratizadora, retroalimentando a las actorías sociales involucradas en el mismo y espera contribuir desde la reflexión y el pensamiento académico a un proceso social vivo y en marcha.

II. Democracia y construcción de sujetos sociales para el desarrollo local⁹⁸

En las dos últimas décadas América Latina se ha visto hundida en la peor crisis del último siglo, viviendo una polarización social sin precedentes, una movilidad en descenso y la caída de los estándares de vida de millones de personas. Todo esto ha ido acompañado, paradójicamente, con el crecimiento de grandes fortunas en la región y con el advenimiento de los regímenes democráticos (Cfr., Petras, 1998: 13).

Aunque el sistema democrático no es el responsable de las profundas desigualdades que enfrenta la región, estas desigualdades sí dan cuenta que algo en nuestras democracias está fallando. Se trata de un círculo vicioso, de un lado, la inequidad social obstaculiza el desarrollo y una vida democrática plena, y de otro lado, las democracias actuales como están configuradas profundizan estas condiciones de desigualdad.

⁹⁸ En esta sección se recogen algunas de las ideas plantadas por la autora en el documento “Democracia, participación y nuevas institucionalidades para el desarrollo local”, del Módulo **Gestión Social de los Recursos Naturales**, Quito, CAMAREN – IEE: 6-24.

Quizá uno de los temas que más llama la atención al analizar la democracia actual, es el de la representatividad. La sociedad de mercado ha conducido a mercantilizar casi todos los aspectos de la vida. La democracia se degrada en el supermercado político y los/as ciudadanos/as somos reducidos/as al papel de electores/as. Los partidos políticos cada vez representan menos a la sociedad y se convierten en maquinarias electorales que imponen a la sociedad en su conjunto dos o tres aspirantes al poder. El voto deja de ser la canalización de una voluntad y adquiere características de rechazo, castigo o censura.

En el Ecuador es evidente la crisis de representatividad de los partidos políticos y la necesidad de los/as ciudadanos/as de buscar nuevos referentes. Sin embargo, la crisis de los partidos no da cuenta de la crisis de la democracia en su totalidad. Esta conlleva una serie de aspectos adicionales, de los que los partidos políticos constituyen tan solo una de sus aristas.

Se habla de que los gobernantes electos democráticamente representan el interés de la sociedad en su conjunto. En realidad, en toda sociedad coexisten una serie de intereses contrapuestos y signados por el conflicto. Es justamente el papel de la democracia dar cuenta de estos distintos conflictos e intereses, generando debate, discusión y posibilitando una toma de decisiones en la que las distintas voces puedan expresarse.

En el Ecuador, la lucha democrática rara vez tiene estas características. Las decisiones se toman sobre la base del clientelismo, el pago de favores políticos y las presiones que ejercen los grupos de poder. La democracia ha pasado a ser un rehén del poder económico y político para la canalización de sus propios intereses.

Para Adrián Bonilla (s/f: 7), el déficit crónico de representación del régimen político ecuatoriano se caracteriza por:

1. La falta de participación ciudadana en la toma de decisiones.
2. La falta de rendición de cuentas y la impunidad.
3. La crisis de ciudadanía. La política está signada por el clientelismo, el patrimonialismo y las coaliciones nacionales basadas en los lazos entre los partidos de Quito y Guayaquil y caudillos locales en las provincias.

Todos estos problemas ¿dan cuenta de una crisis de la democracia como sistema político? O ¿se trata de una crisis en los sistemas democráticos latinoamericanos?

Para Gabriel Cohn (2001 citado por Amadeo y Morresi, 2003: 96) nos encontramos en un umbral civilizatorio. El actual modelo civilizatorio propuesto por el capitalismo se ha agotado y está atravesando su fase de barbarie que se expresa en la “indiferencia estructural” por parte de los agentes centrales de la producción capitalista, que se manifiesta como la falta de responsabilidad respecto a los efectos sociales de su accionar. Las empresas tienen todos los derechos, sin obligaciones. Son el centro para la toma de decisiones fundamentales de la vida económica y social. La vida política se reduce a la lucha de los intereses privados. La práctica política se ha privatizado, viéndose reducida a un espacio de consumo de “mercancías políticas”. El ciudadano se ha transformado en un consumidor. El efecto fundamental de este proceso es la despoltización de la vida social.

Un ejercicio puramente institucional de la democracia puede llevar a encubrir el reino del mercado y el crecimiento de las desigualdades sociales.

“La concepción liberal de la democracia se limita a garantizar la libre elección de los gobernantes, sin preocuparse por el contenido de la acción de éstos” (Touraine, 2000: 71) Las instituciones públicas y los procedimientos jurídicos se convierten, de esta manera, en medios para asegurar la dominación y el poder oligárquico (Cfr., *Ibíd.*: 50.)

La democracia entendida como un conjunto de normas y procedimientos, hace relación a la libertad de elecciones, la libertad de expresión, un adecuado funcionamiento institucional que garantice la voluntad popular, etc. “La debilidad de esta concepción reside en que el respeto a las reglas del juego no impide que las posibilidades de los jugadores sean desiguales si algunos de ellos disponen de recursos superiores o si el juego está reservado para las oligarquías” (*Ibíd.*: 169.) De ahí que pocos demócratas encuentren satisfactoria una concepción puramente procesal de la democracia. En el caso de la democracia ecuatoriana, el panorama es aún más dramático, pues ni siquiera ha logrado garantizar el conjunto de normas y procedimientos mínimos para el funcionamiento democrático. Los derechos, libertades y garantías son violadas permanentemente.

Se espera que en la democracia se tomen decisiones de acuerdo a los intereses de la mayoría o de la sociedad en su conjunto. Pero ¿quién juzga estos intereses? El voto está determinado por la situación de los electores, la gran mayoría de veces existe una inercia en el sufragio. Se vota por un partido por fidelidad o tradición. Los cambios en las opciones políticas no se basan en una visión del interés general. El voto rechazo en muchas ocasiones prima sobre el voto positivo, las elecciones se conviertan en la expresión de una sanción, antes que la expresión de una preferencia (Cfr., *Ibíd.*: 169 - 170).

Quienes hicieron triunfar la idea democrática y el sufragio universal esperaban algo más: que se afirmara la igualdad de derechos sobre la desigualdad de recursos. Mientras la sociedad civil está dominada por la desigualdad y los conflictos de interés; la sociedad política debe ser el lugar de la igualdad. “La democracia, entonces, tiene como meta principal asegurar la igualdad no solo de derechos sino también de posibilidades, y limitar lo más posible la desigualdad de los recursos” (*Ibíd.*: 170).

La concepción liberal de la democracia enfatiza la limitación de poder del Estado y sacrifica las otras dos dimensiones de la democracia (representatividad y ciudadanía). Para ello separa el orden de la razón impersonal que corresponde a la vida pública, del orden de las creencias que se ubica en el plano de la vida privada. “No cree en la existencia de actores sociales definidos a la vez por unos valores y unas relaciones sociales. Cree en los intereses y en las preferencias privadas y procura dejarles el mayor espacio posible, sin atentar contra los intereses y las preferencias de los demás” (*Ibíd.*: 70). Se basa en el principio de dar a cada cual el mayor espacio posible para su realización, siempre y cuando no interfiera en la realización de los otros. Esta concepción excluye la idea misma del poder, pues deja de lado las creencias y los conflictos. La sociedad es vista como un gran mercado, regulado por la ley (Cfr., *Ibíd.*: 70 - 71).

Esta concepción descansa en el racionalismo. La representatividad de la elite dirigente está dada por la preocupación por el bien público, desconociendo los intereses y los conflictos que dinamizan la vida social. De este modo, la concepción liberal separa lo político de lo económico, dando prioridad al tema de la gobernabilidad frente al de la representatividad. Un sistema democrático reconoce la existencia de conflictos de valores insuperables y el pluralismo cultural. Una sociedad culturalmente homogénea es antidemocrática por definición (Cfr., *Ibíd.*: 71-73, 175).

“Así como la libertad de los antiguos se basaba en la igualdad de los ciudadanos, ... la libertad de los modernos está fundada en la diversidad social y cultural de los miembros

de la sociedad nacional o local. La democracia es hoy en día el medio político de salvaguardar esta diversidad, de hacer vivir juntos a individuos o grupos cada vez más diferentes los unos de los otros en una sociedad que debe también funcionar como una unidad” (Ibíd.: 176).

“El espacio de la democracia no es calmo y razonable; está atravesado de tensiones y conflictos, de movilizaciones y luchas internas, porque está constantemente amenazado de uno u otro de los poderes que penden sobre él” (Ibíd.: 177).

“La democracia no es una meta en sí misma; es la condición institucional indispensable para la creación del mundo por parte de unos actores particulares, diferentes entre sí pero que producen el discurso nunca completado, nunca unificado, de la humanidad” (Ibíd.: 192).

De este modo, la democracia “antes que ser un conjunto de procedimientos, es una crítica a los poderes establecidos y una esperanza de libertad personal y colectiva” (Ibíd.: 194). Si no es consciente de este papel de servicio a los sujetos sociales, la democracia se pone al servicio de los más poderosos, a través de una serie de arreglos institucionales y legales, para imponer su poder a una sociedad que no hace nada para contrarrestarlo (Cfr., Ibíd.: 192).

2.1. Las democracias latinoamericanas

¿Qué factores han conducido a la crisis de legitimidad de las democracias latinoamericanas? ¿Se puede hablar de la existencia de una “democracia liberal” en nuestras sociedades? ¿Los principios de la democracia liberal alguna vez hicieron parte de la vida democrática en nuestros países?

Las condiciones históricas que dan lugar al nacimiento de los Estados latinoamericanos marcan las diferencias en el establecimiento de los sistemas democráticos en el continente, en comparación con las democracias europeas. Los estados nacionales latinoamericanos se fundan en su lucha contra el orden colonial. No se trataba de fundar la república contra el régimen monárquico, sino de obtener la independencia de las Coronas Española y Portuguesa. De este modo, en el nacimiento de los pueblos latinoamericanos se enfatizó el aspecto unitario más que los conflictos internos de las nuevas naciones (Cfr., Ramón, 2003: 22).

En América Latina, la formación de una base de ciudadanos requerida para la consolidación de la república fue un proceso impulsado desde arriba por las élites ilustradas del siglo XIX, y en muchos casos resistido o tomado con indiferencia por la población. Existió un divorcio entre los ideales republicanos y el funcionamiento real de un sistema político que arrastraba elementos coloniales (Cfr., Villavicencio, 2003: 85).

En el Ecuador, las diversidades fueron consideradas como un obstáculo para el “progreso” y por consiguiente, las élites impulsaron un proceso de homogenización de los sectores subalternos, caracterizados como carentes de potencial político para plantear o constituir una alternativa para pensar el país. De este modo, el nacimiento de la república ecuatoriana está signado por la exclusión de las mayorías en la construcción nacional (Cfr., Ramón, 2003: 23 - 24).

La idea de emancipación del pueblo, con la que se rompió los lazos coloniales, chocó con los hábitos políticos coloniales profundamente arraigados en las

sociedades latinoamericanas. Emancipar empieza a adquirir el significado de “civilizar” al pueblo de su atraso y anarquía (Villavicencio, 2003: 86).

En Sudamérica el hiato histórico entre soberanía de la razón y soberanía del pueblo explica en alguna medida los diagnósticos actuales de “déficit de ciudadanía”. En el siglo XIX imperaba la idea de que el pueblo no estaba preparado para regirse por un sistema republicano superior a su capacidad. De ahí el intento de fundar la república “desde arriba” (Cfr., *Ibid.*: 81 - 82).

Actualmente en América Latina, la república se propone de modo negativo, no solamente por la presencia sistemática de dictaduras que la han quebrado, sino también porque cuando existe el derecho, no existe de hecho (Cfr., *Ibid.*: 82).

2.2. ¿Otra democracia ... es posible?

*“La democracia sería una palabra muy pobre
si no fuera definida por los campos de batalla
en los que tantos hombres y mujeres
combatieron por ella” (Touraine 2000: 19).*

Frente a los límites de la democracia liberal, surgen una serie de planteamientos y experiencias que recuperan algunos principios de la democracia republicana y subrayan el carácter emancipador de la democracia y de la política. Aparecen así nuevos adjetivos para la democracia: democracia participativa, democracia deliberativa, democracia radical. Más que un nuevo modelo de democracia, se trata de un conjunto de ideas en proceso de construcción, nutridas por diversas corrientes de pensamiento. Estos planteamientos miran a la democracia como un proyecto siempre inacabado de democratización, caracterizado por el pluralismo y el conflicto permanente. La política es precisamente el campo de los antagonismos, la convergencia de luchas para articular diferencias. De ahí que la democracia sea la forma más radical de la política, por las posibilidades que ofrece para generar mecanismos para que las diferencias sean expresadas, negociadas, reconocidas y debatidas.

La profundización de la democracia, pasa por la revalorización de la política como lugar desde donde pensar la emancipación. “... fortalecer el espacio público y la acción política para poder repensar una relación entre economía y política, donde la primera esté subordinada a la segunda, o sea, a las decisiones del sujeto colectivo” (Amadeo y Morresi, 2003: 97).

“En el debate actual de la filosofía y la teoría política, el republicanismo representa la afirmación de una actitud ética en política, una voluntad de defensa del interés público frente al dominio de los intereses económicos que hoy forman un verdadero ‘cosmopolitismo del dinero’, o bien, la necesidad de fortalecer el Estado de derecho frente al arrasamiento de los derechos más elementales de los individuos, la defensa de la dimensión institucional y del contrapeso de poderes frente a la usurpación del espacio público de la república y a las nuevas formas

de despotismo de facciones que dominan el mundo de la política. Pero, asimismo, la apelación al republicanismo retoma la reflexión sobre las condiciones de formación de una sociedad civil cívica, del dominio del interés general frente a los intereses particulares y del retorno de un sujeto democrático participativo” (Villavicencio, 2003: 88).

El aporte actual del republicanismo “son los elementos filosóficos que dan base a la autonomía del sujeto, a su capacidad de juicio y de acción política y que muestran ... el vínculo indivisible de los derechos civiles, políticos y sociales para enfrentar el problema de la democracia” (Ibid.: 89). El segundo aporte tiene relación con la confianza en el ciudadano para la defensa del interés público. Reaparece la idea del ciudadano virtuoso capaz de sacrificar su interés individual por el bien común (Cfr., Ibid.: 89 - 90).

De este modo, la idea de ciudadanía ha vuelto a ser colocada en el centro del debate. Frente a la concepción liberal de ciudadanía, que supone un conjunto de derechos vividos en forma pasiva, se plantea una responsabilidad con lo público asumida activamente (Cfr., Ibid.: 88 - 89).

Toda democracia es representativa. Para que exista representatividad, son necesarias dos condiciones. La primera, que exista una agregación de la gran diversidad de demandas provenientes de actores sociales muy heterogéneos. El conflicto entre actores es la base más sólida de la democracia. La segunda condición se refiere a la necesidad de organización autónoma de los grupos sociales. Solo en el momento en que la acción social define intereses sociales se puede hablar de movimientos sociales (Cfr., Touraine, 2000: 79 - 81, 88.)

Touraine propone rebasar la democracia deliberativa y la democracia participativa para construir una democracia basada en la libertad del sujeto, es decir, en la resistencia a la dominación. La democracia es vista de esta manera como el ejercicio de una libertad positiva, dada por la lucha de unos sujetos contra la lógica dominadora de unos sistemas y no meramente como una libertad negativa es decir como un conjunto de garantías institucionales:

“En contra de esta pérdida de sentido, es preciso recurrir a una concepción que defina la acción democrática por la liberación de los individuos y de los grupos dominados por la lógica de un poder, es decir sometidos al control ejercido por los dueños y los gerentes de sistemas para los cuales aquellos no son más que recursos” (Touraine, 2000: 19).

“Es entre la democracia procesal, que carece de pasión, y la democracia participativa, que carece de sabiduría, donde se extiende la acción democrática cuya meta principal es liberar a los individuos y a los grupos de las coacciones que pesan sobre ellos” (Ibid.: 21).

Dentro de esta concepción, el sujeto es entendido como “el esfuerzo de transformación de una situación vivida en acción libre, introduce libertad en lo que en principio se manifestaba como unas determinantes sociales y una herencia cultural” (Ibid.: 22). La libertad se expresa “por la resistencia a la dominación creciente del poder social sobre la personalidad y la cultura” (Ibid.). “La democracia es el reconocimiento del derecho de los individuos y las colectividades a ser actores de su historia y no solamente a ser liberados de

sus cadenas” (Ibíd.: 33). De esta manera, la democracia está al servicio de los sujetos, como seres creadores de su vida individual y colectiva (Cfr., Ibíd.).

Mientras que la idea republicana de democracia procura la unidad; la cultura democrática protege la diversidad. La democracia republicana identifica libertad con ciudadanía, reduciendo en la práctica, al ciudadano a un consumidor político. La cultura democrática en cambio, se centra en el sujeto y su capacidad de ejercer una práctica transformadora, identificando libertad con liberación. Dentro de esta concepción “el poder del pueblo” adquiere una nueva connotación, pues no significa que el pueblo se siente en el trono del príncipe, sino que ya no haya trono (Cfr., Ibíd.: 23 - 26). De este modo, la democracia no se basa únicamente en leyes, sino sobre todo en una cultura política.

Verdesoto (2000: 86), define cultura política como “la interacción entre individuos y grupos que genera sistemas de valores y creencias acerca de las relaciones de poder, incorporados como sentido de la acción de los ciudadanos”. Es un espacio de “conflicto por el sentido de los comportamientos dentro de coyunturas y procesos determinados. Los actores generan formas y contenidos culturales en la política y en la acción social a partir de la interacción”.

El formalismo jurídico institucional usa los sistemas democráticos *oligárquicamente*, cerrando el paso del poder político a las demandas sociales por poner en peligro el poder de los grupos dirigentes. Mientras que el espíritu democrático es la fuerza social y política que intenta transformar el Estado, de manera que corresponda a los intereses de los dominados. El Estado democrático reconoce el derecho de sus ciudadanos / as menos favorecidos / as a actuar en el marco de la ley, contra un orden desigual del que el mismo Estado forma parte. De esta manera el Estado democrático auto - limita su propio poder y la democracia se convierte en el control ejercido por los actores sociales sobre el poder político (Touraine, 2000: 25 - 41).

“La democracia no reduce al ser humano a ser únicamente un ciudadano; lo reconoce como un individuo libre pero perteneciente también a colectividades económicas o culturales” (Ibíd.: 28), en un esfuerzo de combinar unidad y diversidad, libertad e integración (Cfr., Ibíd.: 27). En síntesis, Touraine parte del reconocimiento de una realidad en la que imperan las desigualdades y construye una propuesta de democracia en el marco de una sociedad inequitativa, rebasando el principio de igualdad política (cada ciudadano, un voto), para proponer la política del sujeto, como la acción transformadora de un orden desigual.

Para entender la limitación del poder del Estado es necesario distinguir Estado, de sociedad política y de sociedad civil. Cuando el Estado se confunde con la sociedad política, se subordinan los intereses sociales a la acción unificadora del Estado. Cuando se confunden sociedad política y sociedad civil puede crearse un orden político – jurídico que reproduce los intereses económicos dominantes. Por otro lado, esta confusión, lleva a que el Estado sea el único responsable de asegurar la gestión de la sociedad. En ambos casos, la democracia no tiene lugar. La lucha democrática se ubica en una sociedad política autónoma, cuyo papel es la mediación entre el Estado y la sociedad civil, de modo que en última instancia es la sociedad civil la que legitima al Estado (Cfr., Ibíd.: 64 - 65).

La democracia es entonces, la construcción de un poder y una representación de abajo hacia arriba (de la sociedad civil, al sistema político; y del sistema político al Estado), sin restar autonomía a ninguna de las tres esferas. En este sentido se habla de poder del pueblo (Cfr., Ibíd.: 65).

Es necesario, además, distinguir la esfera del Estado de la esfera de *lo público*. Se entiende lo público como lo que

“es de todos y para todos se opone tanto a lo privado, que está volcado para el lucro o para el consumo, como a lo corporativo, que está orientado a la defensa política de intereses sectoriales o grupales ... dentro de lo público puede distinguirse entre lo estatal y lo público no estatal ... El interés público no existe de forma absoluta. Existe, en cambio, de forma relativa, a través del consenso que se va formando sobre lo que constituye una moral común” (Cunill y Bresser, 1998: 31-35; citado por Verdesoto, 2000: 83).

En este sentido, el campo de disputa para la orientación de la sociedad, con miras a construir lo que Cunill y Bresser denominan “la moral común” tiene lugar en el sistema político, que es además el espacio de construcción de lo que se ha dado en llamar *lo público no estatal*. Mientras que el campo donde se generan los conflictos, las contradicciones, los intereses y lo corporativo, es en la sociedad civil.

Se entiende lo público no estatal en su doble dimensión, como control social y como forma de propiedad. La primera acepción facilita la democratización del Estado y la sociedad. La segunda acepción se refiere a las posibilidades de producción de bienes y servicios colectivos por entes que no se ubican ni en el Estado, ni en el mercado, con miras al fortalecimiento de los derechos sociales y de los procesos organizativos (Cfr., Verdesoto, 2000: 81 - 82).

La necesidad social de construcción democrática ha llevado a una reapropiación de lo público por parte de los sujetos sociales, con miras a ser protagonistas de la dotación de sentido histórico de sus acciones. De esta manera, los sujetos sociales ingresan en los espacios de disputa de sentidos y orientaciones en la esfera del sistema político; contribuyendo de este modo a una redefinición de las relaciones entre el Estado y la sociedad. Es así como esferas que tradicionalmente eran reservadas al dominio privado han pasado a constituirse en esferas públicas; y por otro lado, existe una tendencia de “*publificación*” de la acción social (lo público pasa a ser pertinente a la sociedad) (Cfr., *Ibid.*: 82 - 84).

El ejercicio de la ciudadanía es una condición básica para la existencia de la democracia. No puede hablarse de democracia sin la conciencia de pertenencia a una colectividad política. Si los / as ciudadanos / as no se sienten responsables de sus gobiernos, no puede haber ni libre elección, ni representatividad (Cfr., Touraine, 2000: 99.) “La idea de ciudadanía da a la de democracia un sentido concreto: la construcción de un espacio propiamente político, ni estatal ni mercantil” (*Ibid.*: 108).

La categoría de ciudadano pretende rectificar la desigualdad económica en la igualdad política (un ciudadano, un voto), desde una perspectiva de homogenización. Al no reconocer las identidades diversas existentes en una sociedad, esta concepción acentúa las desigualdades bajo una supuesta homogeneidad (Cfr., Ortiz, 1998: 28; Verdesoto 2000: 87 - 88). Por consiguiente, para la construcción de un nuevo tipo de democracia es fundamental trabajar una nueva concepción de ciudadanía que reconozca la diversidad social existente y las múltiples identidades de los sujetos sociales.

Desde esta perspectiva, Santiago Ortiz plantea una definición de ciudadanía, basada por un lado en el reconocimiento de la diversidad y por otro lado, en la doble articulación entre derechos fundamentales, derechos específicos,

individuales y colectivos, y responsabilidades. De este modo, el autor define a la ciudadanía como:

“la comunidad de individuos diversos e interrelacionados con capacidad de autodeterminación, participación y representación de intereses y demandas y en pleno ejercicio de sus derechos civiles, sociales y políticos individuales y colectivos, garantizados por el Estado y con responsabilidades hacia la comunidad de la cual forman parte” (Ortiz, 1998: 35).

2.3. Ciudadanía y participación

El origen de la noción de ciudadanía esta íntimamente ligado al de participación. En Grecia, donde nace la categoría de ciudadanía, los / as ciudadanos / as eran las personas que tenían la responsabilidad de decidir y guiar los destinos de la ciudad. Los / as ciudadanos / as eran los propietarios, que además tenían la palabra pública. Con la constitución de los estados nacionales, surge la *delegación de poder* como elemento de la democracia representativa, que acarreó una despolitización de la condición de ciudadano, delegando a través del sufragio, la toma de decisiones sobre lo público (Cfr., Ortiz, 1998: 19).

La ciudadanía funda el derecho de participar directa o indirectamente en la gestión de la sociedad (Cfr., Touraine, 2000: 104). La participación pasa a ser una de las condiciones básicas para la construcción de la ciudadanía. Los / as ciudadanos / as existen en cuanto se autodeterminan, en cuanto son titulares de poder. Por consiguiente, la participación supone relaciones de poder entre diversos actores, lo que necesariamente implica conflictos, a partir del reconocimiento de intereses distintos (Cfr., Ortiz, 1998: 36-38). De ahí que la generación de un nuevo tipo de democracia, necesariamente descansa en el fortalecimiento de la participación como fundamento esencial para la construcción de ciudadanía.

“La participación es un aspecto esencial de la ciudadanía por cuanto afirma la autonomía de los actores ciudadanos en tanto titulares de poder y en tanto mantienen responsabilidad con la comunidad social y política de la que forman parte. La participación es el sentido originario de la democracia y es un elemento central para revitalizarla” (Ortiz, 1998: 32).

Dado que en una sociedad conviven intereses contrapuestos y a veces antagónicos, los procesos participativos pueden implicar una tendencia liberadora y apuntar a procesos de cambio social, o bien pueden convertirse en un puntal para sostener el orden establecido. Las corrientes más liberales, enfatizan el consenso para mejorar el sistema existente desde una visión de preservación del poder, que intenta ocultar los conflictos sociales existentes, dotando al sistema político de estabilidad. En este sentido, Verdesoto (2000: 22) señala que “una política de Estado de Participación Social es una fuente inagotable de certezas, que desestructuran los conflictos desestabilizadores de la democracia”. Desde esta perspectiva, la participación se orienta a mejorar la eficacia de la democracia o de los procesos de desarrollo social (Cfr., Ortiz, 1998: 23). Los ámbitos y temas de esta visión instrumental de la participación son aquellos que podrían calificarse como “menores” es decir, aquellas decisiones que no suponen una modificación en la correlación de fuerzas para construir propuestas de cambios profundos. Los temas fundamentales del mantenimiento del modelo de desarrollo vigente, por sus propias implicaciones, no pueden ser discutidos dentro de esta perspectiva.

Bajo una perspectiva de cambio social, la participación se encamina a lograr el reconocimiento de los más débiles por parte del Estado, promueve procesos de cambio en la cultura política, genera la construcción de sujetos sociales autónomos e implica una reforma del sistema político. El sentido último de la participación democrática es garantizar una mayor equidad en la distribución de los recursos económicos y de poder. En este sentido, los procesos participativos son decisivos para impulsar un nuevo modelo de desarrollo (Ortiz 1998: 30; Verdesoto 2000: 11 - 12).

“El poder económico contradice el discurso democrático” (Jelin, 1995: 3 -5, citado por Ortiz, 1998: 25), pues por un lado es evidente una exclusión económica y por otro lado, se promueve la participación política. En efecto, en sociedades marcadas por la inequidad, la exclusión y la discriminación, los procesos participativos adquieren características muy complejas, pues se observa la desigualdad económica y de poder de quienes intervienen. En los últimos años, se está impulsando la generación de una cultura del diálogo basada en la participación como mecanismo para el manejo de conflictos de diversa índole. Sin embargo, si el objetivo último de los procesos participativos es la liberación, para la generación de procesos de diálogo es indispensable un paso previo que supone el fortalecimiento de los actores sociales más débiles – en términos económicos y políticos- involucradas en el conflicto, de manera de paliar en alguna medida las disparidades entre actores y asegurar que el diálogo se desenvuelva en condiciones de mayor equidad.

No obstante, es también necesario tener en cuenta que no todo conflicto puede ser manejado a través del diálogo, pues existen conflictos estructurales cuyo carácter antagónico los hace irresolubles. En estos casos, la construcción de sujetos sociales por la vía de la resistencia es fundamental, con el fin de lograr cambios profundos en las sociedades en las que se insertan.

En este debate es clave la relación entre Estado y sujetos sociales. Cuando la participación es una iniciativa del Estado, se corre el riesgo de cooptación de los sujetos sociales y de instrumentalizar el proceso participativo para alcanzar “la estabilidad” democrática, ocultando las contradicciones sociales, económicas y políticas existentes. Si la iniciativa proviene desde abajo se preserva la autonomía de los sujetos sociales y se pueden generar importantes procesos de fortalecimiento social y de incidencia de la sociedad civil en la toma de decisiones públicas (Cfr., Ortiz, 1998: 24).

Si realizamos un inventario de los procesos participativos de gestión local en el Ecuador, podemos ver, que en los casos más representativos, la participación ha sido impulsada por los gobiernos locales. En los casos de los gobiernos locales presididos por indígenas, si bien las autoridades han promovido la participación, ésta ha sido una práctica de larga data en las organizaciones sociales que llevaron al poder a las propias autoridades. Pese a que los gobiernos locales han sido los convocantes a los procesos de participación ciudadana, la relación con las instancias participativas se ha caracterizado por una constante tensión en la búsqueda de mayor poder y autonomía de estos espacios. Sin duda, uno de los elementos más problemáticos para conseguir esta autonomía es el tema de la sostenibilidad económica y la dependencia que estas instancias de participación ciudadana tienen frente a los recursos públicos.

Cabe preguntarse ¿por qué en ciertas localidades los procesos participativos han logrado consolidarse y en otras no? ¿Qué es lo que asegura el éxito de las iniciativas de participación ciudadana? Si bien la voluntad política de las autoridades locales ha sido una condición inicial fundamental para el impulso de los procesos democratizadores a escala local en el Ecuador, no es suficiente. En las localidades donde no ha existido una trayectoria participativa previa, fruto de las luchas de unos sujetos sociales concretos, los procesos participativos no han logrado cuajar, pese a la “buena voluntad” de sus líderes. De ahí que la existencia de un tejido social fuerte y autónomo es una de las condiciones básicas para la generación de procesos significativos de participación ciudadana.

La participación ciudadana es, pues, un proceso de doble vía en el que por un lado se genera y se alimenta la construcción de sujetos sociales y en el que por el otro, la calidad y el sentido de la participación supone la existencia de un tejido social sobre el que se asienta y al que retroalimenta.

2.4. Democracia y ámbitos locales

En el Ecuador, como en muchos países de América Latina, lo local ha sido el espacio privilegiado para la construcción de nuevas propuestas de democracia, ya que la relación entre autoridades y pobladores/as en la escala local es mucho mayor. Lo local ofrece entonces, un espacio cercano de concreción de las nuevas propuestas de democratización de las sociedades, que debidamente articulado a escalas mayores puede ser el ámbito de gestación de formas de construcción de una nueva democracia.

No obstante, es fundamental la articulación entre estas propuestas de democratización local y la construcción de un proyecto contrahegemónico de mayor escala, pues existe el riesgo de que la democratización a escala local cubra la falta de una democracia real en el concierto nacional.

Las propuestas de democratización en el Ecuador han tenido un puntal fundamental en la emergencia de nuevas actorías sociales y políticas. Para el caso que analizaremos (la provincia de Cotopaxi), la irrupción del movimiento indígena en el escenario político nacional, como un sujeto social emergente con capacidad propositiva, organizativa y movilizadora, ha sido esencial (Cfr., Larrea y Larrea, 1999: 130).

Los planteamientos del movimiento indígena en las últimas décadas han interpelado a la sociedad ecuatoriana, evidenciando los procesos de exclusión, su falta de reconocimiento a la diversidad, y el irrespeto más brutal a las culturas de pueblos que han sido relegados durante siglos. La propuesta de construcción de un estado plurinacional y multiétnico y el reconocimiento a los derechos colectivos de los pueblos indígenas profundizan los contenidos de un nuevo tipo de democracia, en donde la pluralidad y la interculturalidad son elementos motores. Efectivamente, impulsar una democracia radical implica poner al descubierto los profundos conflictos que implica para una sociedad la convivencia de culturas diferentes y generar propuestas en las que los valores diferenciados puedan encontrarse y construir un proyecto político liberador, que reconozca, respete y potencie las diferencias culturales.

En el año 1995, el movimiento indígena ecuatoriano decide incursionar orgánicamente en la disputa electoral, considerando al espacio local como estratégico en la perspectiva de construir desde abajo una nueva forma de Estado Plurinacional. Se plantea entonces poner en práctica una democracia

radical y participativa, que tiene como objetivo fundamental la generación de cambios en las estructuras de poder local, tradicionalmente excluyentes en términos étnicos, de clase, generacionales y de género, a través de procesos participativos para la toma de decisiones sobre el desarrollo local (Cfr., Larrea y otros, 2000: 3 – 4; Larrea y Larrea, 1999: 129).

La construcción de una nueva democracia pasa a ser entonces una forma más por parte del movimiento indígena de disputar un sentido en la construcción de un nuevo país, a través de la generación de nuevos espacios públicos deliberantes que promuevan el debate, la reflexión y la construcción de sujetos sociales.

II. La provincia de Cotopaxi

La provincia de Cotopaxi, ubicada en la región sierra centro del Ecuador, cuenta con 7 cantones y una alta diversidad geográfica, ambiental étnica y cultural. De los 7 cantones, 4 se ubican en la Sierra (Latacunga, Pujilí, Saquisilí y Salcedo), Sigchos comparte territorios entre la región serrana y la ceja de montaña de la cordillera occidental y 2 cantones (La Maná y Pangua), ubicados en la zona occidental de la provincia, pertenecen a la zona subtropical y están articulados a la región Costa. Existen 45 parroquias, 33 rurales y 12 urbanas.

Cotopaxi es una provincia mayoritariamente rural, con un 73% de población rural frente a un 27% de población urbana. La población indígena representa el 29% según los datos del SISSE (3.0) y el 36% según las estimaciones locales (Cfr., HCPC, 2002: 31). Los indígenas se ubican principalmente en Pujilí, Salcedo y Saquisilí rebasando el 50% de la población total de estos cantones. En Sigchos representan el 41% y en La Maná y Pangua el SISSE (3.0) no registra población indígena.

Los índices de pobreza en Cotopaxi, la ubican entre las provincias más pobres del país, después de Bolívar y Loja. De los 350.450 habitantes de Cotopaxi, el 83% son pobres y de éstos el 44% son indigentes (Cfr., SISSE 3.0). De este modo, Cotopaxi se ubica muy por encima de la media de pobreza en el país que es del 58%.

Las zonas rurales son las de mayor pobreza. Así, el 87% de la población rural y el 79% de la población urbana vive en condiciones de pobreza. Las parroquias rurales de población indígena son las mayormente afectadas por la pobreza, tal es el caso de Guangaje (100%), Zumbahua (100%) y Chugchilán (96%), Canchagua e Isinliví (95%); en 3 de estas parroquias (Guangaje, Zumbahua e Isinliví) la población indígena es del 100% (Cfr., SISSE 3.0).

A nivel organizativo, en Cotopaxi se encuentra una de las organizaciones de tercer grado más fuertes del país, filial de la ECUARUNARI y de la CONAIE. Se trata del Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi (MICC). El MICC ha jugado un papel muy importante en el proceso organizativo nacional, en los últimos levantamientos indígenas y en la estrategia electoral del Movimiento. Dirigentes del MICC ocupan actualmente la Presidencia de la CONAIE y la Vicepresidencia de la ECUARUNARI. En los últimos levantamientos indígenas, la población mayoritaria que llegó a Quito fue de Cotopaxi. Frente al tema electoral, el MICC ha mantenido una de las estrategias más exitosas de toda la sierra, constituyéndose a través de su brazo político (Pachakutik) en la

primera fuerza electoral en Cotopaxi. En 1996 logra acceder a la Alcaldía de Saquisilí; en 1997 un representante del Movimiento es elegido para participar en la Asamblea Nacional Constituyente; en el año 2000, el MICC consigue una nueva Alcaldía en el Municipio de Sigchos y accede a la Prefectura Provincial. Durante todas las elecciones del período logra mantener una de las tres diputaciones asignadas a la provincia. Actualmente el Movimiento cuenta con 15 Concejales Municipales, 2 Consejeros Provinciales y el 30% de las representaciones en las Juntas Parroquiales.

El poder adquirido por el movimiento indígena en Cotopaxi ha provocado algunas adhesiones por parte de la población mestiza. De hecho, la votación que lleva a César Umajinga a la prefectura, en un alto porcentaje proviene de la población mestiza asentada en Latacunga. La población mestiza que dio su voto por el líder indígena sembró sus expectativas en una nueva forma de gobierno provincial, pues en varios cantones del país, entre 1996 y el año 2000 se llevaron adelante gestiones alternativas que pasaron a ser un referente también para los mestizos.

Pese a ello, Cotopaxi continúa siendo una provincia signada por el conflicto interétnico. De ahí que el reto para el movimiento indígena de asumir por primera vez en la historia del país una gestión provincial era enorme. Significaba no solo implementar una propuesta que en otras localidades había sido exitosa, sino además romper una serie de prejuicios raciales que sin beneficio de inventario censuraban al prefecto por el solo hecho de ser indígena. Se dudaba de su capacidad para llevar adelante una gestión provincial eficiente, se cuestionaba su manejo del idioma castellano e incluso se hablaba de sentir “vergüenza” porque un indígena represente a la provincia ante la sociedad nacional. En varias ocasiones, el Prefecto tuvo que mostrar sus credenciales en reuniones nacionales, pues las autoridades nacionales tampoco podían dar crédito a que un indígena ocupe tan alto cargo de elección popular.

Al acceder al gobierno provincial el MICC se plantea “la generación de un nuevo modelo de gestión para el desarrollo provincial que tiene como objetivo crear las condiciones para pasar de una administración provincial tradicional hacia la construcción de un gobierno provincial, basado en la transparencia, la democratización y la gestión para el desarrollo de Cotopaxi” (HCPC, 2002: 12). Este planteamiento supone un cambio profundo en las prácticas tradicionales de gestión. Sin embargo, el peso de estas prácticas, la cultura política del país en la que impera el clientelismo y los altos grados de discriminación étnica en Cotopaxi hacen que la necesidad de legitimización del poder y la autoridad, sean una constante dentro de la gestión provincial. Más aún si se considera que la gestión se desenvuelve en una cancha ajena para los pueblos indígenas y sus prácticas. Es frecuente entonces observar cómo las autoridades recurren “a las viejas reglas del juego para enfrentar la oposición, asumiendo estrategias de innovación y repliegue acorde con los contextos específicos que se ven avocadas a enfrentar” (Larrea y Larrea, 1999: 130 – 131).

A inicios de la gestión, el MICC lideró un interesante proceso de articulación de iniciativas y propuestas tendientes a generar espacios de mayor participación de la sociedad civil cotopaxense en la toma de decisiones sobre el futuro de la provincia, de reflexión sobre los contenidos del desarrollo

provincial y de asesoramiento técnico – político a la nueva autoridad provincial.

Uno de los primeros pasos que se dio en este sentido fue la conformación de un equipo de apoyo externo a la Prefectura, conformado por representantes del MICC y personal de algunas ONGs de Cotopaxi, que han estado acompañando permanentemente los procesos políticos en el ámbito provincial. Este equipo fue avalado por el Prefecto antes de su posesión. Se definió que los roles fundamentales de este equipo serían:

1. Asesorar técnica y políticamente la gestión provincial
2. Apoyar la formulación de una propuesta de planificación participativa para la provincia y asegurar los mecanismos para su implementación
3. Establecer adecuados mecanismos de comunicación y coordinación entre el HCPC, el MICC, las ONGs y otros actores sociales de la provincia

Las primeras acciones del Equipo de Apoyo Externo se centraron en la generación de acuerdos para promover el proceso de gestión alternativa de la provincia. Para lo cual, a través de distintas reuniones entre el MICC, el HCPC y las ONGs, se discutieron los principales contenidos de la gestión alternativa y se establecieron algunos mecanismos para garantizarla.

Con estos antecedentes, se diseña colectivamente una propuesta para elaborar el Plan Participativo de Desarrollo de Cotopaxi (PPDC). Esta propuesta es presentada a distintas ONGs y al Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros (PRODEPINE), quienes ratifican su compromiso de aportar económica y técnicamente para su implementación. De esta manera se da un primer logro significativo, pues el solo hecho de que ONGs con distintas identidades, dinámicas y prácticas institucionales conjuguen sus experticias, capacidades y recursos económicos frente a una propuesta conjunta, implica un cambio en las lógicas tradicionales del desarrollo, rebasando el ámbito de acción parcelado hacia dinámicas de gestión más integrales. Más aún si se considera que la propuesta de Cotopaxi constituye la primera experiencia de esta naturaleza en el país.

La apuesta al proceso participativo de Cotopaxi por parte de las ONGs constituyó un respaldo estratégico para la aprobación del proyecto en el seno del Consejo Provincial (HCPC), quien a su vez dio un aval político y comprometió recursos humanos y económicos para la iniciativa.

La negociación permitió adicionalmente cambios de actitud en el seno del HCPC, donde en un inicio se presentaron resistencias a la participación del MICC en el proceso. Si bien estas resistencias siguen estando presentes, se ha logrado un reconocimiento a las capacidades de negociación y gestión del MICC, así como a su indiscutible peso político en la provincia.

El PPDC fue diseñado durante el 2001, con la participación de cuatro mil personas y en Abril de 2002 es presentado a la provincia, iniciándose entonces, el complejo proceso de implementación del Plan bajo el liderazgo del HCPC y del MICC. Se prioriza el tema ambiental y se inicia un trabajo para la generación de políticas públicas concertadas. En Abril del 2003 se instaura la Convención Ambiental de Cotopaxi, que es “un espacio de diálogo, de consensos y definiciones que convoca a organizaciones campesinas y populares, organizaciones gremiales y empresariales ONGs, instituciones gubernamentales, universidades, gobiernos locales y

regionales y a todos/as quienes quieren aportar al análisis de la situación de los recursos naturales y a formular propuestas para mejorar su manejo” (HCPC, 2003: 2). En la Convención se discuten una serie de propuestas de trabajo formuladas durante el año 2002 y se firma una carta de acuerdos que contempla 43 puntos (18 políticas ambientales, 18 estrategias de acción y 7 acciones específicas) en los temas: Legislación Ambiental, Recursos Naturales (Agua, Suelos y Páramos) y Calidad Ambiental. Actualmente se está trabajando en el seguimiento a los acuerdos de la Convención Ambiental a través de una estrategia de amplia participación social.

Fruto del proceso de gestión local alternativa en Cotopaxi, se han generado nuevas institucionalidades para el desarrollo local. En el año 2000, se crea el Comité de Gestión con el fin de orientar el proceso, fijando las políticas generales para su implementación. El Comité de Gestión está presidido por el Prefecto y cuenta con 3 delegados del HCPC (2 Consejeros y el Director de Planificación), 3 delegados del MICC, un representante de los Municipios, 2 delegados de las Juntas Parroquiales y 2 delegadas de las ONGs. En el año 2001, se crea el equipo técnico de apoyo al proceso. En el año 2003, se crea un Comité de Seguimiento a los acuerdos de la Convención Ambiental y las mesas de trabajo temáticas.

En el siguiente acápite se recogen los planteamientos iniciales sobre los cuales se construye el proceso de gestión local alternativa en Cotopaxi. Del análisis de estos planteamientos, se intentará realizar un balance del proceso y abordar los principales desafíos del mismo.

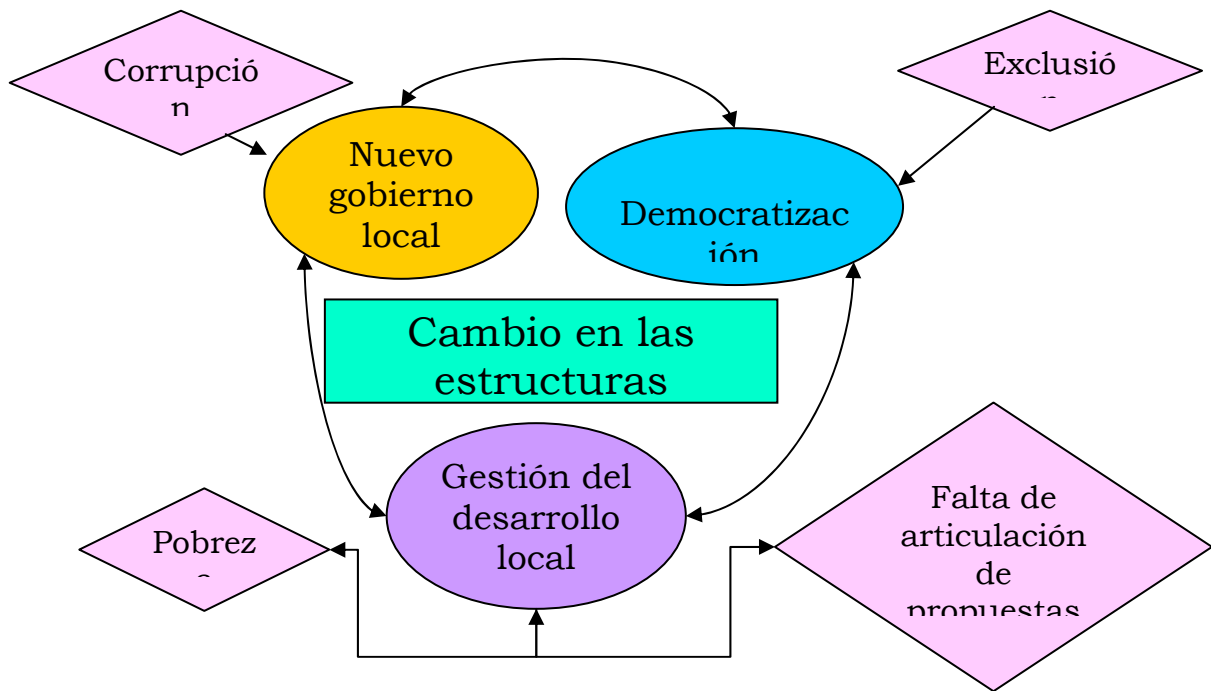
IV. La construcción de un nuevo modelo de gestión en Cotopaxi⁹⁹

El Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi, al participar con candidato propio para la Prefectura en el proceso electoral del año 2000, establece un programa de campaña y de gobierno basado en las experiencias anteriores de gestión local del movimiento indígena, principalmente de aquellos cantones en los se había trabajado una propuesta alternativa de gobierno local. Las experiencias vividas por los líderes indígenas en Cotacachi, Guamote y Saquisilí entre 1996 y el año 2000, sientan las bases para elaborar la propuesta de gestión a escala provincial.

Es así como se plantea la generación de procesos de cambio social basados en la construcción de un nuevo gobierno provincial, la democratización, y la gestión del desarrollo local, con el fin de enfrentar la corrupción, la exclusión y la falta de propuestas articuladas de desarrollo local que permitan erradicar la pobreza.

Gráfico N° 1. Nuevo modelo de gestión para el desarrollo local

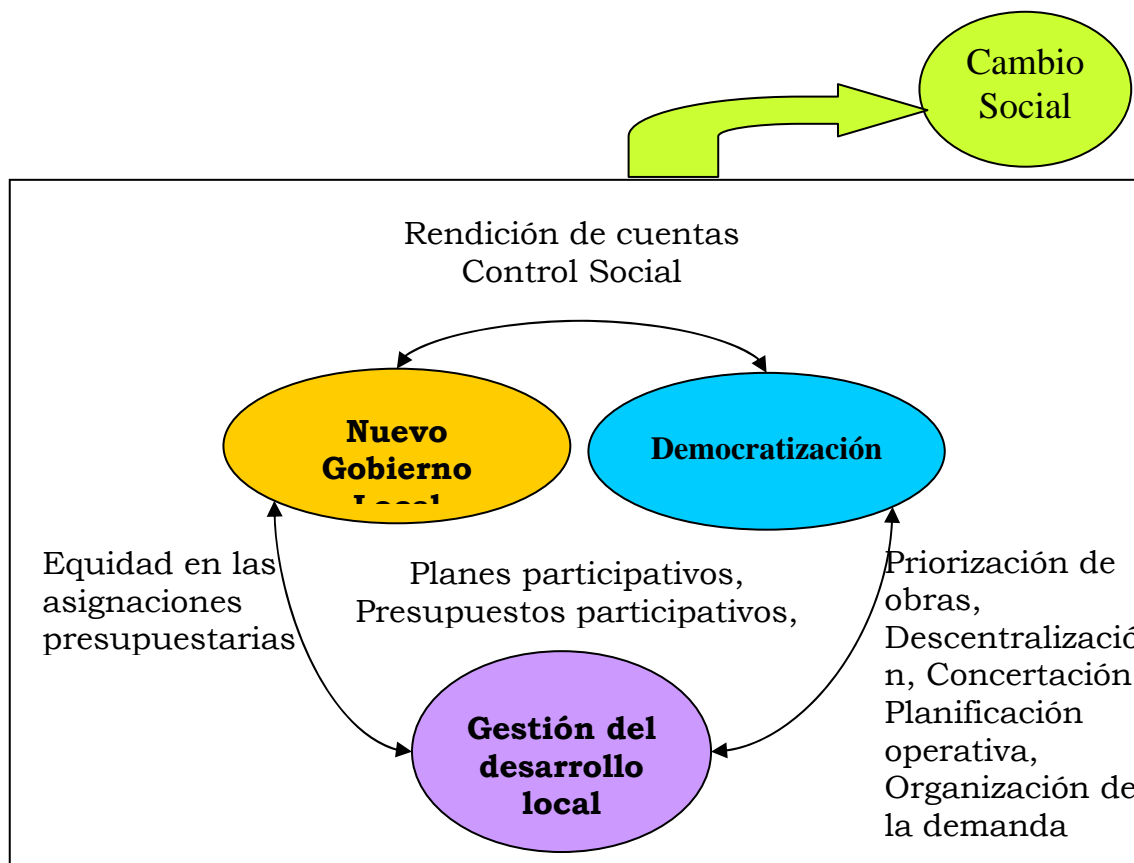
⁹⁹ Las ideas presentadas en este acápite recogen los planteamientos de la autora en: “Democracia, participación y nuevas institucionalidades para el desarrollo local”, del Módulo **Gestión Social de los Recursos Naturales**, Quito, CAMAREN – IEE: 24 – 35 y “Gestión local alternativa en el Ecuador: Algunos elementos para un balance necesario”, Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik – Nuevo País, **Memorias el Primer Congreso**, Baños, 2001, Latacunga, 2002: 11 - 18.



Elaboración: Ana María Larrea

Estos planteamientos se operativizan en una serie de acciones o procesos como la rendición de cuentas, el ejercicio del control social, una distribución equitativa de los recursos, una gestión basada en la planificación y la priorización colectiva de obras, la organización de la demanda, el fortalecimiento de las capacidades propositivas de las organizaciones y la elaboración de presupuestos participativos.

Gráfico # 2
Pilares de los gobiernos locales alternativos



Elaboración: Ana María Larrea

4.1. La construcción de un nuevo gobierno local

Las administraciones seccionales en el Ecuador se han caracterizado por ser proveedoras de servicios, abrir muy poco margen a la participación ciudadana, basar su accionar en la creación de redes clientelares, estar signadas por una fuerte corrupción, ser poco planificadoras y centradas casi totalmente en la gestión urbana.

Frente a esta realidad, el gobierno local de Cotopaxi se plantea asumir el rol de articulador del desarrollo local, generando participativamente políticas públicas. Asumir este nuevo rol implica una reestructuración de las instancias del gobierno local, pues la actual estructura del Consejo Provincial no responde a esta nueva lógica de gestión participativa. La constitución del equipo de apoyo externo a la Prefectura fue producto de esta necesidad. Sin embargo, es una instancia transitoria que deberá desaparecer una vez que el Consejo Provincial logre implementar una estructura y una dinámica de trabajo acorde con los procesos que está impulsando. En estos días el Consejo Provincial se ha planteado su reestructuración interna. Sin embargo, es un proceso inicial que deberá ser evaluado una vez que se lo implemente.

Los principales cambios en la institucionalidad del Consejo Provincial guardan relación con los siguientes aspectos:

1. El sistema de gestión: Implica cambios en el ámbito administrativo y financiero, con la finalidad de contar con información ágil y

oportuna que pueda favorecer la toma de decisiones, la rendición de cuentas y el control social.

2. El sistema jurídico: Es necesario realizar un inventario de las distintas ordenanzas y normativas promulgadas por el Consejo Provincial y los Municipios de la provincia. A partir de este inventario será necesario armonizar la legislación en las distintas escalas, actualizar la normatividad existente y generar nuevos cuerpos legales de acuerdo a los desafíos contemporáneos que enfrenta la provincia y al nuevo rol de los gobiernos seccionales. Todo ello con el fin de alcanzar políticas públicas concertadas entre los gobiernos locales y la población de la provincia.
3. La estructura técnica de los gobiernos locales: Debido al rol jugado por las administraciones seccionales tradicionales, su estructura técnica no responde a los planteamientos de un nuevo gobierno local. No se cuenta con departamentos y talentos humanos especializados en la gestión de los recursos naturales, en desarrollo humano, en promoción de la participación ciudadana, en planificación para el desarrollo, etc. La Dirección de planificación se encarga del diseño de obras y la aprobación de planos, sin realizar análisis sobre la pertinencia e impactos de las obras dentro de una visión más general de lo que implica el desarrollo local y sus múltiples articulaciones. Sin duda, la actual organización del Consejo Provincial no facilita que pueda promover la generación de políticas públicas para el desarrollo local.
4. En el sistema directivo: En el Consejo Provincial de Cotopaxi se ha hecho un esfuerzo significativo por construir una interrelación entre la población, las direcciones departamentales y las instancias de decisión política. Para fortalecer un proceso de toma de decisiones para el desarrollo provincial, es necesario sin embargo, contar con sistemas de información y monitoreo del Plan de Desarrollo que sirvan de insumo para la toma de decisiones y la generación de políticas públicas.

4.2. La Democratización

Frente a una forma de ejercicio del poder excluyente, el Consejo Provincial de Cotopaxi se planteó la democratización y la construcción de ciudadanía como uno de los pilares de su accionar, poniendo en práctica mecanismos de información y consulta permanente a la población sobre algunas decisiones fundamentales. Es en este marco que se genera el proceso de planificación participativa de la provincia y la Convención Ambiental de Cotopaxi.

La propuesta de democratización de Cotopaxi nos remite al modelo de “énfasis en las capacidades endógenas y en la participación”. En estos casos se expresa una mayor preocupación por la producción hacia la demanda interna, apuestan por una gestión pública inclusiva promoviendo para ello una democracia participativa basada en el respeto a las diversas identidades culturales (Cfr., Dávila y otros, 1993: 34).

La democratización constituye un enorme reto, pues para que efectivamente funcione es necesario contar con organizaciones sociales sólidas, generadoras de propuestas innovadoras de

desarrollo local, que participen en la toma de decisiones y que ejerzan un control social permanente. Si bien el MICC cuenta con una serie de dirigentes/as formados/as que directa o indirectamente han apoyado el proceso de democratización de la provincia, no se puede afirmar que en las OSGs y organizaciones de base se ha superado el clientelismo. De hecho, una vez que el Prefecto se posesionó recibió mil ochocientas solicitudes de obras provenientes de las organizaciones comunitarias. Se empezó entonces a trabajar en la organización de la demanda, dando un rol importante a las OSGs y a las Juntas Parroquiales para que discutan colectivamente la pertinencia de las obras que debería impulsar la Prefectura.

Se requiere además una mayor articulación entre los dirigentes y las bases, pues muchas Organizaciones de Segundo Grado (OSG) se han convertido en un sistema de representación hacia fuera de las comunidades, en instituciones especializadas para dialogar con el mundo blanco - mestizo antes que instituciones de consenso del heterogéneo mundo indígena (Cfr., Martínez, 1996: 117 - 122).

En el ámbito de la democratización se ha trabajado fuertemente en el fortalecimiento del MICC; el ejercicio del control social, que en ocasiones ha tomado características dramáticas, como el baño ritual realizado a un Consejero Provincial en el último Congreso del MICC; y en la presupuestación participativa, que aún tiene características incipientes. La apuesta fundamental del proceso de democratización ha sido la construcción de una nueva forma de gestión y de poder basados en la participación. Se trata en definitiva de una nueva forma de gobernar, *obedeciendo* los mandatos del pueblo que ha estado excluido de las decisiones fundamentales durante siglos.

4.3. Gestión para el desarrollo local

El tema del desarrollo local participativo surge a raíz de un cambio de enfoques del desarrollo rural, que en un inicio se basaba en una visión sectorial (salud, educación, desarrollo agropecuario), luego pasa a una visión desde los actores, fortaleciendo sus capacidades. Finalmente desemboca en lo que se ha dado por llamar desarrollo local, que no es más que la confluencia entre actores, escenarios y temas. Cuando se habla de desarrollo local, estamos entonces hablando de un enfoque integral del desarrollo, un desarrollo con identidad, un desarrollo equitativo que tiene como centro el ser humano.

La fuerza que ha tomado el tema en los últimos años se debe fundamentalmente a que lo local es el escenario privilegiado para los procesos de descentralización y gestión pública. Puede permitir el desarrollo de una nueva democracia y el tratamiento del tema étnico (interculturalidad). Es tal vez el espacio más idóneo para un desarrollo más sustentable y equitativo y puede permitir un mayor control social.

Los pueblos indígenas y organizaciones sociales han jugado un papel muy importante en este cambio de visión del desarrollo, por un lado desde sus propias prácticas y concepciones más integrales del desarrollo y por otro lado, debido a su participación política en los ámbitos locales.

La gestión para el desarrollo local implica la construcción colectiva de un proyecto de desarrollo integral para la localidad, tomando en cuenta las cinco dimensiones del desarrollo local:

- Desarrollo económico local
- Desarrollo social
- Dimensión ambiental
- Desarrollo político y socio organizativo
- Dimensión cultural

La gestión para el desarrollo local tiene como objetivos: dinamizar las economías locales, fortalecer las organizaciones sociales a través de la participación ciudadana, favorecer la equidad y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, proteger el medio ambiente, fortalecer la identidad y la interculturalidad.

Para llevar adelante un proceso de esta naturaleza es necesario considerar la dimensión política del desarrollo local, que implica la politización de las demandas y reivindicaciones de la población con miras a construir sujetos sociales. De ahí la articulación entre la gestión del desarrollo local y el proceso de democratización. “De este modo, el desarrollo local no se limita a la configuración de la materialidad del sujeto, sino que además supone evidenciar y visibilizar los conflictos y tensiones, a partir de procesos permanentes de reflexión que posibilitan la concienciación y construcción de ciudadanía. Esta propuesta cuestiona el poder, articulando el debate teórico con la construcción de sentidos, de discursos, de imaginarios concretos, prácticos, experimentales” (Dávila y otros, 1993: 32).

Dentro de esta perspectiva, el nuevo Prefecto de Cotopaxi al iniciar su gestión se plantea impulsar el desarrollo económico local priorizando la inversión en riego, con un claro apoyo a las pequeñas economías campesinas; la vialidad con el fin de facilitar la integración de la provincia y apoyar la comercialización de los productos; y actividades relacionadas con el ambiente, particularmente la forestación como mecanismo para conservar los suelos e incentivar una producción sustentable.

V. Los desafíos del proceso de democratización en la provincia de Cotopaxi

La gestión de los gobiernos locales para las autoridades indígenas y las organizaciones sociales que promovieron su elección, entraña múltiples desafíos. En este trabajo analizaremos aquellos relacionados con el proceso de democratización, tomando como referencia las entradas de análisis planteadas por Gret y Sintomer (2002) para el caso de Porto Alegre: Escala, participación, institucionalización y eficacia.

El desafío de la escala contempla dos riesgos, el primero el confinamiento de las propuestas democratizadoras a la escala local. Es decir, el hecho de que los procesos democratizadores locales sean una forma de encubrir la falta de democracia a escala nacional. El segundo riesgo hace relación a que muchos de los problemas locales requieren para su solución de intervenciones nacionales, lo que puede generar desmotivación de las poblaciones locales para participar en los procesos democratizadores.

El desafío de la participación hace referencia a las posibilidades reales de participación de los grupos excluidos en sociedades marcadas por la iniquidad estructural.

El desafío de la institucionalización está marcado por la relación entre las estructuras del estado, en este caso el gobierno local, y los movimientos sociales. Expresa el problema de las posibilidades reales de incidencia de los movimientos sociales en la gestión pública frente al peligro de ser cooptados institucionalmente por el poder. Guarda relación además con la necesidad de autonomía e institucionalización de los espacios de participación ciudadana.

Finalmente, el desafío de la eficacia permite reflexionar sobre los resultados concretos de los procesos participativos.

5.1. El desafío de la escala

5.1.1. En el ámbito intralocal

A escala provincial, el peso de los intereses económicos, de los grupos de poder y los intereses gremiales es mucho más evidente que a escala cantonal. Plantear una propuesta de desarrollo, con una apuesta política clara hacia las poblaciones menos favorecidas de la provincia, significó de hecho enfrentar estas fuerzas, en un contexto de alta discriminación étnica.

Para las élites provinciales el hecho de que un indígena sea la autoridad máxima de la provincia es una vergüenza. Desde los partidos políticos tradicionales existe un claro interés de desprestigiar la gestión del prefecto, como un mecanismo para recuperar los espacios de poder que han ido perdiendo. Gran parte de los medios de comunicación de la provincia han estado tradicionalmente ligados a estos sectores.

De ahí que el desafío de la escala, implicaba para el nuevo Prefecto Provincial en primer lugar mostrar la capacidad suficiente para administrar la provincia, capacidad que era cuestionada de entrada por las élites locales y los partidos políticos tradicionales.

Uno de los puntales para enfrentar este desafío fue el Plan de Desarrollo, pues en las administraciones anteriores se había intentado llevarlo adelante, sin éxito. La capacidad de la nueva administración de plantear una propuesta coherente, técnicamente bien estructurada, negociarla y conseguir el apoyo financiero para implementarla, fue sin duda un elemento gravitante para enfrentar la oposición inicial.

Las tensiones existentes y la necesidad de consolidar una propuesta con amplio apoyo poblacional en la provincia, provocaron que se plantee fuertemente que si bien el Prefecto es indígena y se debe al movimiento, el nuevo gobierno provincial sería un gobierno que defendería los intereses de la provincia, un gobierno para todos y todas. Sin embargo, en los discursos del Prefecto Provincial es recurrente su enlace y articulación con el MICC, a quien considera “el padre” del proceso. De hecho, la relación orgánica del Prefecto con el Movimiento, a diferencia de muchas otras autoridades cantonales y provinciales, ha fortalecido a la Prefectura en su lucha para enfrentar la oposición y negociar firmemente en momentos difíciles, sobre todo por la alta capacidad de convocatoria a las organizaciones indígenas con la que cuenta la autoridad indígena.

Desde las organizaciones indígenas locales, el hecho de contar con uno de sus representantes en la Prefectura, es visto como la posibilidad de acceso a recursos a los que anteriormente era sumamente difícil recurrir. Como se mencionó anteriormente, durante el primer mes de gestión del Prefecto, llegaron al Consejo Provincial mil ochocientas solicitudes de “obras” desde las Parroquias, Organizaciones de Segundo Grado y distinto tipo de asociaciones, lo que da cuenta por un lado de la gran cantidad de demandas y las altas expectativas de las poblaciones locales frente a la Prefectura y por otro, de que la gestión provincial seguía siendo vista desde una perspectiva clientelar con un rol de proveedor de obras y no como un articulador del desarrollo local. Una de las primeras decisiones que se tomó fue que no se recibirán oficios para obras, si éstos no eran el resultado de una discusión al interior de las Juntas Parroquiales y OSGs, en las que se realizara un proceso de priorización de necesidades. Esta estrategia tenía como objetivos promover el asociativismo, los procesos de reflexión y discusión sobre el desarrollo y organizar la demanda. Desde entonces, se priorizó la escala parroquial para la gestión de la provincia.

El desafío de la escala fue central en el debate para la operativización de la propuesta de planificación participativa y también se decidió partir de la escala parroquial, lo que implicó un trabajo de micro diagnóstico muy pormenorizado. Para el MICC era fundamental esta entrada,

que si bien complejizaba y suponía un tiempo mayor en el trabajo de diagnóstico, significaba la posibilidad de multiplicar los niveles para ampliar la participación.

Quizá la principal limitación que se tuvo que enfrentar por partir de la escala parroquial fue la de superar las visiones microlocales existentes en las parroquias y plantear una reflexión desde lo parroquial con una perspectiva de provincia. Para ello, fue necesario un trabajo de retroalimentación permanente por parte del Equipo Técnico Local en las discusiones parroquiales. Pese a ello, los resultados de los diagnósticos parroquiales muestran una preeminencia de la visión microlocal. Superar la visión parcelaria del desarrollo y asumir una perspectiva de provincia, en la que en ocasiones, se debe postergar la resolución de necesidades a nivel sectorial y formular propuestas más globales e integradoras, ha sido un desafío para las organizaciones de la provincia. De hecho, en el proceso de formulación del Plan Provincial se evidenció la dificultad de reflexionar con las organizaciones más allá de los ámbitos microlocales.

Una vez sistematizados los diagnósticos parroquiales se realizaron talleres cantonales en los que se presentaban los resultados de los diagnósticos parroquiales sintetizados en una matriz cantonal y se trabajó a partir de matrices FODA las líneas estratégicas, las visiones y los valores. Se realizaron paralelamente talleres con especialistas por ejes temáticos, conjugando la entrada territorial con entradas temáticas. Esta estrategia permitió superar en gran medida las visiones microlocales desde las parroquias, generando propuestas cantonales y provinciales.

Otro aspecto importante, que cruza el desafío de la participación y de la escala, hace relación a los niveles de representación en el proceso participativo y la necesidad de identificar actores relevantes con peso provincial, que permitan consolidar un modelo contrahegemónico de desarrollo. Un puntal importante para enfrentar este desafío fue el tejido social existente en el MICC, la legitimidad de los/as representantes parroquiales, cantonales y provinciales y su compromiso de replicar los planteamientos, apuestas y estrategias hacia niveles micro – locales. Se optó entonces por privilegiar las representaciones existentes en la provincia, aunque ello implicaba una disminución de la participación directa. El principal límite de esta opción fue el trabajo a nivel urbano debido a la poca tradición organizativa de este espacio¹⁰⁰, a las resistencias de los sectores urbanos tradicionales de la provincia de involucrarse en una propuesta impulsada desde las esferas y organizaciones rurales e indígenas y el ámbito de acción eminentemente rural de los Consejos Provinciales del país.

En el año 2001, a partir de los resultados del Plan de Desarrollo, se inicia un trabajo para la elaboración del presupuesto participativo y nuevamente, se privilegia la escala parroquial, realizando un primer ejercicio de presupuestación participativa con las Juntas Parroquiales. En el 2002, la entrada parroquial se conjuga con la escala cantonal, tan solo en los cantones que abren posibilidades de participar en la propuesta. Se realiza entonces los presupuestos participativos en los cantones de Saquisilí y Sigchos, en los que se discuten las asignaciones presupuestarias del Consejo Provincial para estos cantones y las asignaciones de los Municipios. Es interesante en este sentido el trabajo articulado hacia el desarrollo local de las esferas cantonales y

¹⁰⁰ De los 7 cantones de la provincia, tan solo Latacunga cuenta con una federación de barrios, las parroquias urbanas no eligen a sus representantes y no existe organización provincial alguna que aglutine a los pobladores urbanos.

provinciales. Para el resto de cantones se sigue trabajando directamente con las juntas parroquiales.

Pese a la incorporación de dos cantones en el proceso de presupuestación participativa no se puede hablar aún de una articulación de las propuestas de desarrollo local, ni siquiera en la escala cantonal, pues en los ejercicios de presupuestación participativa sigue imperando la visión micro local. Son las demandas de las parroquias las que imperan y la necesidad del Prefecto y del MICC de afianzar las relaciones con las organizaciones de base. En el caso de la presupuestación participativa a escala cantonal priman además las relaciones de los Alcaldes con sus bases sociales. Las lealtades primordiales pesan más que la necesidad de generar propuestas integrales de desarrollo local. Esto se evidencia en el distributivo de obras para la provincia, donde no existen grandes inversiones, sino más bien una cantidad de pequeñas obras con el afán de satisfacer al mayor número de pobladores/as.

Quizá el intento más significativo de trabajar una propuesta de políticas públicas a escala provincial ha sido el proceso de la Convención Ambiental de Cotopaxi. Aunque el rol de las actorías externas en este proceso fue gravitante, se han dado los primeros pasos para actuar sobre la escala provincial desde una perspectiva de construcción de políticas públicas ambientales y de superar las visiones clientelares del desarrollo local.

El principal desafío en relación al proceso llevado adelante en el marco de la Convención Ambiental es el de generar las alianzas necesarias a nivel de la institucionalidad del gobierno provincial para que los planteamientos generados se conviertan en políticas públicas efectivas.

5.1.2. Lo extralocal: Articulación de la escala provincial con la nacional

“La articulación entre lo local y lo nacional, constituya quizá el mayor reto que deben enfrentar los gobiernos locales que pretenden desarrollar nuevas modalidades de gestión del desarrollo” (Larrea y Larrea, 1999: 131).

En todos los momentos del proceso participativo surge el problema de cómo trabajar lo extralocal, pues existen una serie de planteamientos desde las organizaciones sociales que tienen relación con políticas públicas a escala nacional. La participación de la provincia en el G-8 y su relación con el CONCOPE (actualmente el Prefecto Provincial es Vicepresidente del CONCOPE) abren posibilidades interesantes de trabajo en este tema. Sin embargo, no se cuenta aún con una estrategia clara hacia estos espacios. El G8 se ha convertido en un espacio para la discusión de ciertas obras comunes a las 8 provincias, antes que en un espacio de discusión sobre políticas nacionales y Cotopaxi no ha podido incidir para cambiar esta lógica. En cuanto al CONCOPE, uno de los temas fundamentales de discusión en el momento actual es el referido a la descentralización. Ésta es vista como un proceso de transferencia de competencias y se han iniciado las negociaciones para la descentralización ambiental. Sin embargo, las discusiones se han circunscrito al tema administrativo, sin mayor discusión sobre el sentido y las apuestas que un proceso de descentralización supone.

Las dificultades de articulación entre la escala provincial y la nacional dan cuenta de un tipo particular de cultura política presente en la provincia, que se ha expresado no solamente en las dificultades de superar las visiones microlocales durante el proceso de planificación del

desarrollo provincial, sino también en las articulaciones entre el Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi y los espacios nacionales en los que éste participa. El analizar la realidad local y extralocal considerando únicamente los elementos de la propia provincia es una constante en el MICC. En este sentido cabe recordar los conflictos vividos en el Congreso de Pachacutik nacional en el 2001, en el Congreso de la CONAIE en el mismo año y en la ruptura de la alianza entre Pachacutik y el Partido Sociedad Patriótica en el 2003. La débil articulación entre las escalas provincial y nacional en parte puede ser explicada por la existencia dentro del MICC de una cultura política profundamente autocentrada.

Cotopaxi es la única provincia en el país donde el movimiento político (Pachacutik) no cuenta con una estructura diferenciada del Movimiento Indígena y Campesino, lo que trae constantes problemas en el relacionamiento con otros actores sociales y políticos tanto dentro de la provincia, como en la escala nacional. En varias ocasiones, el Prefecto ha pasado a ser el vocero del MICC en las disputas nacionales, lo que ha dado lugar a una superposición de roles y a mezclar aspectos organizativos con aquellos vinculados a la gestión provincial. El ejemplo más significativo en este sentido fue el juntar las últimas movilizaciones indígenas a raíz del atentado contra el Presidente de la CONAIE, con el Paro Provincial de Cotopaxi. Cada una de estas protestas tenían orígenes y planteamientos muy diferentes. Las movilizaciones indígenas cuestionan al poder constituido con una serie de planteamientos sobre la democracia, la dignidad, la justicia y la paz. Mientras que el Paro Provincial demandaba el cumplimiento de acuerdos firmados por el Presidente de la República para la construcción de obras significativas en Cotopaxi. La unión de ambos planteamientos les restó fuerza política.

Para los integrantes del MICC no es conveniente separar la esfera organizativa de la política, pues existe el temor de perder la direccionalidad política del Movimiento, corriendo el riesgo de que éste deje de ser un espacio democrático donde las Organizaciones de Segundo Grado tomen las decisiones fundamentales para el movimiento. La participación de personas que no están ligadas al proceso organizativo es vedada dentro del movimiento bajo el argumento de la representación. La palabra de los individuos, por no representar a sectores organizados, pierde valor.

La fuerza con la que cuenta el movimiento en la provincia ha sido gravitante en la decisión de evitar cualquier tipo de alianzas con otros partidos o sectores. De ahí que en todos los procesos electorales, el MICC haya participado solo. Esto nos lleva a preguntar en qué nivel de constitución de sujeto social se encuentra el MICC. Mario Unda (2002, citado por Dávila y otros, 2003: 32), propone diferenciar niveles en la constitución de los sujetos:

En un primer nivel, los sujetos remiten su acción a su entorno con una percepción general de los conflictos que giran en torno a su constitución, no visualizan los elementos externos, por tanto es aún innecesaria una estrategia de alianzas.

En un segundo nivel, los sujetos sociales recogen intereses particulares que engloban a determinados grupos, desde una perspectiva gremial. Ya existe la necesidad de generar encuentros puntuales y alianzas concretas con otros sectores subalternos.

En un tercer nivel, los sujetos se proponen la construcción de un proyecto de mayor escala que promueva la equidad social, en donde las alianzas estratégicas son un elemento fundamental.

En este marco, se podría afirmar que el MICC se encuentra en un proceso de transición entre el primero y el segundo nivel de constitución como sujeto social, ya que si bien recoge una serie de reivindicaciones étnicas y culturales, que en ocasiones tienen características gremiales, aún no está interesado en establecer una estrategia de alianzas que le permitan multiplicar su propuesta hacia otros sectores y nutrirse a la vez de planteamientos para la construcción de una plataforma política más global e inclusiva. La tendencia en el MICC de analizar el conjunto del país partiendo de la fuerza con la que cuenta el movimiento a nivel provincial es muy marcada, sin considerar que la realidad de Cotopaxi, no necesariamente es la del país.

El MICC ha vivido una serie de procesos conflictivos en los ámbitos nacionales debido a su autocentramiento. En el Congreso de Pachacutik del 2001, el MICC lidera la salida de un grupo importante de organizaciones que estaban en minoría, quedando excluidos de la conformación del Ejecutivo Nacional del Pachacutik y dando inicio a un proceso de permanente cuestionamiento y confrontación con las autoridades nacionales.

Esta tendencia se revierte en el Congreso de la CONAIE, en el que el MICC hace una alianza con las organizaciones amazónicas y logra acceder a la Presidencia de la CONAIE. El acceso a los espacios organizativos nacionales es muy valorado por el movimiento, sin embargo, no existe una propuesta programática desde el conjunto del movimiento provincial para trabajar la escala nacional. Esta falta de propuesta se evidenció en el momento de decidir la participación electoral del Pachacutik con candidato a la Presidencia de la República. Las disputas internas producto de toda esta historia de conflictos dieron lugar a establecer una alianza con el Partido Sociedad Patriótica para la Presidencia de la República, que finalmente triunfó en la contienda electoral.

Una vez que se rompe la alianza entre Sociedad Patriótica y Pachacutik, el MICC decide que mantendrá a sus representantes en los cargos a los que había accedido, mientras que todas las otras provincias del país acatan la resolución del Ejecutivo Nacional de Pachacutik de renunciar a estos puestos. El argumento esgrimido por el Movimiento fue que no era el Presidente de la República quien los había nombrado, sino que eran las propias bases del movimiento quienes eligieron a sus representantes. Ellos ocupaban estos cargos gracias al ejercicio directo de la democracia.

Los planteamientos sobre la democracia directa y la necesidad de consulta permanente a las bases se mezclan constantemente con las necesidades de construcción de la materialidad de los sujetos sociales. En el momento en que la estrategia política electoral del movimiento se subsume a estrategias de generar empleo y promover redes clientelares, los planteamientos de democratización pasan a ser el bello ropaje que contribuye a reproducir la cultura política dominante, sacrificando las posibilidades de construcción de un proyecto político liberador.

Finalmente, pudo más la presión del movimiento nacional que los planteamientos de Cotopaxi y el MICC pidió a los funcionarios públicos nombrados por sus organizaciones, renunciar a sus cargos.

Sin embargo, la reserva moral con la que cuenta el movimiento es sumamente alta y explota a partir del atentado contra el Presidente de la CONAIE, al punto de intentar impedir la entrada del Presidente de la República a la provincia en medio del proceso de negociación del Paro Provincial y de movilizar a más de cinco mil indígenas en las últimas acciones de protesta. Parecería que la tónica del movimiento está marcada por su fuerte capacidad movilizadora y los esfuerzos de parar las lógicas de cooptación de las que son objeto frente a momentos de reflujo y de adaptación a las dinámicas dominantes.

5.2. El desafío de la participación

El proceso de gestión local alternativa en Cotopaxi parte de un énfasis en las capacidades endógenas y en la participación. Se concibe a la participación como un mecanismo para lograr el reconocimiento de los más débiles por parte del gobierno local y construir sujetos sociales autónomos capaces de generar propuestas, interlocutar con su gobierno y ejercer el control social. De ahí que la participación sea un elemento nodal para la reforma del sistema político y el paso de una administración tradicional a un gobierno local, construido desde la propia sociedad. El sentido último de la participación democrática es garantizar una mayor equidad en la distribución de los recursos económicos y de poder. De este modo, el proceso participativo en Cotopaxi es visto como un medio para impulsar un nuevo modelo de desarrollo. Lo político entonces, adquiere un carácter central en la propuesta.

Bebbington y Perrault (2001: 74) plantean que en las áreas donde las estructuras sociales son más verticales y están basadas en relaciones autoritarias y los niveles de confianza son bajos, la capacidad ciudadana para la acción colectiva también es baja y el acceso y control sobre el Estado y el mercado son débiles. Inversamente, en aquellas áreas donde las relaciones son horizontales, están basadas en la confianza y los valores compartidos, los niveles de participación en las organizaciones sociales son mucho más altos, existe mayor relación entre el estado, el mercado y la sociedad civil. Cotopaxi se ubicaría en el segundo grupo debido a la presencia del MICC, una de las organizaciones indígenas más poderosas en la sierra ecuatoriana. De hecho, la presencia del MICC en la provincia ha sido un puntal fundamental para llevar adelante el proceso participativo.

No obstante, la relación entre el capital social acumulado por las organizaciones y su incidencia en procesos significativos de cambio social no es una relación directa, mecánica, ni inmediata. Como ya lo observamos en un artículo respecto al proceso de Saquisilí:

“Uno de los desafíos más relevantes radica, sin duda, en lograr el paso desde el discurso reivindicativo de la participación ciudadana hacia el impulso de procesos concretos de participación y concertación de intereses de los diversos sectores (incluidos los sectores urbanos mestizos) en la planificación y gestión del desarrollo local. En contextos como el de [Cotopaxi], caracterizados por una alta segmentación interétnica, este desafío conlleva la necesidad de articular diferentes lógicas y prácticas de acción que respondan a diversos requerimientos y demandas marcados por culturas políticas también diversas” (Larrea y Larrea, 1999: 130).

Para ello es necesario el fortalecimiento de las capacidades de generación de propuestas, negociación y toma de decisiones, no solo de las federaciones, sino también de las propias comunidades de base, con un énfasis en el fortalecimiento de su rol político. Es necesario que las distintas actividades que realizan las organizaciones se articulen y permitan construir un capital para mejorar su posición y su poder en los escenarios locales e incidir en los espacios de toma de decisiones en las distintas escalas (Cfr., Bebbington y Perreault, 2001: 74).

Como se dijo al analizar el desafío de la escala, la estrategia nodal fue multiplicar los niveles de participación partiendo de la escala parroquial. Frente al desafío de la calidad de la participación, se privilegió la interlocución con actorías representativas de la provincia y con representantes legitimados por estas actorías; construyendo una pirámide participativa, lo más cercana a las parroquias.

Si analizamos la participación por sexos, la existencia del “censo social” es evidente. En el proceso de planificación participativa, el 62% de los participantes son hombres, frente a un 38% de mujeres. De hecho, la estrategia de privilegiar la participación de representantes de las organizaciones de peso en la provincia, discriminó fuertemente la participación de las mujeres.

Para paliar en alguna medida esta realidad, se optó por realizar un trabajo dirigido a discutir las iniquidades de género en la provincia en todas las fases del proceso y a realizar una serie de reuniones exclusivamente con las organizaciones de mujeres de manera que sus percepciones, problemáticas y demandas puedan estar presentes en el Plan, pese a su participación porcentual minoritaria dentro del proceso.

La participación del MICC en el diseño de la propuesta de planificación, en el Comité de Gestión y en el convenio interinstitucional, no solamente como “proveedor de información” sino como conductor del proceso, suscitó varias reacciones por parte de los Consejeros Provinciales.

Una primera reacción hacía referencia al doble rol del MICC en la provincia: como movimiento político – electoral y como organización social. Los Consejeros Social Cristianos cuestionaron que “un partido político” sea cogestor de la propuesta de planificación participativa, evidenciando una vez más los inconvenientes de la falta de diferenciación entre la estructura organizativa y la estructura político – electoral dentro del movimiento.

El segundo cuestionamiento, relacionado con el anterior, era que el Plan de Desarrollo era visto desde los Consejeros de oposición como un Plan de los indios para los indios, antes que como el documento rector del desarrollo en la provincia. Esta visión fue constantemente rebatida en todos los espacios públicos con el argumento de que el Plan Provincial, no es el Plan para la gestión de Consejo Provincial, sino que constituye el documento rector para el desarrollo de toda la provincia. En este sentido, el rol del HCPC consiste en coordinar las propuestas generadas desde la población con las distintas instituciones presentes en Cotopaxi, favoreciendo la articulación entre oferta y demanda.

Pese a estos cuestionamientos, la propuesta fue aprobada por unanimidad en el seno del Consejo y se emitió una ordenanza provincial para la creación del Comité de Gestión, como máxima instancia para la conducción del proceso.

La relación entre las autoridades electas desde Pachakutik y el MICC no ha estado libre de tensiones permanentes. Desde el MICC existe un fuerte sentimiento de que sus representantes deben acatar “los mandatos” del Movimiento y cualquier decisión importante debe ser sometida a discusión de las bases. Las autoridades de Pachakutik por su parte reclaman el derecho a tomar decisiones con mayor libertad.

Esta tensión adquiere mayor relevancia y es fuente de conflictos más hondos, frente al pleno del Consejo Provincial, pues el proceso participativo ha generado un mayor poder del Prefecto frente al Consejo, fortaleciendo al ejecutivo local, quien se relaciona directamente con los espacios participativos. Para paliar de alguna manera esta tensión el Prefecto ha invitado a los Consejeros a participar en las reuniones con la población. No obstante, el argumento de que las decisiones deben ser tomadas por el Consejo, como organismo legítimo de representación popular y autoridad máxima de la provincia, reconocida por las leyes ecuatorianas, sigue siendo gravitante.

Por parte del MICC, el argumento para defender su legitimidad en la toma de decisiones de asuntos provinciales reposa en el derecho a la participación y en el cuestionamiento a los mecanismos de representación de la democracia liberal. Bajo este argumento, las autoridades electas por votación universal deben acatar los planteamientos de quienes los han elegido. El MICC se ve a sí mismo como el vocero de estos planteamientos, bajo el cuestionamiento de la distancia existente entre representantes y electores, debido a que es la instancia provincial de mayor organización social y a que constituye la base social de apoyo del Prefecto.

Un caso relevante en el que se expresó esta tensión fue en enero del 2003, cuando una mayoría de oposición al Prefecto logro copar todas las Comisiones del Consejo Provincial, contando para ello con la votación de uno de los Consejeros de Pachakutik. La Asamblea del MICC decidió por una parte “castigar” al Consejero por su actuación, exigiendo la alternabilidad inmediata y sometiéndolo a un ritual de purificación bajo los preceptos de la justicia indígena; y por otra parte, participar en la siguiente reunión ordinaria del pleno del Consejo, para exigir a los Consejeros rever su decisión. La presión social en la sesión del Consejo obligó a los Consejeros a reestructurar las Comisiones.

El principio de revocabilidad automática de los mandatos por las bases como un mecanismo efectivo de control social ha sido plenamente asumido por el MICC, aunque no por las autoridades electas desde el Movimiento. Pese al castigo ritual ejercido sobre el Consejero de Pachacutik y a todas las presiones para conseguir su renuncia, esta autoridad sigue en su cargo con el apoyo del propio Prefecto, bajo el argumento de que si se le revoca el mandato, Pachacutik perdería la Vicepresidencia del Consejo y les dejaría en una posición de mayor debilidad para las negociaciones al interior del cuerpo colegiado.

El MICC ha liderado en varias ocasiones procesos importantes de rendición de cuentas y control social a sus autoridades, contando con toda la disposición de éstas últimas de someterse al proceso, aunque no ha logrado hacer efectivas las resoluciones tomadas, demostrando que la “buena voluntad” de las actorías sociales y de las autoridades no es suficiente en el ejercicio del control social. En la práctica lo que ha sucedido es que las autoridades presentan sus informes a las organizaciones, que a su vez, presentan una serie de reclamos que no necesariamente tienen relación al informe de las autoridades, se generan ciertos acuerdos, a los que no se da seguimiento. Es necesario, por consiguiente generar instrumentos específicos para que el proceso de rendición de cuentas y control social pueda ser más efectivo. Esto necesariamente debe ir acompañado de la generación de capacidades locales para conducir los procesos, aplicar

los instrumentos y construir nuevas herramientas y metodologías de trabajo, desde las especificidades de cada espacio local.

El optar por una participación basada en el peso y representación de las actorías supuso además abrir un espacio a las instituciones públicas y gremiales de carácter provincial. El desafío mayor frente a esta estrategia fue el de evitar que las lógicas y voces institucionales y los intereses gremiales primen sobre las propuestas de las poblaciones locales. En este sentido se hizo un trabajo desde el equipo técnico de interpelar a las instituciones con los planteamientos de las organizaciones sociales bajo la necesidad de articular las ofertas institucionales a las demandas poblacionales desde la perspectiva de organización de la demanda.

En el trabajo relacionado con la Convención Ambiental, el mayor desafío tuvo que ver con las posibilidades de las organizaciones sociales de generar propuestas que puedan ser objeto de políticas públicas. Los límites de las organizaciones en este sentido son evidentes. Por otra parte, era necesario construir los argumentos necesarios para defender las propuestas de políticas públicas frente a los grupos económicos y de poder que se verían afectados por la implementación de estas políticas. Para ello, el tema de la democratización de la información fue fundamental. Se partió entonces de la necesidad de fortalecer las actorías sociales más débiles –en términos económicos y políticos– de manera de paliar en alguna medida las disparidades entre actorías y asegurar que el diálogo se desenvuelva en condiciones de mayor equidad.

Para analizar los procesos de flujo y reflujo vividos por el MICC durante los últimos años y particularmente en su articulación con el gobierno provincial, proponemos partir de la inserción de las organizaciones en el campo de juego de la gestión local. Comprender a la gestión local como un "campo", implica definirla como "una red o configuración de relaciones objetivas entre posiciones" (Bourdieu y Wacquant, 1995: 64), en la que diversos actores se relacionan, expresan diversos intereses, ocupan posiciones de fuerza, construyen identidades y significados culturales, luchan por la conservación o la transformación de las relaciones de poder al interior del propio campo y en su articulación con los procesos externos. Como lo señala Eguiguren, mediante el concepto de campo social "se puede entender el proceso de desarrollo como un espacio de conflicto construido socialmente o como un

suelo que sustenta una lucha de fuerzas entre los distintos actores que juegan en el campo" (Eguiguren, 1995: 46).

La noción de "campo" no puede ser entendida al margen del concepto de capital que define y delimita las relaciones de los actores en un campo determinado. Para Bourdieu, un capital "es el factor eficiente en un campo dado, como arma y como apuesta; permite a su poseedor ejercer un poder, una influencia, por tanto existir en un determinado campo" (Bourdieu y Wacquant, 1995: 65).

En un contexto de segmentación interétnica, las estrategias del movimiento indígena de Cotopaxi, sus dinámicas de flujo y reflujo en tanto instancias de representación o gestión, responden a las condiciones objetivas y a los esfuerzos campesinos por mejorar su posición en el "campo de fuerzas actuales y potenciales" (Ibíd.: 68) que constituye la gestión local. Es en este campo de fuerzas en donde las comunidades y organizaciones indígenas construyen identidades colectivas diferenciadas y replantean las relaciones de poder en los escenarios locales. Independientemente del éxito o fracaso de los proyectos que impulsan, el campo de la gestión local y los discursos generados en él desde los diversos actores, han sido incorporados y utilizados por las comunidades y organizaciones como un capital para mejorar su posición y su poder en los escenarios locales. El tema de la democracia participativa para el MICC ha sido fundamental en su lucha por consolidar su posición en el escenario provincial, poniendo en marcha estrategias flexibles de acuerdo a los distintos momentos políticos que se ha visto avocado a enfrentar. La producción del discurso de la democracia participativa pasa a ser una las "armas" con las cuales se lucha, se disputan espacios y se construyen representaciones y significados de lo social.

En las prácticas concretas, en las que intervienen actores concretos en escenarios locales concretos, la gestión local constituye también un campo de conflicto y de disputa (Eguiguren, 1995: 30) en el que se negocian contenidos y se generan "discursos de verdad" en función de las propias relaciones de poder. Como lo afirma Foucault, las relaciones de poder implican al mismo tiempo resistencias, las cuales son efectivas precisamente en los puntos en los que el poder se ejerce y al igual que el poder, estas resistencias locales pueden dar lugar a estrategias globales (Foucault, 1979: 171).

En este sentido, las identidades colectivas construidas en la dinámica organizativa del movimiento indígena en los contextos locales y en el campo de juego de la gestión local, se expresan también en la construcción de un discurso de verdad, que recurriendo a elementos simbólicos presentes en la cultura local, contribuyen a generar cierta normatividad en las prácticas sociales, orientadas a legitimar a la organización y a fortalecer el sentido de pertenencia de sus asociados. Las identidades construidas potencian la realización de acciones colectivas y motivan la participación de los asociados en las mismas, lo cual a su vez refuerza estas identidades.

Se trata de un "juego" en el que "los jugadores pueden jugar para incrementar o conservar su capital, sus fichas, conforme a las reglas tácticas del juego y a las necesidades de reproducción tanto del juego como de las apuestas. Sin embargo, también pueden intentar transformar, en

parte o en su totalidad, las reglas inmanentes del juego” (Boudieu y Wacquant, 1995: 66). En el caso de la construcción del poder local en Cotopaxi se está intentando modificar las reglas del juego, a través del proceso participativo. Sin embargo, en muchas ocasiones es necesario recurrir a las viejas reglas para no perder las apuestas.

5.3. El desafío de la institucionalidad

El proceso participativo de Cotopaxi ha venido acompañado de la creación de nuevas institucionalidades: El Comité de Gestión, el Comité de Seguimiento a los acuerdos de la convención ambiental y las mesas de trabajo ambientales. Pese a los esfuerzos realizados por varias instituciones y actores sociales, estos espacios aún no cuentan con un nivel de institucionalización que les permita generar un dinamismo propio.

El Comité de Gestión fue creado a partir del proceso de Planificación participativa y ha tenido distintos niveles de dinamismo de acuerdo a las coyunturas que ha vivido. Al inicio de la gestión era el espacio en el que se tomaban las decisiones fundamentales relacionadas con el nuevo proceso de gestión. Sin embargo, conforme avanzó el proceso de planificación participativa, el equipo externo de la provincia asumió para sí mismo este rol, convocando a reuniones “ñukanchikpura” (entre nosotros) cuando se trataba de cuestionar aspectos relacionados con las orientaciones políticas del proceso. Cabe señalar que el equipo de apoyo externo en un inicio estaba conformado por líderes indígenas reconocidos en la provincia y que son parte del MICC. Su fuerte filiación con el movimiento daba lugar a que en momentos difíciles, el equipo de apoyo externo asumiera en coordinación con el MICC un rol político, muy necesario, para orientar la gestión provincial, dejando de lado el rol del Comité de Gestión, que al ser un espacio más plural generaba desconfianza por parte del movimiento. Bajo el lema de “la ropa sucia se lava en casa” el Comité de Gestión fue perdiendo el rol de orientador del proceso.

El equipo de apoyo externo generó resistencias al interior del cuerpo de Consejeros y el Plan de Desarrollo pasó a ser visto como lo que hacen “los indios”.

Una vez concluido el proceso de planificación participativa el equipo externo se desestructuró porque sus integrantes por mandato del movimiento pasaron a ocupar dignidades de gran importancia para la organización (una diputación provincial y la dirección nacional de un proyecto financiado por la Unión Europea).

Se conformó un nuevo equipo de apoyo externo que ha cumplido un rol técnico importante pero no ha sido capaz de dar continuidad al rol político desempeñado por el equipo externo que le precedió. Sin embargo, goza de mayor reconocimiento por parte de la institucionalidad del Consejo Provincial (Consejeros y funcionarios) y ha logrado incorporar institucionalmente al Consejo Provincial en el proceso de difusión e implementación del Plan Participativo de Desarrollo de Cotopaxi.

A partir del segundo momento del proceso (la implementación del Plan) el Comité de Gestión ha jugado un rol operativo y ha logrado reunirse periódicamente. Sin embargo, la participación de los Consejeros de oposición se ha perdido junto con el peso político que tenía inicialmente esta instancia.

Durante el proceso preparatorio de la Convención Ambiental se constituyeron mesas de trabajo por entradas temáticas (legislación ambiental, agua, suelos, páramos y calidad ambiental). La gran mayoría de estas mesas están conformadas primordialmente por instituciones gubernamentales y no gubernamentales, excepto la mesa de páramos en la que la participación del MICC ha sido decisiva. Los equipos de trabajo se constituyeron con altas expectativas sobre la posibilidad de generar políticas ambientales para la provincia, expectativas que tuvieron su punto máximo en marzo del 2003, cuando se realiza la Convención Ambiental. Pese a los

desniveles existentes entre las distintas mesas, en todas las áreas temáticas se generaron acuerdos que es necesario llevarlos a la práctica.

Una vez realizada la convención ambiental se conformó un comité de seguimiento a los acuerdos cuyo nivel de funcionamiento todavía es incipiente. El dinamismo de las mesas de trabajo a futuro dependerá en gran medida del rol que pueda cumplir el Comité de seguimiento a los acuerdos de la Convención Ambiental. El trabajo del Comité en el último año se ha centrado en la promulgación de la ordenanza ambiental de Cotopaxi que recoge los planteamientos de la Convención.

Pese a que el proceso de la Convención fue aprobado por unanimidad en el seno del Consejo Provincial, ha habido dificultades para que el Consejo apruebe la ordenanza ambiental. El principal argumento por parte de los Consejeros es que requieren asesoramiento, pues muchos de los temas planteados por la ordenanza les son ajenos; lo que ha supuesto un fuerte proceso de capacitación al cuerpo colegiado sobre los temas ambientales.

Otra dificultad vivida por el Comité de Seguimiento a los acuerdos de la Convención Ambiental es la diversidad de expectativas y planteamientos de sus miembros. Al interior del Comité existen posiciones que instrumentalizan el proceso, en términos de verlo como un campo para la generación de recursos hacia las instituciones miembros. Estos planteamientos conviven con visiones más procesuales que ven a la Convención como la posibilidad de plasmar el modelo participativo en un área concreta y generalmente olvidada en la gestión de los gobiernos seccionales.

En relación al proceso de reestructuración interna del Consejo Provincial se ha avanzado poco. Se ha logrado realizar un trabajo articulado entre el Equipo de Apoyo Externo, el Prefecto y los funcionarios provinciales. A nivel interno se ha asumido el Plan de Desarrollo y se ha logrado difundirlo. No obstante, a nivel directivo (Consejeros provinciales) todavía existen resistencias

para plantear un desarrollo articulado e integral para la provincia. Muestra de ello es la forma de configurar el distributivo de obras, en la que los planteamientos del Plan son secundarios.

En varios momentos se discutió la posibilidad de crear una instancia amplia y permanente de participación ciudadana a escala provincial. De hecho el Prefecto convocó a una Asamblea Provincial en medio de la coyuntura de posible privatización de las Empresas Eléctricas y la Asamblea se pronunció en contra de la privatización de ELEPCO (Empresa Eléctrica de Cotopaxi). Sin embargo, esta Asamblea no fue pensada como un espacio permanente de participación ciudadana.

Frente a los incumplimientos por parte del Gobierno Nacional a los acuerdos firmados por el Presidente en la Sesión Solemne por el aniversario de la provincialización de Cotopaxi en abril del 2003, el Prefecto provincial convoca a fines del 2003 nuevamente a la Asamblea Provincial. Esta Asamblea está conformada por todas las autoridades actuales y anteriores de la provincia, de acuerdo a la Ley de Régimen Provincial. Se trata de un espacio reivindicativo tradicional. En este espacio el Prefecto logra una gama de alianzas con sectores políticos, empresariales y sociales de lo más diversos. En febrero del 2004 se inicia el Paro de Cotopaxi junto a las movilizaciones indígenas de todo el país que cuestionaban las políticas del gobierno nacional.

Más allá de las reivindicaciones coyunturales y de las exitosas alianzas logradas por el Prefecto, en Cotopaxi no ha sido posible impulsar un espacio permanente de participación ciudadana que oriente la gestión provincial. Desde el MICC existe un recelo muy fuerte a abrir este espacio debido a los temores que suscitan una posible pérdida de poder del MICC como espacio privilegiado de interlocución con el gobierno provincial.

Frente a la imposibilidad de contar con un espacio más amplio de participación ciudadana, el MICC ha asumido el rol de representación de los sectores sociales de la provincia, generando dificultades semejantes a las vividas por la indiferenciación del espacio político del

organizativo. Quizá una de los mayores problemas en este sentido es la pérdida de autonomía del espacio organizativo. De hecho las autoridades electas inciden fuertemente en la toma de decisiones del movimiento e incluso ejercen la vocería del mismo. En el último Congreso del MICC, realizado en Sigchos en mayo del 2003, la injerencia de las autoridades en la conformación del nuevo Consejo de Gobierno fue evidente. Se trataba de conformar un Consejo de Gobierno a la medida de las autoridades, lo que ha debilitado enormemente las relaciones del MICC con las organizaciones nacionales y con sus propias bases. Si a ello se suma la arremetida del gobierno nacional de desarticular a las organizaciones indígenas a través de políticas clientelares, el panorama es desalentador. Sin embargo, el capital acumulado por el movimiento y sus reservas morales y programáticas están haciendo lo suyo para frenar estos intentos, como se ha evidenciado en las movilizaciones indígenas y sociales del mes de febrero de 2003.

5.4. El desafío de la eficacia

En 1990, en las elecciones para el Congreso Brasileño, un obrero de Paraná al llegar a la urna, devolvió su papeleta electoral y dijo: "Renuncio a este supuesto derecho que es incapaz de liberarme del hambre" (Citado por Petras, 1998: 14, de Michael Stott, 1990: 8A).

Al analizar las motivaciones de las poblaciones locales para involucrarse en procesos participativos, una de las constataciones que se evidencian es la necesidad de que estos procesos produzcan resultados concretos que repercutan en el mejoramiento de las condiciones de vida de los grupos menos favorecidos. Como lo señaló un compañero del MICC en mayo del 2002, al realizar una evaluación del proceso de planificación participativa en la provincia: *"Todo esto es muy interesante compañeros, pero de la democracia no se come"*.

Sin embargo, es necesario indagar qué implica el mejoramiento de las condiciones de vida. Desde una visión integral, en ello confluyen cambios en las condiciones materiales de existencia con aquellos referidos al plano superestructural. "Desde esta perspectiva, los procesos de radicalización de la democracia, en sí mismos, generan cambios en las condiciones de vida, en el ámbito de la participación política y la construcción de sujetos sociales" (Cfr., Larrea, 2003: 5).

"... la institucionalidad democrática brinda condiciones favorables para facilitar procesos de cambio social y mejoramiento de las condiciones de vida, como lo comprueban Amartya Sen y Jean Dreze (1989) en su estudio sobre el hambre y la acción pública. Ellos hacen un análisis de las principales hambrunas que ha sufrido la humanidad y llegan a la conclusión de que en ningún país con régimen democrático se

ha experimentado hambrunas. De cierta manera y bajo ciertas condiciones, la democracia, al reconocer y estar constituida por el conflicto político, bloquea la posibilidad de que las diferencias de clase se traduzcan en desigualdades en la toma de decisiones, posibilitando una redistribución del poder social. Es necesario analizar cuáles son las características del sistema político que permiten llegar a estos fines y qué tipo de cambios requiere el régimen democrático para posibilitar la construcción de sujetos sociales generadores de cambios sociales significativos” (Larrea, 2003: 5).

En Cotopaxi, el solo hecho de que los indígenas hayan accedido al gobierno local ha supuesto una serie de cambios en las relaciones sociales y de poder dentro de la provincia. Un espacio, como el Consejo Provincial, que anteriormente estaba vedado a las organizaciones, se ha transformado en un “gobierno de puertas abiertas a la población”. Esto se refleja también físicamente. Antes del 2000, existía una puerta siempre cerrada, que impedía la entrada de las personas al despacho de los Consejeros y del Prefecto. Lo primero que hizo la nueva autoridad indígena fue eliminar esta puerta. Ahora el Consejo Provincial está siempre lleno de campesinos, indígenas y pobladores. Frente a esta decisión, no faltaron las reacciones de la oposición que argumentaba que el Prefecto está transformando al Consejo Provincial en Casa Campesina.

No obstante, si analizamos el desafío de la eficacia es necesario indagar hasta qué punto la nueva gestión provincial ha propiciado la generación de relaciones de mayor justicia, y equidad. En este sentido es clave preguntarse ¿A quién sirve el nuevo gobierno local?, ¿Cuáles son sus apuestas fundamentales?, ¿Ha logrado convertirse en un articulador del desarrollo local?

Uno de los instrumentos de política que permite contestar de alguna manera estas preguntas es el distributivo de obras o proforma presupuestaria. La falta de experiencia de las nuevas autoridades en la gestión pública dio como consecuencia que el primer distributivo (para el año 2001) se realizara siguiendo la tradición. Los Consejeros antiguos lideraron el proceso dando poco margen a las nuevas autoridades de incidir en él. La forma tradicional de establecer el presupuesto era en base a “cuotas políticas”, cada Consejero hacía sus “pedidos” que eran plasmados en el distributivo, sin mayor discusión sobre la pertinencia e impacto de las obras planteadas, menos aún sobre la necesidad de apoyar propuestas articuladas de desarrollo provincial, desde una perspectiva estratégica de establecer prioridades y plasmarlas en programas y proyectos.

A fines del año 2001 se impulsa la propuesta de presupuestación participativa para el distributivo del 2002, si bien aún no se puede hablar de la construcción de un programa con prioridades claramente establecidas, existe un intento de generar mayor equidad en las asignaciones presupuestarias partiendo de una perspectiva territorial. Se realiza un cuadro de

asignaciones por cantones considerando su población, sus niveles de pobreza y de necesidades básicas insatisfechas. En base a los primeros resultados del Plan de Desarrollo, se decide priorizar obras de vialidad para los cantones de la zona subtropical y obras de riego para los cantones del área andina.

Para el distributivo del 2003 se repite el ejercicio incorporando la presupuestación participativa en dos cantones (Saquisilí y Sigchos). Pese a los esfuerzos de incorporar a la población en las decisiones presupuestarias, los ejercicios realizados son aún incipientes. No se cuenta con las capacidades necesarias para llevar adelante un proceso de reflexión más profundo sobre las prioridades parroquiales y cantonales desde una perspectiva más integral del desarrollo. Existe la tendencia de realizar el mayor número de obras, aunque éstas sean poco significativas para el desarrollo local. El criterio que impera para medir la eficacia es el número de obras, sin considerar su pertinencia, ni su impacto.

Las grandes obras de vialidad y riego han sido objeto de negociación con el gobierno nacional y han quedado postergadas, pese a la fuerte presión ejercida desde la provincia hacia los ámbitos nacionales. De ahí que no se pueda hablar de impactos significativos en términos del mejoramiento de la calidad de vida de la población de Cotopaxi.

A nivel de generación de políticas públicas, los esfuerzos más significativos se han centrado en el tema ambiental, con los límites ya señalados en los acápites anteriores.

Las inversiones realizadas por parte del Consejo Provincial para impulsar los procesos de participación han sido mínimas, gran parte de estos procesos han sido financiados por instituciones externas debido por un lado a los obstáculos jurídicos existentes en el país, (la legislación vigente no contempla este tipo de inversiones) y por otro a la tendencia a desvalorizar los posibles impactos de los procesos participativos bajo el discurso de que es más importante realizar inversiones en proyectos concretos que dirigirlas hacia procesos en los que

no se tiene asegurado un resultado tangible. La tensión entre las necesidades inmediatas y el invertir recursos en procesos de largo plazo se convierte de esta manera en gravitante para la formulación de estrategias democratizadoras de desarrollo local.

De hecho, la participación implica un proceso de largo plazo que supone la construcción de sujetos sociales capaces de generar propuestas que puedan tener significado en el plano de lo concreto y que apunten a la construcción de una base programática y política de construcción de futuro.

En este marco, es necesario plantearse una estrategia de doble entrada, teniendo en cuenta el largo y el corto plazo. Es decir, generar paralelamente respuestas concretas a necesidades específicas, recoger las experiencias emblemáticas para que puedan servir de base para la implementación de políticas públicas de largo aliento, y trabajar con un horizonte de largo plazo que supone la construcción de sujetos sociales y de un proyecto político de carácter liberador.

VI. Conclusiones

1. El proceso de democratización en la provincia de Cotopaxi tiene sus antecedentes en las luchas del movimiento indígena provincial y nacional. No se trata de un proceso que inicia en el 2000, sino que se nutre y es la expresión de la irrupción del movimiento indígena dentro de los escenarios nacional y locales como sujetos sociales que buscan constituirse en sujetos políticos. Las experiencias de gestión local en las prácticas concretas de los distintos procesos locales constituyen una de las vertientes a través de las cuales, el movimiento indígena apuesta a la construcción de planteamientos y estrategias programáticas en su afán de constituirse como sujeto político. Los desafíos, avances y limitaciones del proceso en Cotopaxi deben ser analizados en este marco.
2. El tejido social existente en la provincia, que se expresa en la fuerza del MICC, ha sido el puntal para la generación de una nueva propuesta de gestión provincial. Sin embargo, la relación entre este capital acumulado y los efectos concretos que puede generar hacia procesos de cambio social y mejoramiento de las condiciones de vida de los grupos menos favorecidos no es unidireccional, ni directo.

El mismo proceso de gestión provincial alternativa es un campo de lucha no solo hacia fuera, sino también hacia el interior del propio movimiento. En esta lucha permanente, el movimiento va construyendo sus propuestas, genera aprendizajes, avanza y retrocede, genera innovaciones y reproduce prácticas tradicionales, promueve alternativas de cambio y se repliega en prácticas que sirven a los intereses dominantes, participa en la institucionalidad pública e impulsa procesos de resistencia en un constante flujo y reflujo.

En el Movimiento Indígena de Cotopaxi se condensan, pues, simultáneamente la estrategia política de ingreso al sistema político y la estrategia opuesta de deslegitimación del mismo régimen. Es necesario recordar que en enero del 2000, el movimiento indígena llamó a desconocer a las autoridades electas y a destituir los tres poderes del estado. Participación electoral y movilización social. Ampliación de los cauces democráticos de la participación electoral y agudización del ataque frontal a un régimen desprestigiado. Crítica radical a la institucionalidad excluyente y participación ordenada dentro de las reglas de juego del régimen institucional. Integrarse y contestar son elementos de la misma estrategia y de la misma comprensión de la situación política.

3. Las posibilidades de construcción de sujetos sociales y políticos son sumamente complejas en un contexto marcado por condiciones estructurales adversas como la exacerbada concentración de poder económico y político. La escala local ofrece posibilidades interesantes de construcción de sujetos y de generación de propuestas históricamente coherentes de cambio social. Sin embargo, también corre el riesgo de confinar a estas actorías emergentes a la propia escala local, reduciendo su campo de acción y limitando sus posibilidades de cambio, de reflexión crítica y autocrítica hacia contextos mayores. En el caso de Cotopaxi este riesgo se agudiza por la preminencia de una visión microlocal y absolutamente autocentrada por parte del MICC. Esta visión ha dificultado la generación de articulaciones coherentes con la escala nacional.

A nivel interno, las dificultades arriba señaladas, no han permitido la construcción de nuevas actorías sociales y políticas en la provincia. El confinamiento de la palabra, la

representación y la dinámica provincial por parte del MICC refleja una cultura política particular fruto de un proceso de exclusión de varios siglos. De ahí que las posibilidades de generación de alianzas dentro de la provincia sean muy bajas. El MICC reclama para sí mismo toda representatividad social en la provincia. De hecho es el sujeto social de mayor representación en Cotopaxi, sin embargo, su palabra no necesariamente expresa la voz de otras poblaciones también relegadas y excluidas. Más allá de la adscripción étnica, es necesario trabajar en la construcción de un programa político contrahegemónico aglutinante en el que confluyan los diversos sectores subalternos; plantear una estrategia para incorporar y movilizar a los actores potencialmente afines, superando el temor por parte del movimiento indígena a perder el liderazgo.

Sin embargo, en el momento de acceder al gobierno provincial, el MICC se ve avocado, a través de su Prefecto a impulsar un discurso inclusivo. Es común escuchar al Prefecto que él gobierna para toda la población de la provincia y no solamente para los indígenas. Esta afirmación está signada por el conflicto étnico de larga data en el país. Cabría preguntarse si un gobierno supuestamente inscrito en el proceso de construcción contrahegemónica puede gobernar para todos/as. El discurso inclusivo no toma en cuenta los conflictos sociales y la lucha de clases, lo que también se refleja en una gestión provincial que no ha logrado invertir las prioridades, afirmando los intereses de las clases populares y poniendo al Estado al servicio de aquellas. El acceso indígena al gobierno provincial da cuenta de un cambio en las relaciones de poder dentro de la provincia, pero aún no se puede hablar de un cambio en las estructuras de poder.

4. Si bien las posibilidades de generar alianzas y construir nuevas actorías sociales en la provincia han sido débiles, para el MICC la participación directa en la toma de decisiones sobre la gestión pública ha permitido configurar un “discurso de verdad” gracias al cual las organizaciones indígenas y campesinas han incursionado en la diputa

del poder. El discurso y las prácticas de participación directa pasan a ser de este modo un capital con el que se cuenta en la confrontación política.

En el marco de una concepción de la sociedad como un espacio de confrontación de intereses, y por consiguiente de lucha de poder marcada por el conflicto permanente, la democracia participativa, tiene el mérito de ofrecer posibilidades para la visibilización de estos conflictos y permitir que a través de la deliberación y la confrontación entre contrarios se genere un proceso de toma de decisiones a favor de las grandes mayorías.

El hecho de que representantes del movimiento sean autoridades de toda la provincia, en un contexto de alta discriminación étnica, ha permitido no solo evidenciar la presencia de una población indígena y campesina significativa en la provincia, sino también su peso político, su capacidad para expresar una voz, otrora no escuchada, unos planteamientos distintos y una cultura también diferente. Cultura que empieza a ser visibilizada hacia muchos sectores que pretendieron desconocerla por siglos.

VII. Bibliografía

- Amadeo, Javier y Morresi, Sergio 2003.
“Republicanism and marxism”, Borón, Atilio (Comp.), Filosofía Política Contemporánea: Controversias sobre civilización, imperio y ciudadanía, Buenos Aires: CLACSO.
- Bebbington, Anthony, y Perrault, Thomas, 2001.
“Vidas rurales y acceso a recursos naturales: El caso de Guamote”, en: Bebbington, Anthony y Torres, Víctor Hugo (ed.), Capital social en los Andes, Quito: Abya Yala, Comunidec.
- Bonilla, Adrián, s/f.
“Ecuador”. En C. Arnson. The crisis of democratic governance in the Andes. Latin American Program.
- Bonilla, Ángel y otros, 2003.
Gestión Social de los Recursos Naturales, Módulo 5 del Eje de formación Desarrollo Local con énfasis en la gestión de los recursos Naturales, Quito: CAMAREN – IEE (en imprenta).
- Bourdieu, Pierre y Wacquant, Loïc, 1995.
Respuestas por una Antropología Reflexiva, Editorial Grijalbo, México.

- CONAIE-RIAD-IULA, 1995
Descentralización, gobiernos locales y participación de las organizaciones campesinas e indígenas, Quito: RIAD.
- Dávila, Mónica y otros, 2003.
 “Desarrollo local, democracia y construcción de sujetos sociales”, Quito: monografía presentada en el curso de especialización superior Desarrollo y Gestión Local, UASB, Centro de Investigaciones CIUDAD, mimeo.
- Eguiguren, Amparo, 1995.
La Teoría de la Práctica Aplicada a la Interpretación del Desarrollo Rural. El Caso de la Unión de Organizaciones Campesinas del Norte de Cotopaxi, FLACSO, Tesis de Maestría, 1995.
- Foucault, Michel, 1979.
Microfísica del Poder, Ediciones de La Piqueta, Madrid.
- Gret, Marion e Ives Sintomer, 2002.
Porto Alegre: Los desafíos de la democracia participativa, Quito: Abya Yala, Centro de Investigaciones CIUDAD.
- Honorable Consejo Provincial de Cotopaxi, 2002.
Plan Participativo de Desarrollo de Cotopaxi, Cotopaxi, HCPC, MICC, APN, IEE, CONAIE, Cruz Roja Suiza, FÜNDEAL, Heifer Ecuador, Plan Internacional, PRODEPINE, SWISSAID.
- Honorable Consejo Provincial de Cotopaxi, 2003.
Cotopaxi en Minga, Cotopaxi, HCPC, APN, CONCOPE, Heifer Ecuador, IEE, Instituto Superior Aeronáutico, Ministerio del Ambiente, Plan Internacional, SWISSAID.
- Larrea, Ana María y Larrea, Fernando, 1999.
 “Participación ciudadana, relaciones interétnicas y construcción del poder local en Saquisilí”, en: Hidalgo, Mauro y otros, Ciudadanías emergentes: Experiencias democráticas de desarrollo local, Quito: GDDL, RIAD, ABYA YALA, COMUNIDEC, TERRANUEVA, IEE, APN.
- Larrea, Ana María y otros, 2000.
 “Desarrollo local: Experiencias, tendencias y actores”, Quito, mimeo.
- Larrea, Ana María, 2002.
 “Gestión local alternativa en el Ecuador: Algunos elementos para un balance necesario”, en: Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik – Nuevo País, Memorias del Primer Congreso, Baños, 2001, Latacunga: MUUPP – Cotopaxi, MICC, IEE, APN.
- Larrea, Ana María, 2003.
 “Democracia, participación y nuevas institucionalidades para el desarrollo local”, en Bonilla, Ángel y otros, Gestión Social de los Recursos Naturales, Módulo 5 del Eje de formación Desarrollo Local con énfasis en la gestión de los recursos Naturales, Quito: CAMAREN – IEE (en imprenta).

- Martínez, Luciano, 1996.
"Organizaciones de Segundo Grado, Capital Social y Desarrollo Sostenible", en ICONOS No. 2, FLACSO, Quito.
- Ortiz Crespo, Santiago, 1998.
Participación Ciudadana. Análisis y propuestas para la reforma del Estado, Quito: ACJ / Universidad Andina Simón Bolívar.
- Petras, James, 1998.
América Latina: Pobreza de la democracia y democracia de la pobreza, Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- Ramón, Galo, 2003.
"Estado, región y localidades en el Ecuador (1808 – 2001)" en Báez, Ospina y Ramón, Historia del Espacio en el Ecuador, Módulo 2 del Eje de formación Desarrollo Local con énfasis en la gestión de los recursos Naturales, Quito: CAMAREN – IEE (en imprenta).
- Sen, Amartya y Dreze, Jean, 1989.
Hunger and Public Action, Oxford: Clarendon Press.
- Sistema Integrado de Indicadores Sociales (SIISE), Versión 3.0.
- Touraine, Alain 2000.
¿Qué es la democracia?, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Verdesoto Custode, Luis, 2000.
El control social de la gestión pública, Quito: CEPLAES, Abya-Yala.
- Villavicencio, Susana, 2003.
"La (im) posible república". En Borón, Atilio (Comp.), Filosofía Política Contemporánea: Controversias sobre civilización, imperio y ciudadanía, Buenos Aires: CLACSO.

GESTIÓN MUNICIPAL PARTICIPATIVA DEL
CANTÓN IBARRA EN LOS AÑOS 2000 A
MAYO DEL 2003

Carmita Méndez
Rosario Trujillo
Jorge Pozo

La monografía que ponemos a consideración sobre la “Gestión municipal participativa del cantón Ibarra en los años 2000 a mayo del 2003”, es el primer ensayo que sobre este proceso se realiza.

En la investigación se utilizó varios métodos y técnicas como la sistematización de información contenida en las memorias y listados de las asambleas; sondeo y síntesis de los actores locales organizados; revisión y recopilación de normativas y publicaciones sobre el tema; elaboración de herramientas como indicadores de participación, entrevistas, encuestas, y su análisis a través de instrumentos de medición; revisión bibliográfica sobre el tema tratado, entre otros.

El estudio está dividido en cinco capítulos, en los que se elabora un análisis de los cambios generados en los últimos tres años, por el proceso de participación ciudadana y la instauración del presupuesto participativo, en las relaciones gobierno-ciudadanía; se observa la participación e involucramiento de los actores locales; se evidencia el proceso de construcción de la pirámide participativa, elaboración de PDLs, constitución de la Asamblea Cantonal, conformación del Comité de Desarrollo Cantonal; posicionamiento y relación de los actores locales con el Comité de Desarrollo y Gestión Cantonal; mecanismos y espacios de participación ciudadana; grado de compromiso de las autoridades y el cumplimiento del presupuesto participativo; existencia de sistemas de veedurías sociales de la gestión pública; dificultades y logros del proceso participativo; conclusiones y recomendaciones.

AGRADECIMIENTO

Una de las cualidades que le da dignidad al ser humano, es el ser grato; por ello expresamos nuestro agradecimiento al Centro de Investigaciones Ciudad, a la Fundación EED / EZE, a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador y sus docentes, a Hernán Valencia supervisor de nuestro trabajo y a todas las personas e instituciones que nos facilitaron información y nos entregaron su tiempo para la elaboración del presente estudio

INDICE

Presentación	
Agradecimiento	
CAPITULO 1 CONTEXTO	
1.1 Marco histórico de la participación ciudadana en el cantón Ibarra	8
1.1.1 El contexto de la participación en el país	8
1.1.2 El Contexto Local	11
1.1.2.1 Generalidades	11
1.1.2.2 Contexto político de Ibarra	13
1.1.3 Historia del proceso participativo de Ibarra	14
1.2 Marco conceptual y teórico de la participación ciudadana y actores locales	16
1.2.1 Gestión municipal participativa, una nueva gestión municipal	16
1.2.2 Participación ciudadana	17
1.2.2.1 Niveles decisorios de las actorías sociales	21
1.2.2.2 Formas de participación ciudadana	22
1.2.2.3 Algunos obstáculos de la participación ciudadana	22
1.2.2.4 Algunas condiciones básicas de la participación ciudadana	23
1.2.3 Actores sociales	23
1.2.4 Actores del cantón Ibarra	25
1.3 Análisis de la normativa existente en el cantón Ibarra, en relación a este proceso.	33
1.3.1 Normativa Nacional	34
1.3.1.1 Constitución Política de la República del Ecuador	35
1.3.1.2 Ley Orgánica de Régimen Municipal	36
1.3.1.3 Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social y su Reglamento	36
1.3.1.4 Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales y su Reglamento	38
1.3.1.5 La Ley de Elecciones y su Reglamento	40
1.3.1.6 Otros Cuerpos legales que contemplan la participación ciudadana	41
1.3.2 Normativa Internacional	41
1.3.3 Normativa del Cantón Ibarra	41
1.3.3.1 Ordenanza de Participación Económica Ciudadana	42
1.3.3.2 Ordenanza de Creación de la “Asamblea Cantonal” y El Comité de Desarrollo y Gestión del Cantón Ibarra	42
1.3.3.3 Estatutos que Regirán la Asamblea y el Comité de Desarrollo Cantonal	43
1.3.3.4 Ordenanza Única que crea y norma la contribución especial de mejoras por obras realizadas con participación ciudadana	47
1.3.3.5 Ordenanza que Reglamenta la Participación Ciudadana y Comunitaria en la Realización de Mingas para la Obtención y Mantenimiento de servicios básicos a favor de la población	47
1.3.3.6 Ordenanza que Reglamenta la Asignación, Distribución, Control y evaluación del Presupuesto Participativo	48
1.3.3.7 Manual de Control Cívico Comunitario y de Participación ciudadana	48
CAPITULO 2 EL PROCESO DE ELABORACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO LOCAL	
2.1 Asambleas de base y elaboración de planes locales de desarrollo (PDL)	49
2.1.1 Organigrama de la Pirámide Participativa de Ibarra	50
2.2 Constitución del Comité de Desarrollo Cantonal y elaboración del Plan de Desarrollo Cantonal	51
2.2.1 Constitución del Comité de Desarrollo Cantonal	51
2.2.2 Elaboración del Plan de Desarrollo Cantonal	52
2.3 Presupuesto Participativo	52
2.4 El Presupuesto Participativo en Ibarra	53
2.4.1 Metodología del Presupuesto Participativo en Ibarra	54
2.4.2 Distribución del Presupuesto Participativo año 2.003	55
CAPITULO 3 ELABORACIÓN DE INDICADORES Y FORMULARIOS DE ENCUESTAS Y ENTREVISTAS	
3.1 Justificación de elaboración de indicadores, encuestas y entrevistas	56
3.2 Elaboración de indicadores, encuestas y entrevistas	58
3.2.1 Evaluación de la participación e involucramiento de actores locales	58
3.2.2 Valoración del posicionamiento del Comité de Desarrollo y Gestión Cantonal	59
3.2.3 Estimación de la gestión municipal en el proceso participativo	59

CAPITULO 4 ANALISIS DE RESULTADOS	
4.1 Análisis de resultados de indicadores	60
4.1.1 Participación en Ibarra	60
4.1.1.1 Participación en Asambleas de Base y Parroquiales	60
4.1.1.2 Participación en asambleas sectoriales	63
4.1.1.3 Participación en Asambleas Cantonales	64
4.1.1.4 Participación de actores organizados en el proceso participativo	65
4.1.2 La gestión municipal en el presupuesto participativo	67
4.2 Análisis de resultados de entrevistas y encuestas	68
4.2.1 Análisis de entrevistas	68
4.2.1.1 Resultados de entrevistas	69
4.2.2 Análisis de encuestas	72
4.2.2.1 Muestra de la investigación	73
4.2.2.2 Resultados de las encuestas	75
4.3 Constatación de la hipótesis	77
4.3.1 Verificación de objetivos.	78
CAPITULO 5 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	
5.1 Conclusiones	79
5.2 Recomendaciones	82
BIBLIOGRAFIA	84
ANEXOS	86
Anexo 1 : Orgánico funcional de la Municipalidad de Ibarra	
Anexo 2 : Normativa Cantonal	
Anexo 3 : Formato de encuestas y entrevistas	
Anexo 4 : Análisis de muestra de encuestados	
Anexo 5 : Muestras de PDLs urbano y rural	
Anexo 6: Plan de Monografía aprobado por la UASB	

CAPITULO 1

CONTEXTO

1.1. MARCO HISTÓRICO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL CANTÓN IBARRA

1.1.1 *El contexto de la participación en el país*

La democracia se generalizó en nuestro continente a partir de la década de los ochenta. Ecuador fue el primero en América Latina en romper el auge de los regímenes de facto de aquella época, dos fueron las condiciones básicas para ello: la promoción desde el Estado de un sistema de partidos y el ascenso de nuevos actores,¹⁰¹ en esta época se identificó la participación como popular, la idea de las corrientes radicales, era potenciar los conflictos existentes en la sociedad frente a un sistema caracterizado por instituciones y normas no permeables a la participación.

Para las dictaduras y regímenes autoritarios de esa época, el tema de la participación estaba ausente en su lógica de poder, sin embargo, en algunos casos particularmente de la zona andina se plantearon propuestas de inclusión por parte del Estado¹⁰².

“El retorno a la democracia implicó una revitalización de los partidos políticos y un énfasis en la institucionalización, que privilegio los esfuerzos de construcción de las instituciones propias del sistema político guiados por una lógica de la gobernabilidad. Este esfuerzo a menudo entra en contradicción con las formas no institucionalizadas de manifestación de viejas y nuevas demandas sociales e incluso con los impulsos más participativos de la democratización, el discurso democrático se torna hegemónico, al mismo tiempo el poder económico contradice el discurso democrático. En realidad hay un doble discurso: un discurso de participación política institucional y un no discurso de la exclusión económica”¹⁰³.

Con la instauración de la democracia surgen en el país nuevos actores sociales entre ellos el sector indígena, que se constituye en movimiento popular en la década del 90, y la iglesia desempeña un papel importante en este proceso. El levantamiento indígena de junio del 90 permite recuperar a los indios su propia voz y presentar un Mandato Nacional. El detonante fueron los conflictos de tierras, que se agudizaron durante la administración de Borja. En el año 1986 se conforma la Confederación de Nacionalidades Indígenas (CONAIE) se estima que representa el 70% del movimiento indígena organizado, de las regiones costa, sierra y oriente. Se conformaron también otras organizaciones como la Federación de Indígenas Evangélicos (FEINE) y la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (FENOCIN).

Concomitante a este movimiento, aparecen en el ámbito nacional nuevos protagonistas sociales que empiezan a desarrollar una corriente, que busca construir un proyecto alternativo, que les ha permitido proyectarse en la escena política del país y constituye en confluencia con otros sectores ciudadanos el Movimiento Pachakutik, logrando importantes resultados a nivel parlamentario, como en los poderes locales municipales, e implanta nuevos modelos de gestión municipal participativa en algunos cantones y provincias.

La reforma del Estado, así como la emergencia de la sociedad civil y la ciudadanía, provocaron corrientes favorables al tema de la participación. A fines del noventa con la Asamblea Constituyente se incorpora a la agenda pública estos temas, que buscan solucionar, los conflictos sociales, el desajuste económico, el desprestigio y agotamiento del Estado centralizador, lejano de las necesidades y aspiraciones locales, por ende mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos.

La descentralización y participación responden también a la confianza en la municipalidad como la entidad más cercana a la ciudadanía y, por tanto con mayores posibilidades de reforzar el ejercicio democrático, particularmente respecto al control de los recursos que se empleen en su beneficio.

¹⁰¹ Fundación José Peralta. Ecuador su realidad Sexta Edición 1998

¹⁰² Ortiz Crespo Santiago. El Proceso de Participación para el desarrollo local de Cotacachi. FLACSO. Agosto 2003

¹⁰³ Jellin Elizabeth. ¿Cómo construir ciudadanía?. Buenos Aires. Revista Europea de Estudios de América Latina y el Caribe, N37, 1995. Citada por Ortiz Crespo Santiago. El Proceso de Participación para el desarrollo local de Cotacachi. FLACSO. Agosto 2003. Pag. 12.

No obstante desde el gobierno central a los gobiernos locales, existe un traspaso timorato de competencias, atribuciones, capacidad decisoria y de recursos, que no concuerdan con el marco de las exigencias del desarrollo local. No acepta el desafío de ser un Estado de menor tamaño, medido en empleados públicos, número de instituciones y actividades, pero al mismo tiempo más sólido, con gran capacidad técnica, superior fortaleza y mayor cohesión política, capaz de desempeñar de modo eficaz los diversos roles que la realidad contemporánea lo exigen.

1.1.2 El Contexto Local

1.1.2.1. Generalidades

La ciudad de San Miguel de Ibarra, cumple las funciones administrativas de cabecera cantonal y de capital de la provincia de Imbabura, ubicada a 2.228 metros s.n.m, está localizada a 126 Km. al noreste de la ciudad de Quito.

El cantón Ibarra esta constituido por cinco parroquias urbanas: El Sagrario, San Francisco, Caranqui, Alpachaca, Priorato y siete parroquias rurales: Ambuquí, Angochagua, Carolina, La Esperanza, Lita, Salinas, San Antonio. Es un cantón multiétnico, existen comunidades indígenas, negras y mestizas, siendo este último grupo el mayoritario.

El número de habitantes en el cantón es de 153.622.¹⁰⁴ La tasa de crecimiento de la población entre 1990 al 2001 es de 2.36 %, considerando que la población del cantón Ibarra representa el 44.43 % de la población total de la provincia de Imbabura.¹⁰⁵ El analfabetismo en Ibarra tiene una tasa del 7.3 %, mientras en Quito este tiene una tasa de 4.4%.⁴ La población económicamente (PEA) activa del cantón es de 59.878 habitantes, lo que significa que el 38.9 % de la población trabaja.⁵ La pobreza por necesidades básicas insatisfechas en el cantón Ibarra es del 44,6 %. Ibarra, empieza a consolidarse como centro urbano, bajo la modalidad comercial, y económica - funcional en la provincia, proyectándose en el ámbito nacional. Siendo el comercio y los servicios las principales actividades de la ciudad.

El proceso de desarrollo de la ciudad, es nuevo, se da a partir de la década de los setenta y con más fuerza a partir de la última década. Con un mayor crecimiento de la periferia inmediata, aledaña a los municipios limítrofes (Atuntaqui y Otavalo)

Durante el siglo pasado, la ciudad tuvo un desarrollo sostenido pero lento, constituyéndose en el corazón de una próspera zona agropecuaria. Para esta consolidación contribuyó la llegada del ferrocarril en 1928, lo que propicio un crecimiento hacia el sur de la ciudad, originando un fuerte impulso económico para la región, debido a la apertura de otros mercados.

El trazado urbano, de calles muy rectas y anchas, tiene una relación directa con la planificación de vías y reconstrucción posterior al terremoto de Ibarra en 1868, ulteriormente se observa un crecimiento poco sistemático y planeado. La concentración del comercio al sur de la ciudad, a los alrededores de la estación del ferrocarril, generó la construcción del mercado Amazonas, no obstante, su infraestructura no es suficiente para aglutinar el crecimiento del sector comercial informal observado en los últimos años, suscitado por la excesiva densificación de la zona de mercados¹⁰⁶, debido a que Ibarra se ha convertido en un cantón receptor de inmigrantes en busca de ocupación, lo que ha agravado los problemas de desempleo.

En la actualidad, el área urbana de Ibarra evidencia ya los indicios clásicos de sub-urbanización, reflejada

desafío.

En las últimas décadas la ciudad, ha crecido en importancia y pese a que no ha alcanzado un desarrollo industrial, comienza a especializarse en servicios turísticos, gracias a sus paisajes naturales, clima, cercanía a localidades de gran desarrollo artesanal como: San Antonio, Cotacachi, Otavalo, La Esperanza,

¹⁰⁴ VI Censo de Población y V de Vivienda 2001

¹⁰⁵ VI Censo de Población y V de Vivienda 2001

³ VI Censo de Población y V de Vivienda 2001

¹⁰⁶ Ilustre Municipalidad de Ibarra, Plan Estratégico. 1997

y a la contribución de la Panamericana, vía de primer orden por la que se efectúa el intercambio comercial dentro del país y hacia Colombia.

1.1.2.2 Contexto político de Ibarra

En el campo político, Ibarra demuestra la primacía de dos partidos políticos (Izquierda Democrática y Socialismo), que desde la década de los ochenta han dirigido el municipio. En el año 1996 el Ing. Mauricio Larrea de la Izquierda Democrática es elegido alcalde y se reelige en el año 2000, con el establecimiento de una coyuntura política con el MPD y Pachacutik, entre los acuerdos se establece la construcción del proceso participativo, motivo del presente trabajo. En el año 1999 se conforma el Consejo por la Salud y la Vida, con la participación de varias Instituciones de distintos niveles y naturaleza, volviéndose escenario de coordinación interinstitucional en el campo de la salud. En el año 2001 se descentralizan las competencias de turismo y medio ambiente. A partir del año 2002 se establece el presupuesto participativo, procesos que se norman a través de ordenanzas.

1.1.3 Historia del proceso participativo de Ibarra

La implementación de un sistema de gestión participativa parte en el cantón Ibarra desde 1997, con el apoyo de la AME y el IULA CELCADEL. En las etapas iniciales el municipio convoca a líderes y representantes de los sectores organizados de la sociedad a contribuir en la elaboración de un plan estratégico. De alguna manera esta convocatoria selectiva registra un espacio de democratización.

El tema del desarrollo local y específicamente del desarrollo a través del turismo, convoca a la diversidad de líderes organizacionales a participar desde sus intereses públicos, que giran en torno a un tema definido con una cierta claridad, y no desde el cálculo exclusivo de intereses privados que comporta ese mutuo intercambio de favores que define el clientelismo.

El Plan Estratégico de Ibarra se realiza, mediante dos asambleas o foros ciudadanos y distintos talleres que se realizaron en el lapso de tres meses a nivel rural y urbano-marginal. Se marcaron los lineamientos con los que se pretendía construir su futuro, tarea en la que debían involucrarse todos los agentes económicos y sociales, sean estos públicos o privados. A partir de ese diagnóstico consensuado se marcó como objetivo central *“Hacer de Ibarra la capital turística del Ecuador, centro eficiente y competitivo de producción industrial y artesanal, enclave de servicios y plataforma de comercialización para su entorno agrícola y ganadero”*¹⁰⁷, el cual debía alcanzarse en un período de siete años. Este proceso fue elaborado en base a la aplicación del análisis FODA; sin embargo las líneas estratégicas, programas y proyectos privados, públicos o mixtos que le daban contenido a este objetivo, en su mayoría quedaron como enunciados.

En el año 2000 se establece la alianza política entre la Izquierda Democrática y Pachacutik, con el acuerdo de desarrollar un nuevo proceso participativo en el municipio de Ibarra. Este ejercicio donde se trataron de incorporar elementos innovadores en torno a una estrategia central de fortalecimiento de ciudadanía, trata de generar vínculos entre sociedad civil y el gobierno local.

Se construye la pirámide participativa con el establecimiento de asambleas de base a nivel de los barrios y comunidades de las parroquias rurales y urbanas, los delegados de estas asambleas conformaron las asambleas parroquiales. Los delegados territoriales y los delegados de las asambleas sectoriales (niños y adolescentes, tercera edad, mujeres y discapacitados) constituyeron la Asamblea Cantonal de Delegados y nombraron al Comité de Desarrollo Cantonal.

1.2. MARCO CONCEPTUAL Y TEÓRICO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y ACTORES LOCALES.

1.2.1 Gestión municipal participativa, una nueva gestión municipal

En el campo de la gestión municipal participativa, se visualiza la transición a nuevas formas de gobernabilidad de la sociedad, que requieren la construcción a largo plazo de equilibrios institucionales necesarios a través de sistemas más pluralistas, no solo en el plano de la producción de legitimidad para los sistemas de gobierno, sino también en las posibilidades de inclusión, control o mayor representación de la sociedad, fundamentalmente porque conllevan a la producción de ciudadanos activos, autónomos,

¹⁰⁷ Ilustre Municipalidad de Ibarra, Plan Estratégico. 1997

responsables de sus vidas y destinos colectivos. El reto es crear un sistema de gobernabilidad y gestión pública, que implique la interacción de los actores como respuesta a la búsqueda del desarrollo local.

Un proceso de esta naturaleza requiere la creación de nuevas instituciones que fomenten la autodeterminación y autonomía como garantía de la diversidad y pluralidad de intereses, que fundamentan el ejercicio democrático de la sociedad¹⁰⁸. Además las autoridades políticas deben gozar de legitimidad, confianza, consentimiento por parte de la población, ser capaces de incorporar a sus planes y programas las aspiraciones, deseos y demandas de los ciudadanos y transparentar su gestión con mecanismos fluidos de comunicación de doble vía con la sociedad civil.

La gestión municipal participativa, apunta a la construcción de ciudadanía a partir de unos derechos y de un sentido de pertenencia. *“El ámbito local aparece como un espacio privilegiado para la reconstrucción 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 entonces confrontar y producir proyectos de conducción política de la localidad”*¹⁰⁹

Estos cambios están modificando el papel de los gobiernos central, regional y local. No obstante, el principal cambio es el nuevo papel de la sociedad civil en la gestión pública local. Algunos cantones del país con diferentes niveles de éxito, están inmersos en procesos de cambios en su gestión a través de la descentralización, y en otros casos, concomitantemente existe la implantación de procesos participativos, a fin de transferir a la sociedad civil un grado significativo de responsabilidad en la planificación y gestión local.

1.2.2 Participación ciudadana

Participación democrática o ciudadana es la que se ejecuta en la esfera pública, como el espacio en el que se discuten los asuntos públicos y se toman decisiones que afectan la vida de la colectividad a nivel del barrio, municipio o nación. Es un proceso de doble orientación, en el que deben resolverse simultáneamente los procesos de comunicación e información, con el fin de dar solución a los problemas que originan y dan sentido a la participación.¹¹⁰ Es evidente, el creciente consenso sobre la necesidad de buscar fórmulas que permitan avanzar en el desarrollo de las personas y su pleno ejercicio de derechos y deberes, a través de una ciudadanía incluyente y participativa, reforzando los procesos de democratización y descentralización que permitan en algún momento, disminuir las condiciones de pobreza, marginación o inequidad social, de las personas que se ven privadas no sólo de bienestar material, sino de libertad de opinión, de trabajo, de determinar su futuro y de participar en su propio gobierno.

En este marco, se perfila absolutamente necesaria la corresponsabilidad pública y privada y las alianzas para la generación de sinergias en el espacio local, que permitan canalizar formas de participación efectivas para mejorar la vida de los individuos y las comunidades. Allí, en ese espacio local donde las relaciones se marcan por la vivencia cotidiana, surgen formas innovadoras de participar, fortalecer la ciudadanía e incidir positivamente en la gestión pública. Prácticas nuevas que buscan un protagonismo compartido entre sociedad civil y gobierno local, promoviendo el quehacer democrático y creando las bases para redefinir roles y etablar interacciones más equitativas, fructíferas y satisfactorias entre los diferentes actores sociales.

Por su parte, las fuerzas que se encuentran en la sociedad civil, si quieren ser sostenibles en cuanto tales, deben entre otras cosas superar un vínculo con el gobierno local que se limita a relaciones funcionales y puntuales, que no apuntan a fortalecer el espacio público institucional. Sea que se hable del acercamiento del gobierno local al ciudadano o de éste al gobierno local, lo cierto es que este acercamiento requiere de la construcción de estructuras estrechamente interconectadas, producto de una redefinición innovadora de las relaciones entre gobierno local y sociedad civil¹¹¹.

¹⁰⁸ Vargas Hernández José. Nuevas Formas de Gobernabilidad Local. Universidad de Guadalajara-Jalisco-México. 2001

¹⁰⁹ Barrera Augusto. Sistema de Gestión Participativa. Municipio Metropolitano de Quito. PGU-CIUDAD, 2001.

¹¹⁰ Marion Gret Yves Sintomer. 2002. PORTO ALEGRE. Desafíos de la democracia participativa

¹¹¹ Diálogo Sociedad Civil y Gobierno Regional: Bases para la definición de Políticas consensuadas. Arica -Chile, 1999.

El proceso de participación ciudadana requiere de un cambio de prácticas, con la finalidad de estimular el desarrollo de iniciativas innovadoras en el establecimiento de vínculos, entre los actores sociales y el gobierno local, promoviendo experiencias que contribuyan a:

- ✓ Ampliar el espacio público de reconocimiento de los derechos ciudadanos;
- ✓ Fortalecer el rol de las organizaciones y de las acciones ciudadanas en el ejercicio y defensa de sus derechos; y
- ✓ Promover procesos de participación que incidan en el mejoramiento de la gestión pública del gobierno local, y su capacidad de diálogo y respuesta frente a las necesidades reales de la comunidad.

La participación apunta entonces hacia la construcción de ciudadanías en el sentido de afirmación de derechos civiles, políticos, pero de igual modo, sociales y económicos. No hay posibilidades reales de ejercitar la libertad e igualdad de políticas si no hay mínimas condiciones de equidad social en términos de educación, salud, seguridad material, y si no existe participación en las principales oportunidades sociales que ofrece una sociedad,¹¹² al igual que un involucramiento real y efectivo en los asuntos públicos.

1.2.2.1 Niveles decisorios de las actorías sociales

Como toda innovación, la que se produce en la participación ciudadana presenta diferentes etapas. Ellas van desde la identificación de problemas, temas, espacios de participación y decisión; ulteriormente el establecimiento de instrumentos y normas que operativicen el proceso, a fin de favorecer su continuidad y evitar su dependencia, manipulación o voluntad de las autoridades locales. Posterior o concomitantemente se debe promocionar la participación de los actores en la gestación, desarrollo, implementación y seguimiento de los planes de desarrollo local, y ante todo su participación como decidores en la aprobación de presupuestos. Se debe promover además la articulación, información y retroalimentación entre el gobierno local y la sociedad civil.

Los procesos participativos se consolidan cuando son legitimados y esta legitimidad se alcanza cuando este proceso es reconocido como abierto, democrático y transparente, permitiendo desarrollar una planificación participativa municipal.

Los procesos participativos efectivizan la participación social en el desarrollo. La planificación participativa, es una planificación de “abajo hacia arriba”, que involucra a las organizaciones de la sociedad civil en el diseño de su propio destino, permite la articulación entre el gobierno local y la sociedad civil con el proceso de desarrollo, que se enmarca en la concepción del desarrollo humano, lo cual hace relación a la justa distribución de recursos y beneficios del desarrollo, defensa de la diversidad cultural y preservación de la naturaleza¹¹³.

En los procesos participativos existen distintos matices y niveles de logro. Esto implica un tránsito desde la concepción más tradicional de beneficiario o usuario, hasta la de actor, llevando implícita una confianza en la capacidad de las personas como agentes de su propio desarrollo. La ejecución de la iniciativa es en sí misma un espacio de aprendizaje y potenciamiento de esas mismas capacidades, irradiando también a quienes ejecutan la experiencia.

De alguna forma, se busca romper con las lógicas asistencialistas y clientelares tradicionales, estimulando el ejercicio y autorreconocimiento de deberes y derechos para los actores. Busca también la suma de esfuerzos y trabajo del gobierno local, organismos públicos, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales (ONG's), mediante la creación y desarrollo de diversas redes permanentes de trabajo de nivel comunal y, en algunos casos, regional.

¹¹² cfr. Cunnil, 1999.

¹¹³ Barrera Augusto. Sistema de Gestión Participativa. Municipio Metropolitano de Quito. PGU-CIUDAD, 2001.

1.2.2.2 Formas de participación ciudadana¹¹⁴

<p>Participación Informativa:</p> <p>Es la información transparente y fluida, orientada al acceso de informaciones sobre la actividad política administrativa</p>	<p>Participación Consultiva:</p> <p>Entendida como la captación de opiniones, que sin ser vinculante, obligan al gobierno a tomar decisiones. Es un mecanismo en el que el gobierno requiere de la opinión de la ciudadanía en su conjunto o de una parte de ésta, para tomar una decisión que afecta los intereses del consultado.</p>	<p>Participación resolutiva:</p> <p>Es la toma de decisiones por parte de la ciudadanía, en la que la población adquiere poder de decidir o influir en las decisiones, en los que se alcanzan acuerdos entre varios actores, es una forma mediante la cual el gobierno transfiere a la ciudadanía el poder de decisión.</p>	<p>Participación en la ejecución:</p> <p>Es el involucramiento responsable de la ciudadanía en la movilización de recursos y la ejecución de decisiones tomadas, en la gestión de bienes y servicios de carácter público</p>	<p>Participación Fiscalizadora:</p> <p>Entendida como contraloría ciudadana, como un mecanismo que permite el seguimiento, ejecución de proyectos y la supervisión de la ciudadanía sobre la asignación y manejo que realiza el gobierno de los recursos, y controles sobre la aplicación de las decisiones y la conducción municipal</p>
--	--	--	---	--

1.2.2.3 Algunos obstáculos de la participación ciudadana

Como todo proceso, la participación ciudadana debe enfrentar diversos obstáculos en el momento de su instalación o durante su desarrollo. Estos obstáculos están relacionados con factores del contexto, actores involucrados o ciertas disposiciones normativas, que tienden a interferir en el ejercicio de algunas de sus prácticas o de la iniciativa en su conjunto. Si bien estos obstáculos han sido enfrentados y aminorados de distintas formas, afectan también las posibilidades de permanencia de la experiencia o de su replicabilidad. En este punto, el desafío se centra en la manera en que la iniciativa pueda permanecer en el tiempo, o dejar instalada en la comunidad un conjunto de capacidades vinculadas al ejercicio de la ciudadanía. La sustentabilidad de los procesos de desarrollo local o de gestión local, es frágil, son susceptibles a factores externos -ceranos y lejanos- que pueden dañar los lazos de confianza o los capitales que han ido acumulando en cada territorio.

1.2.2.4 Algunas condiciones básicas de la participación ciudadana

La instalación y desarrollo de las experiencias en gestión municipal participativa, han contado con un conjunto de condiciones que han facilitado su consolidación. Su ámbito de acción está centrado preferentemente en ciertas condiciones de los actores, (existencia de personas claves que estimulan la puesta en práctica y desarrollo de la iniciativa que ejecutan o la lideran), o en determinadas condiciones del entorno que potencian el desarrollo de prácticas innovadoras de la ciudadanía en el nivel local.

La participación ciudadana en la gestión municipal dependerá, en buena medida de los niveles y alcances de la cultura democrática y organización social que se forjen en el municipio, así como de la existencia de espacios y mecanismos institucionales que lo hagan posible.

1.2.3 Actores sociales

El proceso participativo involucra a actores sociales, institucionales públicos y privados que ejercen diferentes roles y funciones. Los actores sociales desarrollan lógicas, perspectivas, características e intereses diversos. Sin embargo son capaces de construir un proyecto colectivo en su territorio, a partir

¹¹⁴ Conceptos extraídos de la política de participación ciudadana en el Municipio de San Salvador, agosto 2000.

de un permanente esfuerzo de negociación entre las diferentes lógicas de acción, en la medida que todas ellas son necesarias para potenciar los recursos locales¹¹⁵.

Uno de los principales propósitos de la participación ciudadana, es lograr que hilos conductores básicos o relaciones, se formen entre los distintos actores sociales. Las relaciones se vuelven más significativas, en tanto que cada una de ellas se establece entre uno o más actores, así sus intenciones y valores no se reducen a reglas institucionalizadas.

La constitución de actores sociales en un territorio de manera equitativa y pluralista, implica el desencadenamiento de un proceso de desarrollo de capacidades, al mejorar la capacidad productiva endógena y lograr gobernabilidad local, se consigue la potencialidad y sinergia de los actores locales sobre la territorialidad.

Los consensos en los actores locales, (manteniendo las diferencias), viabilizan un trabajo articulado y el establecimiento de un conocimiento colectivo. Además posibilita la construcción de un proyecto más amplio de desarrollo territorial, en una nueva lógica de integralidad, porque es la expresión de un actor colectivo¹¹⁶

Touraine define como actor social al *“hombre o la mujer que intenta realizar objetivos personales en un entorno constituido por otros actores, entorno que constituye una colectividad de la cual se siente parte y cuya cultura y reglas de funcionamiento constitucional hace suyas, aunque sólo sea parcialmente”*¹¹⁷

Muchas veces se desprecia el papel de los actores sociales, (individuales, corporativos y colectivos) y sus respectivas conductas de orden territorial; se hace difícil entender entonces que el desarrollo es, en términos procesuales, un permanente y masivo proceso de toma de decisiones, que está en manos precisamente de todos los actores. Se requiere establecer *“redes horizontales de coordinación”* como lo propone Lechner (1997); tales redes no son otra cosa que *proyectos políticos de desarrollo*. Estos proyectos, serán contruidos de manera participativa, coordinando a los diversos actores (y sus racionalidades)¹¹⁸

1.2.4 Actores del cantón Ibarra

Ibarra es un cantón diverso, intercultural e interracial, lo que conlleva a la existencia de múltiples actores con relaciones complejas, que no son analizadas en el presente estudio, por lo que nos limitamos a nombrar a los actores más relevantes.

- ✓ **Actores municipales**, la municipalidad cuenta con una instancia ejecutiva, constituida por el Concejo Municipal, Alcalde y sus áreas operativas por dos empresas, tres asociaciones de empleados y dos sindicatos de trabajadores. Ver anexo 1
- ✓ **Comités o cabildos barriales y comunitarios**, son mecanismos de organización social, comunitaria, vecinal y territorial, que buscan satisfacer las necesidades de sus sectores, como dotación de servicios básicos, seguridad pública, calidad de vida, protección del patrimonio arquitectónico, respeto a la normatividad en los usos del suelo, mantenimiento de los espacios públicos y vialidad. En el sector urbano existen 82 barrios, 50 de los cuales cuentan con personería jurídica. En el área rural existen 85 comunidades.
- ✓ **Consortio de Juntas Parroquiales**, conformado por las juntas parroquiales de las 12 parroquias tanto rurales como urbanas, es una instancia ejecutora, y es uno de los principales puntales del proceso participativo.
Con el apoyo del consorcio se están construyendo iniciativas productivas aun incipientes, como el trabajo de zonificación agrícola, construcción de un canal de riego, mejoramiento del ganado, industrialización de productos lácteos, siembra de árboles frutales, viveros, realizado en parroquia de La Carolina.

¹¹⁵ Ramirez Franklin. Participación, democracia y esferas públicas. Apuntes UASB, 2003.

¹¹⁶ María Verónica Dávalos. Desarrollo Local y Planificación Intersectorial y Participativa, 2003.

¹¹⁷ Touraine, Alain. Juventud y democracia en Chile. En: Última Década. Ciudadanía, exclusión y actores sociales. Notas de investigación. No. 8. Centro de Investigación y Difusión Poblacional Achupallas (CIDPA), Viña del Mar, Chile 1997.

¹¹⁸ Hirschman Albert O. El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría de desarrollo territorial. CEPAL. Santiago de Chile, 1999.

El proceso participativo mejoró la capacidad organizativa de la parroquia de Salinas que conformó la Asamblea Parroquial, prácticamente en forma autónoma.

El Consorcio de Juntas Parroquiales es miembro nato del Comité de Desarrollo y Gestión Cantonal.

- ✓ **Federación de Barrios**, asocia a los 50 barrios urbanos con personería jurídica, su presidente/a es miembro nato del Comité de Desarrollo y Gestión Cantonal. Su integración al proceso participativo es pobre, las obras de diverso tipo son obtenidas de forma clientelar directa, que se está rompiendo al integrarse las juntas parroquiales urbanas, en el proceso del presupuesto participativo.

- ✓ **Sector indígena**, parte del sector campesino, con las particularidades propias de su cultura, destaca su presencia en el sector sur y oriental del cantón. La organización indígena formada alrededor de 1980 confluye en la UNOCIAE y agrupa a 6 comunidades, es una de las primeras organizaciones indígenas del cantón, que comprende básicamente sectores de La Esperanza y Angochagua, filial de la FICAPI a nivel provincial y de la FENOCIN a nivel nacional.

La existencia de debilidades en el manejo político, desencadenaron pugnas internas, fruto de estas desaveniencias surge una nueva organización denominada CORCI y cuenta con 18 comunidades, es filial de la FICI a nivel provincial y de la CONAIE a nivel nacional. Esta organización aglutina a sectores de Karanqui, San Antonio, La Esperanza y Angochagua. Aparece alrededor de 1991, cuenta con mayor convocatoria. La organización logró la generación de proyectos en infraestructura básica con el apoyo del Prodepine, la consecución de una partida presupuestaria para la celebración del Inty Raimi, a través de una Ordenanza Municipal. En menor escala existen proyectos en agricultura y artesanías de bordados.

La Unión Cochapamba aglutina a 22 comunidades de los sectores de Ambuquí y El Sagrario (sector rural). Con el apoyo de Visión Mundial realizaron proyectos de infraestructura básica y productivos. Son indígenas que emigraron hace aproximadamente 100 años de los sectores de la Esperanza y aledaños, sin embargo, no se reconocen indígenas y se autodefinen campesinos. Actualmente están trabajando en programas de recuperación de su identidad y se declaran autónomos, no están afiliados a ninguna organización macro.

La Federación AWA reúne a comunidades de Carchi, Imbabura, Esmeraldas y norte de Colombia. Sus esfuerzos están dedicados a la recuperación de sus tierras ancestrales, las que en gran parte se encuentran a nombre de la Federación. A nivel nacional son parte de la CONAIE, cuentan con un delegado principal y un alterno al interior del Comité de Desarrollo y Gestión Cantonal.

El sector indígena tiene una presencia activa dentro y fuera del cantón, sus demandas en diversos espacios, canalizan reivindicaciones que incluyen el interés por estimular y mejorar la producción local, defensa de propiedad de las áreas comunales, y defensa de los recursos naturales especialmente la reforestación de vertientes en el Bosque protector de Zuleta.

- ✓ **Comunidad negra**, La FECONI reúne 22 comunidades negras de la cuenca del río Mira (Imbabura y Carchi), su trabajo se ha dedicado a proyectos productivos. La estructura social en este sector es muy simple, existe una situación de pobreza generalizada, de la cual escapan solo pocas familias. La mayoría de los pobladores son pequeños parceleros, pero existen también aquellos que no tienen tierras y deben trabajar como jornaleros agrícolas, operarios del Ingenio azucarero IANCEM (aproximadamente 60), recolectores, micro-comerciantes, o simplemente emigran a otros lugares en busca de trabajo. Junto a ellos se presenta un sector medio o pequeña burguesía local, integrado por parceleros prósperos, intermediarios, transportistas, comerciantes, funcionarios públicos, este sector dispone de una mejor situación económica y es el más influyente a nivel de los organismos de representación. Uno de los logros importantes es la consecución de recursos a través del presupuesto participativo.

- ✓ **Juntas de agua**, son 38, se encuentran distribuidas en todo el cantón, manejan la administración y distribución de agua de riego, asignada por la instancia respectiva.

- ✓ **Iglesia**, la iglesia católica es la más representativa, existen 20 parroquias eclesíásticas en el cantón. Apoya los procesos participativos para la consecución de vivienda rural y urbano marginal.

- ✓ **Consejos Interinstitucionales de Salud y Turismo**, el Consejo por la Salud y la Vida se creó en el año 1999, concentra a 12 organismos como OCGs, organizaciones de segundo grado, universidades entre otros.

El Consejo cantonal de Turismo, congrega a 8 instituciones como la Cámara de Turismo, Asociación de Hoteleros, Regional Sierra Norte del Ministerio de Turismo entre otros.

Los consejos interinstitucionales toman parte en el diseño de las políticas dentro del cantón.

- ✓ **Medios de comunicación**, existe una presencia significativa de medios de comunicación, 1 televisivo, 3 escritos y 17 radiales, éstos últimos filiales de AER Imbabura.

Son resultado de iniciativas promovidas por diversos sectores, Municipalidad de Ibarra, Universidad Técnica del Norte, Curia Diocesana, grupos privados, cooperativas, y entidades de cooperación internacional. Cumplen un importante papel en materia de integración local.

- ✓ **El sector político**, En el cantón existe primacía de dos partidos políticos, lo que se evidencia en que 6, de los 11 concejales pertenecen a estas dos tendencias de manera igualitaria, Izquierda Democrática a la que también pertenece el alcalde y el Socialismo. Los concejales restantes pertenecen a Pachakutik, Roldosismo y Sociedad Patriótica y dos son independientes.
- ✓ **Asociaciones de comerciantes formales e informales**, la pérdida de un considerable número de empleos asalariados y estables, la proliferación de actividades informales, particularmente comerciantes en los mercados y ambulantes, ha generado la constitución de 21 asociaciones de este tipo. Esto constituye uno de los principales problemas (no estrictamente urbano sino económico y social), que debe enfrentar la municipalidad. Estos sectores sociales reclaman su derecho al trabajo, y por el otro los comerciantes establecidos, que pagan impuestos, reclaman el ejercicio de la autoridad.
- ✓ **Grupos sectoriales, tercera edad, jóvenes, niños, adolescentes y discapacitados**, se consolidaron en el proceso participativo, solicitan fundamentalmente espacios de deliberación en la esfera pública. Su representación también se encuentra en el Comité de Desarrollo y Gestión Cantonal.
- ✓ **Grupos de mujeres**, La Fundación Mujer, Identidad y Género representa fundamentalmente a este grupo, mantiene coordinación con el CONAMU y al igual que otros grupos reclaman equidad de género en todos los espacios y cuentan con una representante en el Comité de Desarrollo y Gestión Cantonal.
- ✓ **ONGs y Fundaciones**, son actores con presencia regional, que promueven proyectos en diferentes aspectos, entre ellos los procesos participativos. El trabajo desarrollado por estos organismos ha sido importante para fortalecer las iniciativas de algunos sectores sociales del cantón, tales como campesinos, mujeres, pequeños empresarios, comunidades pobres y aisladas. En el cantón actúan principalmente el DRI Cotacachi, Fundación Natura, PROFAFOR, FEPP.
- ✓ **OCGs**, Existen aproximadamente 15 Instituciones de Estado en la ciudad, tales como: Direcciones Provinciales de Salud, Educación, ORI, Regionales de los Ministerios de Turismo y Ambiente, MIDUVI, CORSINOR, UDENOR, Comando Provincial de la Policía Nacional, Grupo de Caballería Yaguachi, Cuerpo de bomberos entre otros. Cumplen acciones delegadas de los ministerios y otras instancias superiores del Gobierno Central.
- ✓ **Cámaras de Comercio, Turismo, Pequeña Industria, Organizaciones productivas; asociaciones y comités de agricultores y empresarios locales**, constituidas por empresarios locales, que demandan políticas que mejoren la competitividad por ende la economía local.
- ✓ **Grupos deportivos, culturales y de artistas**, la Federación de Ligas Barriales del cantón aglutina varias Ligas barriales y parroquiales rurales que como disciplina principal practican el fútbol. Existen además asociaciones en otras disciplinas. En el ámbito cultural el principal exponente es la Casa de la Cultura con sede en la ciudad. ADAPI es el referente de los artistas a nivel local, sin embargo, existen otras manifestaciones culturales organizadas que trabajan en el cantón.
- ✓ **Sindicatos**, de diversas instituciones que velan por reivindicaciones de grupo, así tenemos: Sindicato de choferes, sindicato de trabajadores de la salud, Sindicatos de Gobiernos locales entre otros.
- ✓ **Gremios artesanales, Cámara de Artesanos, Junta Provincial de Artesanos**, la proliferación no controlada de talleres artesanales de diverso tipo, constituye uno de los principales problemas que reclama este grupo organizado. El gremio de mecánicos cuenta con 225 socios, el gremio de vulcanizadores con 36 socios, el gremio de carpinteros con 125 socios, además existen gremios de zapateros, modistas, peluqueros entre otros.
- ✓ **Universidades**, Ibarra viene soportando presiones importantes, como consecuencia del crecimiento demográfico y por ser cabecera cantonal, esto determina que la universidad, en la ciudad, sea una de las de mayor crecimiento, en relación al contexto de la universidad ecuatoriana. En Ibarra se encuentran radicadas 14 universidades, siendo las principales la Universidad Técnica del Norte, Universidad Católica, Universidad Cristiana Latinoamericana.
- ✓ **Agrupaciones profesionales**, de médicos, arquitectos, ingenieros, economistas, profesores, entre otros, cuentan con agrupaciones provinciales, no existen agrupaciones cantonales.
- ✓ **Inmigrantes**, existen asociaciones de inmigrantes de dentro y fuera del país, resultantes de la población que ingresa diariamente por razones de trabajo y refugio, que en primera instancia

ocupan zonas urbano marginales generando demandas urbanas. Sin embargo es importante anotar que a nivel del ACNUR se encuentran registrados como refugiados más de 350 colombianos, desplazados por la situación de violencia.

1.3. ANÁLISIS DE LA NORMATIVA EXISTENTE EN EL CANTÓN IBARRA EN RELACIÓN A ESTE PROCESO.

La participación en nuestro sistema democrático, si bien ha sido reconocida y legislada, la práctica muestra la insuficiencia de procedimientos, mecanismos y soportes materiales necesarios, para que se hagan efectivos los procesos de participación.

El establecimiento de normas no garantiza la participación de los actores en las decisiones que afectan su desarrollo. La participación, es una semántica (dice del quehacer social y comunitario) y una pragmática (plasma formas de hacer), por lo tanto observamos que se ha legalizado su acción pero no se ha legitimado su práctica.

La participación de los diversos actores sociales, en la definición del destino colectivo y de las decisiones públicas, es fundamento de la democracia. La primera condición para ello es que cada quien adquiera conciencia de su propia importancia, no sólo para sí sino para la sociedad en su conjunto. Ello supone la organización de la sociedad en muchos niveles, porque ésa es la única manera que tiene de producir su propia cultura y no sólo de recibirla. La participación que requiere la democracia está relacionada con las aspiraciones que abriga la gente acerca del futuro. Por eso la participación ciudadana contemplada en las diferentes normativas, no puede seguir siendo solo un instrumento para legitimar un orden injusto y excluyente.

La sola normativa, sin otros mecanismos adicionales, acaba por producir una distancia entre instituciones y la ciudadanía. La sociedad civil debe generar interlocutores colectivos, para hacer posible que la participación se cumpla en todos los estamentos contemplados en las leyes, y así fomentar la colaboración, solidaridad y trabajo común.

1.3.1 Normativa Nacional

Teóricamente se ha considerado que el objeto del Estado es el bien común público, que afecte los intereses de muchos, sin embargo se evidencia que esto no se cumple, ocasionando un Estado desgastado en su organización. Surgen así nuevas propuestas de cambio donde se incluye la colaboración, participación y acción social que se sustentan en la siguiente normativa:

1.3.1.1 La Constitución Política de la República del Ecuador.- Que establece principios fundamentales que rigen a nuestro país en el artículo 1 preceptúa entre otras cosas, que el gobierno ecuatoriano es “*participativo y de administración descentralizada*”, que “*La Soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es la base de la autoridad, que ejerce a través de los órganos del poder público y de los medios democráticos previstos en esta Constitución*”, concuerdan con estos principios los artículos 225 y 230 dentro del título que trata de la Organización Territorial y Descentralización.

El Art. 225 expresa “*El Estado impulsará mediante la descentralización y la desconcentración, el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales, la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza. El gobierno central transferirá progresivamente funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas o a otras de carácter regional. Desconcentrará su gestión delegando atribuciones a los funcionarios del régimen seccional dependiente*”.

El Art. 230: “*Sin perjuicio de lo prescrito en esta Constitución, la ley determinará la estructura, integración, deberes y atribuciones de los consejos provinciales y concejos municipales, y cuidará la aplicación eficaz de los principios de autonomía, descentralización administrativa y participación ciudadana.*”

1.3.1.2 La Ley Orgánica de Régimen Municipal.- Establece como fines primordiales el bien común local, la satisfacción de las necesidades colectivas del vecindario, la contribución al bienestar material de la colectividad, el fomento y protección de los intereses locales. En el artículo 164 en relación a las funciones de higiene y asistencia social el literal n) (Sustituido por el num. 3 del Art. 1 de la Ley s/n, R.O. 116, 2-VII-2003), expresa que le corresponde: “*Planificar,*

ejecutar, coordinar y evaluar, con la participación activa de la comunidad, de las organizaciones y de otros sectores relacionados, programas sociales para la atención a niños de la calle, jóvenes, nutrición infantil, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, de la tercera edad, prevención y atención a la violencia doméstica. Para efectos de la ampliación y eficiencia de estos programas, las correspondientes entidades dependientes de la Función Ejecutiva encargadas de ejecutar programas y prestar servicios similares, a petición de los municipios obligatoriamente les transferirán sus funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros internos y externos de conformidad con lo dispuesto en la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social;”

1.3.1.3 La Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social y su Reglamento.- determina que: *“La participación social es el sistema por el cual se involucra activamente a todos los sectores sociales en la vida jurídica, política, cultural y económico social del país, con la finalidad de mejorar las condiciones de vida del habitante ecuatoriano, con miras a una más justa distribución de los servicios y recursos públicos.”*

Establece como finalidades principales de la descentralización del Estado y la participación social entre otras el: *“Lograr equidad en la participación y distribución de los recursos financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero del Estado y especialmente de la Función Ejecutiva hacia los gobiernos seccionales autónomos, organismos de desarrollo regional y organismos seccionales dependientes, contribuyendo así a la eficiencia en la prestación de servicios públicos en favor de la comunidad. El Fomentar y ampliar la participación social en la gestión pública así como promover la autogestión de las fuerzas sociales comunitarias;”*

“Los Principios de la descentralización del Estado se sustentará en los principios de autonomía, progresividad, eficiencia, agilidad, coparticipación en la gestión pública y solidaridad social. Los principios de la participación social se sustentará en los principios de democracia, equidad social y de género, pluralismo, respeto y reconocimiento a los valores de los pueblos indígenas, negros y más grupos étnicos.” El artículo 36 de la Ley que se encuentra bajo el título DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL expresa: *“Formas de participación local y comunitaria.- Sin perjuicio de otras formas de participación reconocidas en la Constitución Política y las leyes de la República, los alcaldes, prefectos provinciales y organismos de desarrollo regional, con la finalidad de lograr el desarrollo de la comunidad y mejorar las condiciones de vida de los habitantes de las respectivas circunscripciones, promoverán e impulsarán la participación social e iniciativa popular a través de las siguientes entidades sociales territoriales: a) Comités Barriales; b) Federaciones Barriales; y, c) Juntas Parroquiales.*

1.3.1.4 Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales y su Reglamento.- Promueve una mayor democratización, nuevas formas de consulta y de participación social, instancias y sistemas de representación.

La participación ciudadana en el país tiene limitaciones. Existe ausencia de mecanismos de vinculación entre las instancias de representación y las formas de participación. El ciudadano está alejado del control en la gestión pública, del poder y los espacios donde se deciden los programas y las inversiones estatales.

La descentralización arroja mejores resultados cuando las comunidades locales tienen un alto grado de participación, porque están en capacidad de brindar mayor información sobre sus preferencias. A su vez, un buen nivel de participación acrecienta la exigencia de la descentralización.

“La Asamblea Parroquial es considerado el espacio de consulta, control y participación ciudadana de los habitantes de la parroquia con la junta parroquial, sin discriminación por razón de sexo, edad, raza, opción sexual, creencia religiosa o tendencia política. Sus resoluciones son moralmente vinculantes y socialmente exigibles para la junta parroquial y la comunidad.

La asamblea parroquial propugnará la unidad de los habitantes de la parroquia, respetando la diversidad, para afianzar la relación intercultural e interétnica. Igualmente desarrollará prácticas tendientes a establecer relaciones igualitarias entre los ciudadanos, sectores productivos, grupos de género y de edad.

En la ley determina la integración de la Asamblea Parroquial por todos los ciudadanos domiciliados en la parroquia en goce de sus derechos civiles y políticos, que consten empadronados en los correspondientes registros electorales de la última elección y que residan por lo menos un año en la parroquia. En las parroquias de gran densidad poblacional la Asamblea Parroquial reglamenta la participación ciudadana a través de sus representantes por barrios y recintos.

La Asamblea Parroquial se encuentra integrada por delegados de cada una de las organizaciones sociales asentadas en la parroquia. Para su identificación la junta parroquial elaborará un listado tomando en cuenta al menos a las siguientes organizaciones:

- a. Organizaciones sociales y populares como comunas y comunidades;
- b. Organizaciones productivas; asociaciones y comités de agricultores, artesanos, comerciantes; empresarios locales;
- c. Grupos de mujeres, jóvenes, niños y niñas, personas de la tercera edad, discapacitados;
- d. Iglesias, fundaciones y ONG's;
- e. Grupos deportivos, culturales y de artistas; y,
- f. Sector público: gobierno, educación, salud, sistema cooperativo, agricultura y ganadería, turismo, vivienda, medio ambiente, energía y minas, etc.

La junta parroquial sentará en actas la lista de entidades asistentes reconocidas como miembros de la Asamblea Parroquial.

La opinión y resoluciones de la Asamblea Parroquial se adoptarán con el voto de la mayoría de las personas mayores de 18 años, garantizándose a los menores de tal edad el derecho a ser escuchados y sus necesidades y aspiraciones atendidas.

La Asamblea Parroquial no podrá constituirse con un número menor a cien delegados, del cual la representación popular será al menos del 75% y el restante 25% representarán a las organizaciones sociales.”

Se determina además el control social y supervisión de las especificaciones técnicas de cantidad, calidad de obras, proyectos y los servicios públicos. La junta contará con la participación de ciudadanas y ciudadanos probos que actuarán ad-honorem. Para ello las entidades públicas y privadas deberán entregar a la junta parroquial rural copias de los contratos y convenios correspondientes.

1.3.1.5 La Ley de Elecciones y su Reglamento.- Respectivamente en el artículo 170 expresa que : *“El Tribunal Supremo Electoral y los tribunales provinciales electorales, realizarán campañas de capacitación de electores respecto a sufragio responsable, participación ciudadana con perspectiva de género, étnico cultural y legitimación del derecho del sufragio, para promover la participación equitativa de hombres y mujeres en relación con el ejercicio de los derechos políticos, en especial, el derecho al voto. En igual sentido se actuará en las campañas de difusión cívica.”* Y en el artículo 162 *“En el caso de que el Tribunal Supremo y Provinciales Electorales, realicen campañas de capacitación de los electores, de difusión cívica y cualquiera vinculada con el proceso electoral, tendrá en cuenta para su aprobación los principios en que se sustenta el derecho al sufragio así como su eficaz ejercicio y la participación ciudadana con perspectiva de género, para promover la participación equitativa de hombres y mujeres. Se tomará en cuenta la participación étnica cultural”.*

1.3.1.6 Otros Cuerpos legales que contemplan la participación ciudadana son:

- ✓ Ley de Creación del Fondo de Solidaridad;
- ✓ Regulación para la Transferencia de Competencias del Ministerio del Ambiente a los Gobiernos Seccionales.- *“En donde se define a la participación ciudadana como los mecanismos por los cuales se involucra activamente a todos los sectores sociales en la gestión ambiental, en pro de un desarrollo sustentable participativo y una efectiva rendición de cuentas”;* y
- ✓ Ley Orgánica del Sistema Nacional de Salud.

1.3.2. Normativa Internacional.- La participación ciudadana tiene su espacio dentro de los convenios internacionales de la Comisión de la Comunidad Andina y del Acuerdo de Cartagena, que contempla asimismo la lucha contra la pobreza y que se facilite la participación ciudadana; entre otros, normativa que de acuerdo a nuestra Constitución actual debe ser observada.

1.3.3 Normativa del Cantón Ibarra

A la normativa nacional se acopla la normativa local, que busca organizar la sociedad, formando actores críticos, promotores de su accionar y cambios colectivos. El Municipio de Ibarra con la finalidad de normar y contar con una base legal que sustente el proceso de participación ciudadana, creó las siguientes ordenanzas que están detalladas en orden cronológico:

1.3.3.1 Ordenanza de Participación Económica Ciudadana.- Aprobada el 22 de enero de 1998.- Contempla la distribución del aporte que establece para las Municipalidades la Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para Los Gobiernos Seccionales, donde se contempla que se destina el 30% de los recursos económicos provenientes de

esta ley destinados para la ejecución de planes de desarrollo económico, cultural y social conforme al Plan estratégico, fue derogada para dar paso a la “Ordenanza que Reglamenta la Asignación, Distribución, Control y evaluación del presupuesto Participativo”

1.3.3.2 Ordenanza de Creación de la “Asamblea Cantonal” y El Comité de Desarrollo y Gestión del Cantón Ibarra.- Creada con fecha 8 de julio del 2000. Sus considerandos expresan la obligación del gobierno local de fomentar un nuevo concepto de ciudadanía, vinculando estrechamente la participación de los actores sociales en la toma de las decisiones que rigen el convivir de la sociedad en su conjunto.

Con esta Ordenanza se crea la “Asamblea Cantonal” y “El Comité de Desarrollo y Gestión del Cantón Ibarra”, se aprueban además sus estatutos. Estas instancias son consideradas como espacios auténticos y permanentes de expresión ciudadana y buscan satisfacer las necesidades locales.

El Art. 2 determina la integración del Comité de Desarrollo Cantonal de la siguiente manera: Un(a) Presidente (a), un vicepresidente (a), un (a) secretario (a), vocales principales con sus respectivos suplentes. Además expresa que se constituirán Unidades de Gestión en: Educación, salud, turismo, producción, gestión ambiental, manejo de recursos naturales, organización y la creación de un Comité Asesor, integrado por ex alcaldes, ex concejales, y ex presidentes del Comité de Desarrollo Cantonal.

1.3.3.3 Estatutos que Regirán la Asamblea y el Comité de Desarrollo Cantonal. Creada con fecha 27 de julio del 2000.- Expresan que la Asamblea y el Comité de Desarrollo Cantonal, son entes dinamizadores y generadores de la participación ciudadana. Señalan su domicilio en la ciudad de Ibarra, no obstante, se pueden abrir oficinas en otros lugares del cantón, país y el exterior, de acuerdo a su necesidad y cumplimiento de sus finalidades.

Entre los principales objetivos señala: la contribución a la formación de ciudadanía; eliminación de la discriminación; elevar y mejorar la calidad de vida de los habitantes del cantón; lograr un equilibrio armónico y equitativo en la ejecución de planes, programas y proyectos comunitarios, con una adecuada distribución de los recursos, priorizando las iniciativas locales.

Sus atribuciones principales son: Priorizar las necesidades de los sectores ciudadanos de acuerdo a la capacidad financiera; la inversión pública social; sugerir a autoridades la adecuada distribución de recursos priorizando la ejecución de obras previamente consensuadas; generar, fortalecer y legitimar permanentemente espacios de participación ciudadana en el cantón; desarrollar programas de capacitación para líderes; intervenir en el diagnóstico, ejecución, fiscalización de proyectos y obras; proponer reformas a los estatutos, reglamentos, acuerdos y resoluciones orientados a garantizar una efectiva participación ciudadana.

Entre las prohibiciones de la Asamblea y el Comité constan: Gestión de recursos de todo tipo, por sí solos y a su nombre en los que se involucre directamente a la municipalidad de Ibarra; utilizar los bienes y recursos para fines no previstos en esta normativa; atribuirse funciones y decidir sobre temas que no sean de su competencia y facultad; utilizar la información sin estar facultados para el efecto.

En cuanto a la organización la Asamblea y el Comité se prevé la siguiente estructura orgánica: a) Asamblea Cantonal; b) El Comité de Desarrollo Cantonal; c) Comité Asesor y d) Las Unidades de gestión. Se establece que la Asamblea Cantonal es la instancia máxima de toma de decisiones, cuyo papel fundamental es articular políticas y proyectos consensuados, producto de la práctica de la participación ciudadana.

Se determina como miembros natos de la Asamblea los siguientes: miembros del Comité, Municipio (alcalde y concejo municipal), juntas parroquiales, presidentes de comunidades, barrios, gremios, instituciones públicas y privadas, organizaciones de segundo grado como CORCI, Consorcio de Juntas Parroquiales, unidades de gestión, movimientos sociales, partidos políticos, empresas privadas y mixtas, representantes del gobierno nacional a nivel local, miembros del comité asesor, universidades, círculos estudiantiles.

Como miembros fraternos: ciudadanos Ibarreños interesados en participar y personas naturales o jurídicas invitadas a la Asamblea Cantonal, tienen derecho a voz pero no tiene derecho a voto y no pueden ser elegidos para dirigir el Comité de Desarrollo cantonal.

En cuanto a las reuniones de la asamblea se clasifican en: Ordinarias que se reúnen una vez al año en el mes de julio; extraordinarias cuando la situación lo amerite. El quórum es la mitad más uno de los miembros natos debidamente calificados.

Entre los derechos de los Asambleístas, se establecen signar a los miembros del Comité por cuanto participan con voz y voto, elegir y ser elegidos, presentar proyectos; seguimiento, vigilancia y fiscalización de los proyectos propuestos; ser un elemento multiplicador y generador de la participación ciudadana.

Las responsabilidades de los asambleístas natos, son la información a las organizaciones de su pertenencia sobre las resoluciones que se tomen en las diferentes instancias; cumplir con la normativa nacional relacionada; participar en forma activa en las comisiones que fueren designados, presentar proyectos.

Se norma condiciones, cuando se pierda la calidad de asambleísta nato, y se determina que las resoluciones de la asamblea serán de aplicación obligatoria.

El Comité de Desarrollo Cantonal.- Es la instancia ejecutiva de la Asamblea Cantonal y entre sus derechos constan: Formular proyectos, políticas para un adecuado seguimiento, ejecución, evaluación y control de todas las actividades en las instancias que forman parte de la Asamblea Cantonal, conocer el presupuesto anual de la municipalidad, mantener con las diferentes entidades relaciones de trabajo, tener conocimiento de los proyectos y programas que se encuentran en ejecución en el cantón, realizar eventos de capacitación, manejar los fondos sociales, buscar una mejor calidad de vida de la población, fomentar la participación ciudadana y cumplir las responsabilidades inherentes a sus dignidades.

El Comité Asesor es considerado un ente técnico de apoyo y de orientación a la Asamblea Cantonal, quienes deben presentar sus informes por escrito y designarán una directiva para que los represente.

Las Unidades de Gestión, son instancias de apoyo que coadyuvan las actividades propuestas, cada unidad nombrará una directiva de entre sus miembros y elaborarán planes de desarrollo para cada una de sus áreas.

Se reglamentan sanciones por faltas disciplinarias de sus miembros. Igualmente se regula el fondo social de la Asamblea Cantonal y del Comité, fondo constituido por los recursos económicos o aportaciones que reciben de organismos públicos y privados, que serán depositados en una institución financiera y será administrado por la directiva del Comité. No se contemplan mecanismos de control y fiscalización de la gestión y administración de recursos, por parte de la municipalidad y de veedurías sociales en la ordenanza. En última instancia en los recursos públicos se aplicaría la normativa nacional, no así en las asignaciones de instituciones privadas.

1.3.3.4 Ordenanza Única que crea y norma la contribución especial de mejoras por obras realizadas con participación ciudadana.- Aprobada el 8 de junio del 2000, última reforma 21 de febrero del 2001. Regula la ejecución de obras de adoquinado con la participación organizada de la comunidad, quien aporta para la construcción del adoquinado de los frentes de sus propiedades en un 50% del valor y el otro 50% aporta la Municipalidad, los participantes en este sistema no cancelan la tasa por contribución especial de mejoras por estas obras.

1.3.3.5 Ordenanza que Reglamenta la Participación Ciudadana y Comunitaria en la Realización de Mingas para la Obtención y Mantenimiento de servicios básicos a favor de la población. Aprobada el 4 de julio del 2002. Recoge el sistema ancestral de realización de mingas para la ejecución de obras de interés comunitario.

1.3.3.6 Ordenanza que Reglamenta la Asignación, Distribución, Control y evaluación del presupuesto Participativo.- Creada con fecha 3 febrero del 2003. Reglamenta la asignación del 30% de la liquidación presupuestaria de la Ley del 15% del año inmediatamente anterior, así como

su distribución y gestión. Esta ordenanza tiene su importancia porque se entregan recursos a la población organizada a través de las asambleas de las Juntas Parroquiales, en cumplimiento del proceso de presupuesto participativo, destinada para la aplicación de los Planes de Desarrollo Local Participativos, priorizados, por los actores en las asambleas de las respectivas circunscripciones territoriales. El presupuesto participativo es administrado por la municipalidad.

1.3.3.7 Manual de Control Cívico Comunitario y de Participación ciudadana, de enero del 2003. Hace relación a una propuesta de organización de los empleados y trabajadores municipales para involucrarlos en el proceso de participación ciudadana. No ha sido aplicado.

Normativas locales se adjuntan en el anexo 2

CAPITULO 2

EL PROCESO DE ELABORACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO LOCAL

2.1. ASAMBLEAS DE BASE Y ELABORACIÓN DE PLANES LOCALES DE DESARROLLO (PDL)

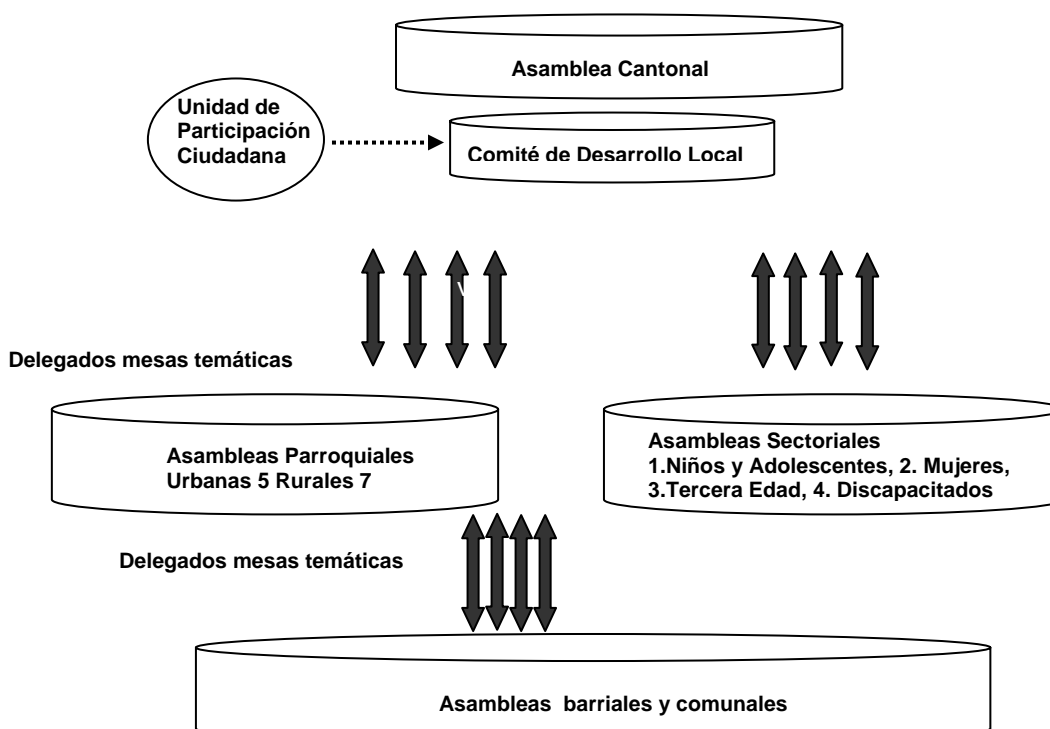
El proceso de participación inicia en el año 2000 para lo que se determinó un conjunto de pasos, y un procedimiento claramente articulado a seguirse por los varios actores.

La construcción de la Pirámide Participativa de la Asamblea Cantonal, se inició con el establecimiento de asambleas comunales o barriales, a través de mesas temáticas (*actividades económicas, *organización y seguridad, *salud, medio ambiente y manejo de recursos naturales, *educación cultura e identidad), donde se elaboraron los Planes de Desarrollo Local Participativo (PDL), que giraron en torno a la identificación de problemas y necesidades, sus causas y propuestas o soluciones (objetivos) quinquenales, en torno a los ejes propuestos. En el proceso incentivó y explicitó que los actores pueden satisfacer muchas necesidades, mediante la utilización de recursos locales y por lo tanto "alargar" o extender la capacidad limitada de la municipalidad en aquellas áreas en las que éste no puede hacerlo solo. Compromisos que se evidenciaron en los PDLs.

Los delegados de base, integraron las asambleas parroquiales rurales y urbanas, elaboraron los PDLs parroquiales con igual metodología. Se realizaron de manera concomitante asambleas sectoriales (tercera edad, jóvenes, niños, adolescentes, y personas con discapacidades).

La Asamblea Cantonal recibió a los delegados natos territoriales y sectoriales en los respectivos ejes temáticos, presidentes (as) barriales y comunitarios, juntas parroquiales, representantes y autoridades de los gobiernos locales, institucionales, sindicales, de colegios profesionales, cámaras, federaciones, cooperativas, banca entre otros, para consolidar los planes elaborados a nivel de base (barrios, comunidades), en parroquias y asambleas sectoriales, obteniendo el Plan de Desarrollo Participativo del Cantón. Además nombraron al Comité de Desarrollo y Gestión Cantonal.

2.1.1. Organigrama de la Pirámide Participativa



2.2. CONSTITUCIÓN DEL COMITÉ DE DESARROLLO CANTONAL Y ELABORACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO CANTONAL

2.2.1 Constitución del Comité de Desarrollo Cantonal

En la Asamblea Cantonal de delegados se procedió con la nominación del Comité de Desarrollo y Gestión del Cantón Ibarra, integrado por 39 miembros elegidos entre los delegados de los ejes temáticos, quienes a su vez nominaron a los 9 miembros del Directorio, conformado por un/a Presidente, Vicepresidente, Secretario/a, tres vocales principales, tres vocales alternos/as.

La visión del Comité de Desarrollo y Gestión del Cantón Ibarra es edificar un gobierno local con un modelo de gestión, y desarrollo participativos; con equidad étnica, de género, y generacional; con principios de trabajo, honestidad y transparencia. Su misión es construir y consolidar actores sociales críticos y participativos, que se involucren activamente en una propuesta de desarrollo local sustentable y sostenible, logrando que esta participación haga de la institución municipal un modelo administrativo democrático, eficiente, eficaz y efectivo.

Sus objetivos son constituir una organización social urbana y rural, democrática y participativa, con el involucramiento activo de los ciudadanos del cantón, fortaleciendo las organizaciones existentes a nivel urbano y rural.

2.2.2. Elaboración del Plan de Desarrollo Cantonal

Los delegados de la Asamblea cantonal, marcaron los lineamientos del Plan de Desarrollo Cantonal, al que se incorporó los planes de desarrollo local de las asambleas de base, identificando los problemas, sus causas, y en el desarrollo de propuestas y soluciones quinquenales, en torno a los temas propuestos.

En el contexto del proceso participativo se creó una instancia municipal técnica la Unidad de Participación Ciudadana, que apoya y asesora este proceso, sin embargo, no cuenta con el personal capacitado y necesario para cumplir estos compromisos.

La Asamblea Cantonal y el Comité de Desarrollo y Gestión del Cantón Ibarra, se crearon como espacios para ejercer el derecho ciudadano de participar en las decisiones del gobierno local, mediante la planificación, ejecución, cogestión, control y evaluación, un mecanismo fundamental en esta dirección es la innovación del presupuesto participativo, esto permitirá que el accionar del Comité de Desarrollo y Gestión Cantonal, incremente el espacio que le concede la municipalidad.

2.2.3. Presupuesto participativo

El presupuesto participativo fortalece la gobernabilidad y la democracia, al generar dos focos de poder democrático: uno originario del voto (Democracia Representativa) y otro de instituciones directas de participación (Democracia Participativa). Se instituye un proceso de co-gestión de la ciudad, entre la Asamblea Cantonal y la Municipalidad, lo que genera mayor confianza ciudadana, aceptación y legitimación social del poder constituido, estabilidad y continuidad de procesos políticos y sociales, además contribuye a incrementar la recaudación tributaria ya que establece un proceso político de generación de ciudadanos activos, críticos y exigentes.

El presupuesto participativo contribuye a mejorar la cobertura y calidad de servicios sociales y las condiciones de vida de la población, para lo cual se establece el principio de la auto-regulación, cuya reglamentación no se realiza por ley municipal, sino por los mismos actores en forma autónoma. Este instrumento promueve la participación universal, es flexible, y trata con objetividad la asignación de fondos, transparentando el presupuesto municipal.

Es un instrumento en el cual las autoridades municipales y en general la administración municipal, deben expresar voluntad, decisión política, honestidad, transparencia, apertura al cambio y su disposición para enfrentar desafíos y reacciones contrarias.

2.4 El presupuesto participativo en Ibarra

El Presupuesto Participativo se halla instaurado en Ibarra desde el año 2002 mediante ordenanza en la que se contempla una asignación de un millón de dólares para la distribución en las siete parroquias rurales

del cantón. En enero del año 2003 se aprobó la ordenanza del presupuesto participativo, en la que se destina el 30% de la Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para Los Gobiernos Seccionales, los cuales serán distribuidos a las Juntas Parroquiales, de acuerdo a los Planes de Desarrollo Local, en este año sin embargo el presupuesto se hace extensivo a las parroquias urbanas. El presupuesto es administrado en la municipalidad.

2.4.1 Metodología de presupuesto participativo en Ibarra

Se establece una metodología de presupuesto participativo, con la finalidad de priorizar las necesidades establecidas en los PDLs barriales, comunales y parroquiales, consolidando, fortaleciendo e institucionalizando las asambleas territoriales, porque se entrega únicamente a estas organizaciones de base.

Para la distribución de la asignación se contemplan tres variables, a las cuales por decisión de la Asamblea Cantonal se le asignaron diferentes pesos:

1. Participación ciudadana, con un peso de 45%
2. Carencia de servicios, con un peso de 36%
3. Población, con un peso de 19%

A nivel parroquial mediante asambleas se distribuye el presupuesto, de acuerdo a las prioridades de los PDLs y a los pesos que se acordaron en la metodología de distribución.

En la siguiente tabla se observa la aplicación de la metodología del presupuesto participativo, el mayor peso es concedido a la participación, con el fin de promoverla a nivel de las comunidades, barrios y parroquias

2.4.2 DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO AÑO 2.003¹¹⁹

TERRITORIO	PARTICIPACION			CARENCIA			POBLACION			Puntos		DISTRIB
	Ptos	Peso	Subt	Ptos	Peso	Subt	Ptos	Peso	Subt	Total	%	
Angochagua	3	5	15	1,3	4	5,4	2	2	4	24	0,07	70.315
Ambuqui	6	5	30	1,3	4	5,2	2	2	4	39	0,11	113.151
Sagrario	3	5	15	0,4	4	1,6	4	2	8	25	0,07	71.123
San Francisco	7	5	35	0,6	4	2,2	4	2	8	45,2	0,13	130.470
Caranqui	2	5	10	0,4	4	1,4	4	2	8	19	0,06	55.998
Alpachaca	2	5	10	0,1	4	0,2	4	2	8	18	0,05	52.534
Priorato	6	5	30	1,0	4	4	4	2	8	42	0,12	121.233
San Antonio	3	5	15	0,7	4	2,7	4	2	8	26	0,07	74.125
La Carolina	2	5	10	1,6	4	6,5	1	2	2	19	0,05	53.458
Lita	1	5	5	1,4	4	5,6	1	2	2	13	0,04	36.254
Salinas	5	5	25	1,0	4	4,1	1	2	2	31	0,09	89.713
La Esperanza	7	5	35	1,2	4	4,6	3	2	6	46	0,13	131.625
TOTAL										346	1,00	1.000.000

¹¹⁹ Unidad de Participación Ciudadana. Municipalidad de Ibarra, 2.003.

CAPITULO 3

ELABORACIÓN DE INDICADORES Y FORMULARIOS DE ENCUESTAS Y ENTREVISTAS

3.1 JUSTIFICACIÓN DE ELABORACIÓN DE INDICADORES, ENCUESTAS Y ENTREVISTAS

La realidad del cantón Ibarra es compleja, está constituido por la integración de parroquias urbanas y rurales. Las bases de su gobernabilidad fueron, durante décadas, instituciones y procedimientos limitadamente eficientes y poco democráticos; con un modelo de gobierno local fuertemente centralizado en los ámbitos ejecutivo y legislativo, con instancias de coordinación poco eficaces; panorama que se acompañó con la débil organización barrial y comunal.

Con estos antecedentes observamos que en el contexto político y social del cantón Ibarra, se hacen ostensibles cambios en las políticas públicas y en las relaciones gobierno-ciudadanía en los últimos tres años, generados por el proceso de participación ciudadana y la instauración del presupuesto participativo. Es así que se hace imperativo plantearse indicadores, y otras herramientas como entrevistas y encuestas que midan estas varianzas.

El proceso de participación ciudadana, demanda la formación de actores críticos, gestores, veedores, decidores y solidarios del accionar cantonal, involucrados en un proyecto colectivo, por lo que es necesario establecer su grado de participación e involucramiento en este transcurso, o su subordinación a las formas de representación corporativas. También es importante conocer la existencia de sistemas de veedurías sociales, o de control social de los resultados de la gestión pública; además observaremos si se han facilitado canales de la participación política.

En el ámbito de la participación ciudadana, es importante medir las transformaciones relacionadas con un uso más eficiente y honesto de los recursos del municipio. Advertir cuales han sido las innovaciones en relación con las formas de cómo se procesan y atienden las demandas ciudadanas, compromisos y condiciones institucionales.

Analizaremos también la interesante experiencia del presupuesto participativo en la gestión local, diseñada entre los actores locales y los funcionarios, aunque, el principal reto es garantizar que ésta práctica logre vencer las dificultades que encierran su concreción e institucionalización. En este contexto es significativo examinar también el grado de cumplimiento oportuno de las demandas y acuerdos de las comunidades, como son las obras públicas y demás actividades, a costos razonables y con reales factores de calidad.

En el Comité de Desarrollo y Gestión Cantonal es necesario conocer su posicionamiento y relación con los actores locales, su grado de reconocimiento ciudadano, los mecanismos y estrategias que instaura para lograr encuentros y diálogos y su relación con el gobierno local.

3.2 ELABORACIÓN DE INDICADORES, ENCUESTAS Y ENTREVISTAS

Medir los impactos generados por el proceso participativo en el cantón Ibarra, no es fácil, sin embargo hemos tratado de construir instrumentos que evalúen los diferentes componentes del proceso.

3.2.1 Evaluación de la participación e involucramiento de actores locales:

Se procedió en primera instancia a sistematizar la participación en las asambleas de base, parroquiales, sectoriales y cantonales, de acuerdo a los datos proporcionados en las hojas de registro de las asambleas que contienen datos como sexo, organización, primera o segunda asamblea y fecha. En este ámbito también se procedió a extraer un listado de los actores locales, datos con los cuales podemos construir los siguientes indicadores de la calidad del proceso participativo:

Porcentaje de participación por sector, sexo y organización en los tres años de análisis y nivel de participación de los actores locales en el proceso participativo.

El grado de involucramiento de los actores se midió a través de encuestas y entrevistas en las que se indagó conjuntamente, sus intereses, circunstancias que los motivan; oportunidades, espacios y formas de

participación con las que cuentan, sean generadas desde la municipalidad o desde sus organizaciones u otras instancias ciudadanas; como ven y valoran los espacios de participación disponibles; las oportunidades existentes para desarrollar las propuestas planteadas en los PDLs, a través del presupuesto participativo; la disposición de sus sectores para integrarse al proceso; el grado de desarrollo de las organizaciones ciudadanas en las que participan; su conocimiento sobre la actoría de otras organizaciones ciudadanas del cantón, construidas en los procesos de participación ciudadana y existencia de sistemas de veedurías sociales, o de control social.

3.2.2 Valoración del posicionamiento del Comité de Desarrollo y Gestión Cantonal: Su posicionamiento y relación con los actores locales, su grado de reconocimiento ciudadano, los mecanismos y estrategias que instaura para lograr encuentros y diálogos, su relación con el gobierno local, se advirtió a través de las entrevistas realizadas a sus integrantes.

3.2.3 Estimación de la gestión municipal en el proceso participativo: Si bien el proceso participativo surge desde la municipalidad, es preciso conocer el grado de involucramiento y participación de las autoridades y demás actores municipales; aplicación de la normativa; funcionamiento y apoyo al proceso por parte de la Unidad de Participación Ciudadana, se empleó entrevistas como instrumentos de evaluación. El cumplimiento oportuno de las demandas y acuerdos con las comunidades generados en el presupuesto participativo, se realizó con los datos de los aportes municipales por año y su desempeño anual.

Los formatos de entrevistas y encuestas constan en el Anexo 3

ANÁLISIS DE RESULTADOS

4.1. ANÁLISIS DE RESULTADOS DE INDICADORES

4.1.1 La participación en Ibarra

El proceso participativo de Ibarra es reciente, evidencia una institucionalización creciente.

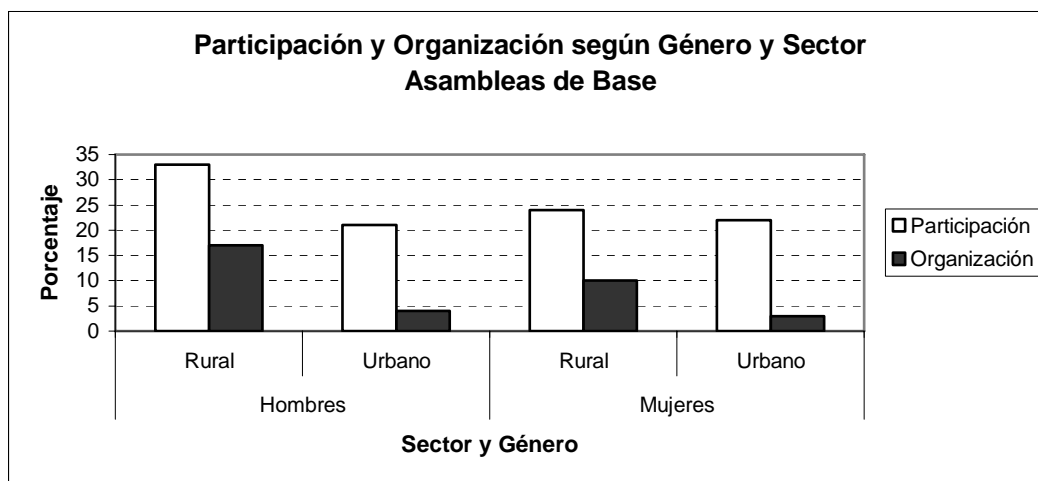
Desde febrero del año 2000 hasta marzo del 2003, se realizaron 146 primeras asambleas de base, 30 en la zona urbana, 46 en los barrios urbanos marginales, 67 en la zona rural y 29 asambleas de base de segunda vuelta a nivel barrial y comunitario. Se efectuaron asambleas parroquiales en las 7 parroquias rurales y en 3 de las 5 urbanas. Se hicieron también 6 primeras asambleas sectoriales (niños, mujeres, jóvenes, tercera edad, discapacitados y federación de barrios) y una subsecuente de niños y otra de jóvenes. En este proceso se realizaron dos asambleas cantonales.

4.1.1.1 Participación en Asambleas de Base y Parroquiales

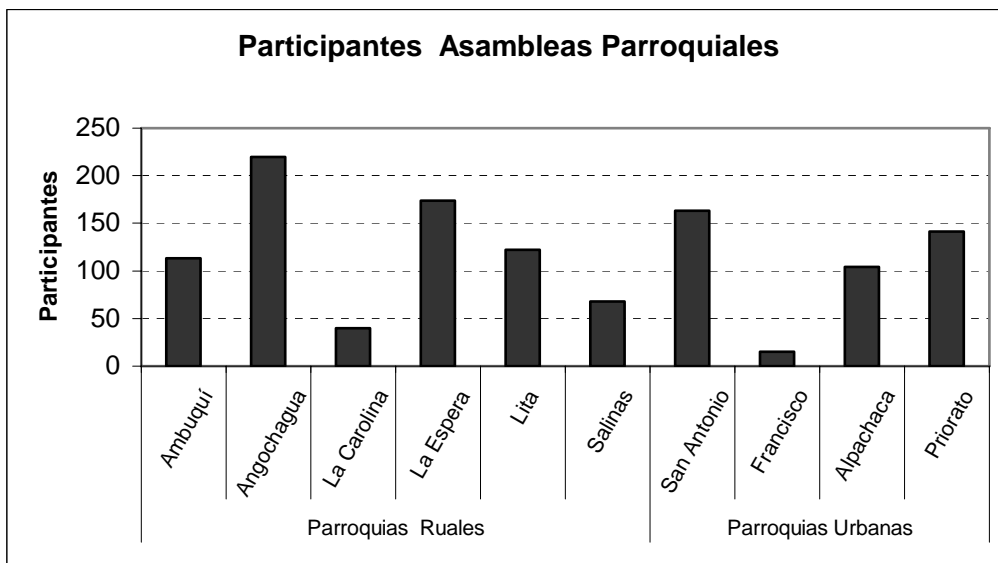
El nivel de participación en el cantón alcanza el 6.4%, a nivel rural del 26.9 % y a nivel urbano del 5.1% en relación a la población. La participación en el área rural es mayor, resultados que se repiten en otras experiencias, debido a que sus demandas son mayores. Se realizaron asambleas de base en el 43% de barrios urbanos, en el 54 % de barrios y comunidades urbano-marginales y en el 69% de comunidades rurales.

Las asambleas de base de segunda vuelta en el 28% de los barrios y comunidades. En el área urbano marginal se contempla un incremento de la participación en un 17%, no así en la zona urbana y rural donde se realizaron el mayor porcentaje de asambleas de base y sin embargo se observa un decrecimiento de la participación del 4%.

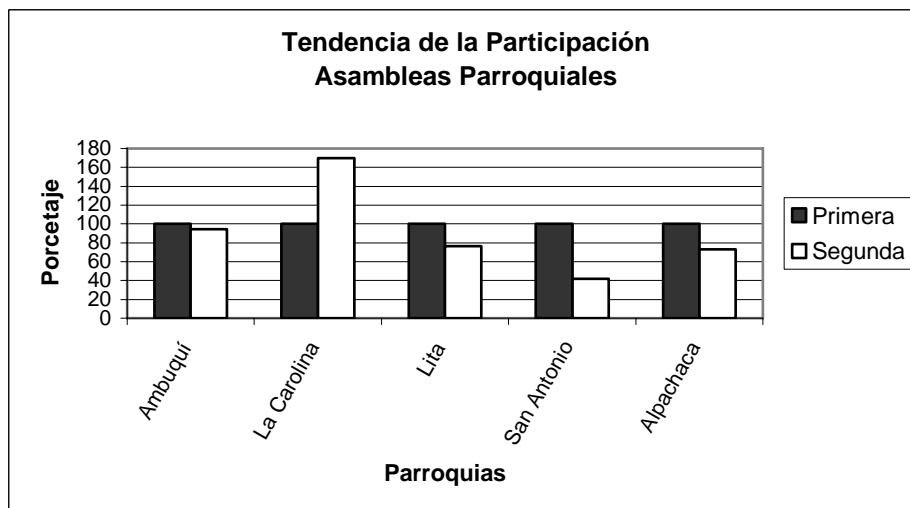
Las asambleas de base en el sector rural y urbano cuentan con un nivel de participación del 54% en hombres. La participación de la mujer es significativa con un 46 % a nivel general, siendo más representativa a nivel rural, sin embargo disminuye en la asamblea cantonal, datos que demuestran su interés por involucrarse en estos procesos. El grado de organización a nivel barrial y comunal es débil. Esto se aprecia en el siguiente gráfico.



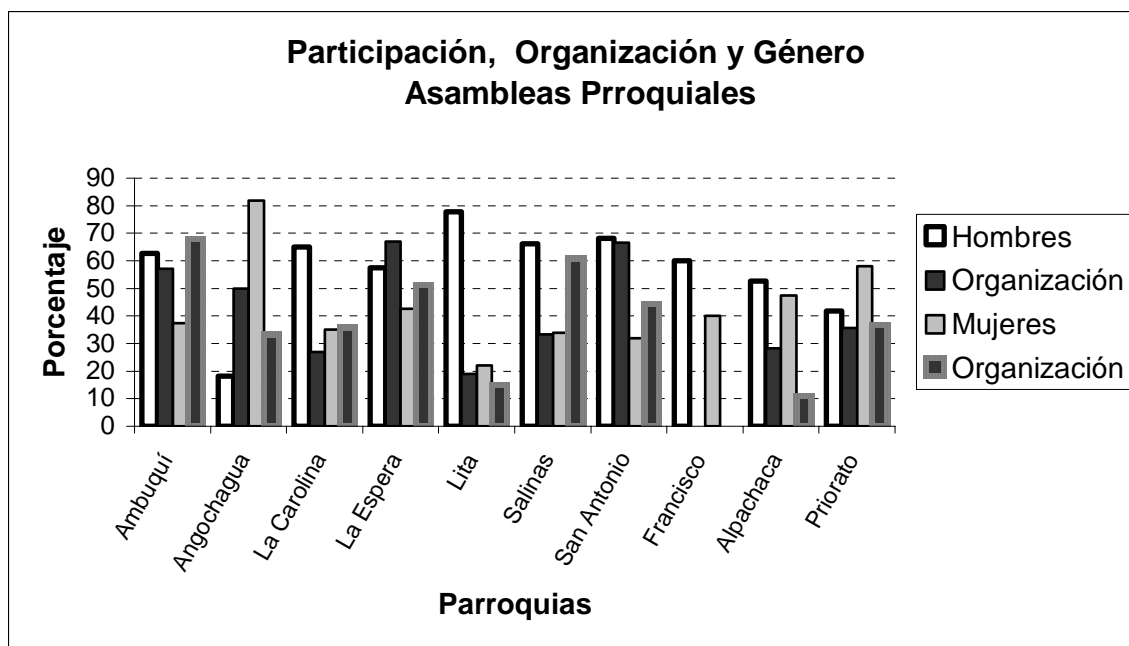
Las asambleas parroquiales se constituyeron, por los delegados de las mesas temáticas de las asambleas de base de las diferentes comunidades rurales, y barrios urbanos. En el siguiente cuadro se observa una mayor participación en las parroquias rurales, sin embargo es necesario tomar en cuenta que tienen una menor población en relación a las parroquias urbanas.



Se realizaron segundas asambleas en cuatro parroquias rurales y una urbana, se observa una tendencia a disminuir el nivel de participación a excepción de la parroquia rural de La Carolina donde se observa un incremento del 70% en relación a la primera. Se muestra en el gráfico siguiente.

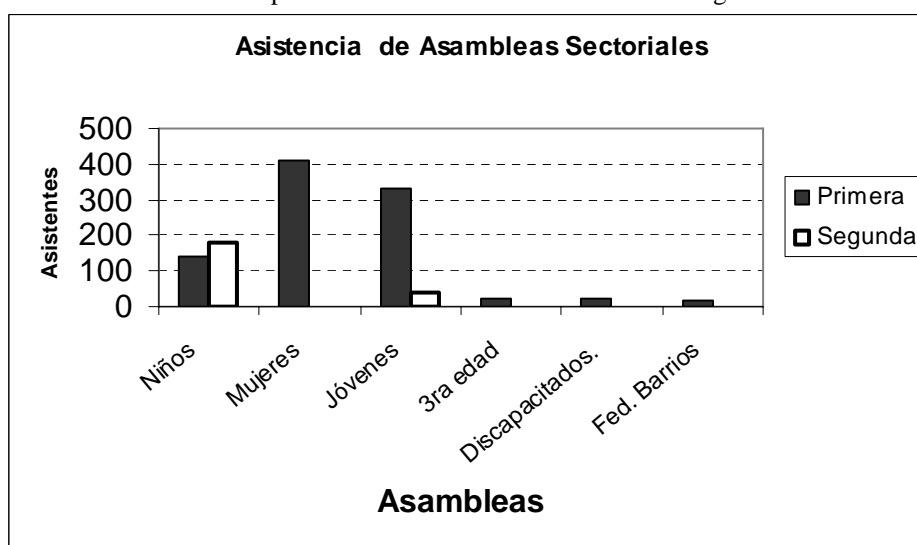


En las asambleas parroquiales persiste la mayor participación de hombres, a excepción de las parroquias rurales de Angochagua y urbana de Priorato. La mayoría de participantes en las asambleas parroquiales, no pertenecen a organización alguna, lo cual se debe principalmente a un registro inadecuado. Se aprecia en el siguiente gráfico.



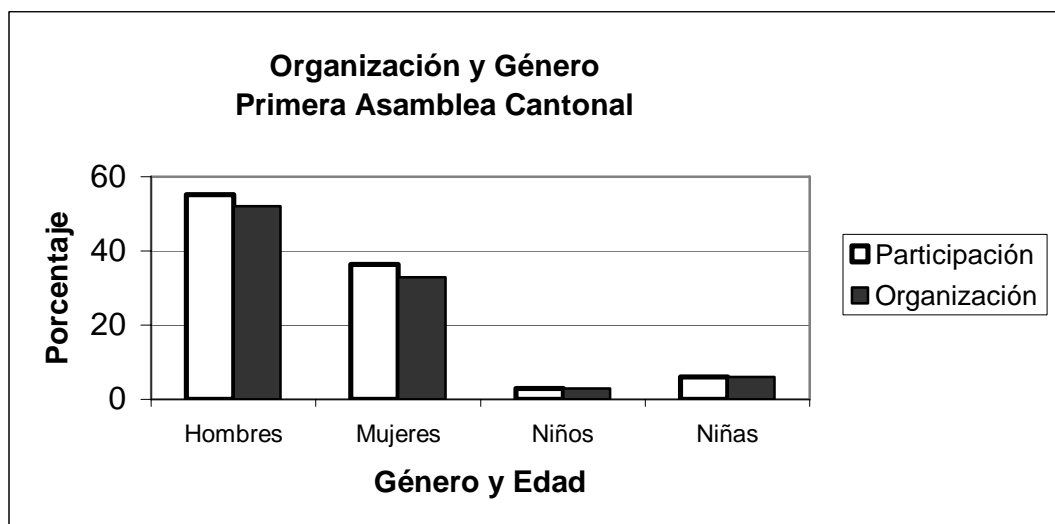
4.1.1.2 Participación en asambleas sectoriales

Se realizaron asambleas sectoriales a nivel de niños y niñas, jóvenes, mujeres, federación de barrios y tercera edad, con un número importante de asistentes especialmente a nivel de mujeres, ésta última que contó con la mayor concurrencia. En la segunda asamblea de niños y niñas el nivel de participación aumenta, en la segunda asamblea de jóvenes asistieron delegados de las diferentes mesas temáticas, por lo que se observa un decrecimiento aparente. Se observa a continuación en el gráfico.



4.1.1.3 Participación en Asambleas Cantonales

La primera Asamblea Cantonal contó con la participación de 310 delegados, la pertenencia a organizaciones de distintos tipos fue de un 96%. La segunda asamblea contó con una participación de 214 asistentes, el 95% pertenecía a algún tipo de organización, en el siguiente gráfico además se observa el nivel de participación por género, que conserva la tendencia de las otras asambleas.



4.1.1. 4 Participación de actores organizados en el proceso participativo

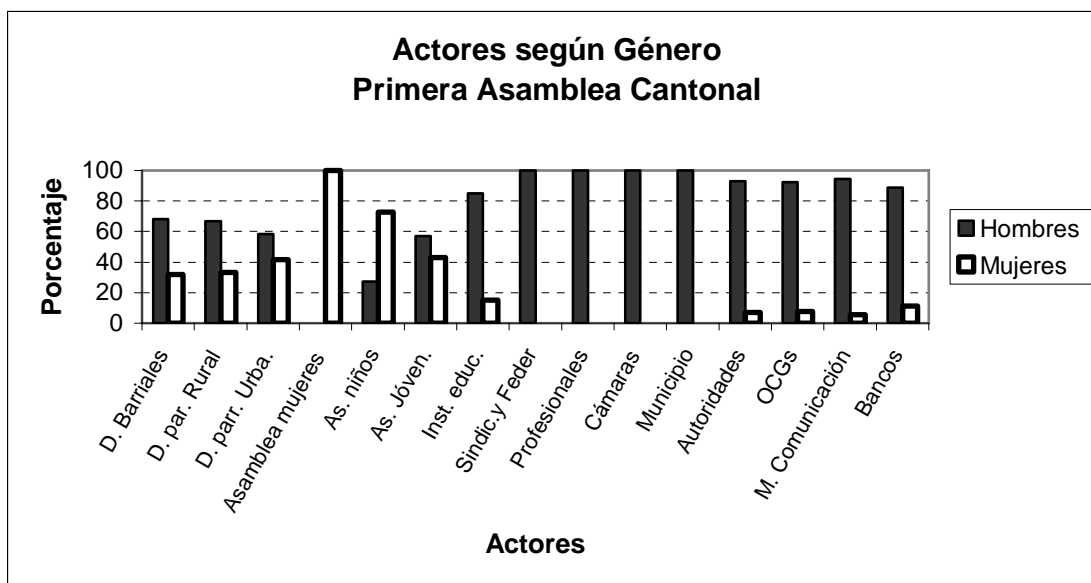
La combinación temas-actores fue utilizada para abordar la problemática de la elaboración de los PDLs barriales, comunales y parroquiales, en los que participaron especialmente actores recurrentes de la agenda pública (organizaciones de segundo grado, cabildos comunales y barriales, asociaciones, y otros actores locales).

En las asambleas sectoriales y cantonales se evidencia la presencia, en conjunto con los actores antes mencionados, de actores sociales corporativos como cámaras, colegios profesionales, sindicatos, OCGs, entre otros.

Con estos antecedentes podemos hablar, que el cantón Ibarra cuenta aproximadamente con 436 actores locales con organización de diversa índole, descritos anteriormente, con los que medimos y comparamos la participación a nivel de asambleas con los siguientes resultados:

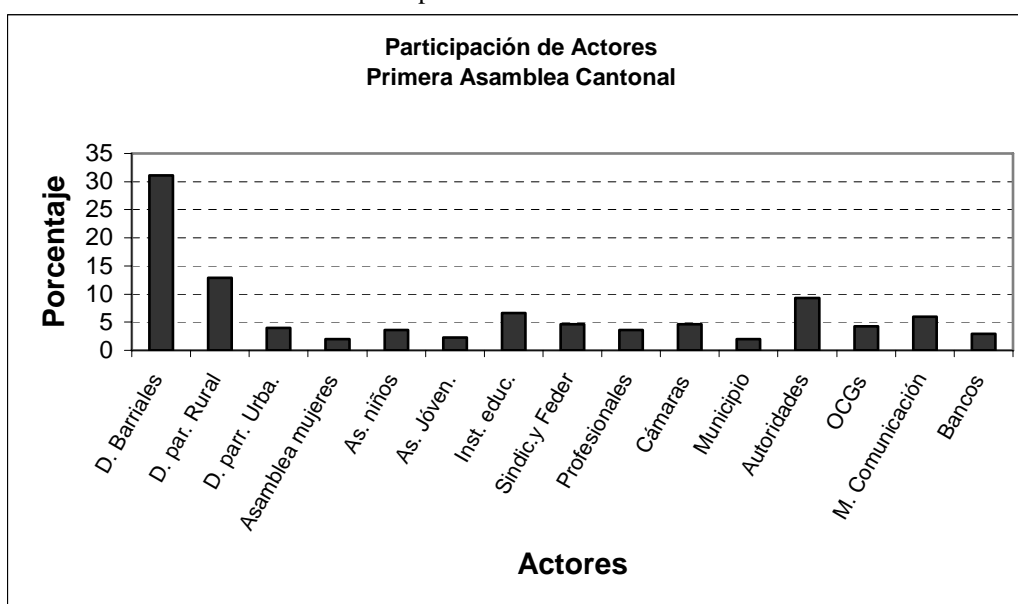
En las asambleas de base la participación de actores se realizó mediante convocatoria directa a todos los habitantes del sector, las asambleas parroquiales contaron con actores delegados desde las asambleas barriales y comunales, en estas dos instancias se observa que la organización de los actores es débil, sin embargo existe un nivel de participación similar entre los hombres y mujeres.

En las asambleas cantonales el nivel de la participación de la mujer disminuye notablemente, de un 42% en las asambleas de base a un 24% en la asamblea cantonal. Se observa además que en los actores territoriales como barrios y parroquias, la participación de mujeres como delegadas es mayor, que en los actores corporativos como colegios profesionales, instituciones educativas, sindicatos, OCGs, donde es mínima y en algunos casos inexistente. Lo que se observa en el gráfico siguiente.



Como lo mencionamos anteriormente, en el cantón Ibarra existen aproximadamente 436 actores provenientes de sectores organizados, la participación de éstos no ha sido total, en el proceso de construcción de la pirámide participativa, actores de organizaciones deportivas, culturales, productivas, agrícolas, iglesia, sector político, asociaciones de comerciantes, grupos de inmigrantes, no participan del mismo, no obstante su importancia en el desarrollo del cantón.

El sector indígena como organizaciones de segundo grado lo hace de manera directa a través de un delegado en el Comité de Desarrollo Cantonal, además de las Juntas Parroquiales rurales donde se encuentran ubicadas las comunidades de su pertenencia.



4.1.2 La gestión municipal en el presupuesto participativo

La municipalidad no ha cumplido oportunamente con la programación presentada en los PDLs de las Juntas Parroquiales, debido a que el presupuesto participativo depende de los fondos de Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales, como es conocido el Gobierno Central los envía con un retraso hasta de tres meses, por lo que se incumple y se arrastra un déficit de manera anual, que queda como obra a ejecutarse al siguiente año, con el consecuente malestar de los actores parroquiales que ven incumplidas sus demandas, generando desconfianza en el proceso.

En el siguiente cuadro se ve la evolución de la asignación del presupuesto participativo a nivel parroquial desde los años 2002 al 2004, cabe indicar que el déficit acarreado se suma al del año siguiente, sin embargo en el cuadro constan únicamente los montos correspondientes a ese año sin la suma del déficit.

2002				2003				2004
Asignado	Entregado	Déficit	% Déficit	Asignado	Entregado	Déficit	% Déficit	Asignado
742.000	542.000	200.000	27	1'000.000	762.000	238.000	23.8	1'325.000

4.2. ANÁLISIS DE RESULTADOS DE ENTREVISTAS Y ENCUESTAS.

4.2.1. Análisis de entrevistas

Las entrevistas se realizaron a siete actores relevantes del Comité de Desarrollo y Gestión Cantonal, autoridades municipales como Alcalde y Concejales, y al responsable de la Unidad de Participación Ciudadana, para advertir la visión que tienen del proceso participativo instaurado en el cantón.

Los temas abordados con los actores entrevistados, demandan sus puntos de vista sobre los principales problemas del cantón; nivel de preocupación de los actores en el proceso participativo; oportunidades o espacios de participación existentes; grado de compromiso de las organizaciones en el proceso de participación ciudadana; posicionamiento, reconocimiento ciudadano del Comité de Desarrollo y Gestión Cantonal y cumplimiento del presupuesto participativo.

4.2.1.1 Resultados obtenidos en las entrevistas

Los actores concuerdan con que los principales problemas del cantón son: el saneamiento ambiental, organización comunitaria, inseguridad ciudadana, falta de fuentes de trabajo, proyectos productivos y la situación económica.

Con respecto al nivel de preocupación de los actores en el proceso participativo, manifiestan que en el área rural los actores están más preocupados de integrarse al mismo, el cual perciben debe estar como textualmente señala el concejal Arq. Patricio Vaca *"...por un nivel de por lo menos un 80 a un 90 % de preocupación y en el área urbana no llega a un 40%"*. Sin embargo también se manifiesta que existe falta de comprometimiento en cuanto a sus deberes y derechos.

Consideran que han creado espacios de participación y que se encuentran normados para fomentarlos, además estiman que las opciones de participación que se dan a la comunidad son proporcionadas por entidades privadas o del sector público.

En relación a los espacios de participación generados desde la municipalidad, califican a la Asamblea Cantonal, Comité de Desarrollo Cantonal, Unidad de Participación Ciudadana, Consorcio de Juntas Parroquiales, como los más importantes, aunque agregan que falta mucho por hacer. El concejal Patricio Vaca considera que se ha concienciado sobre la importancia de la participación ciudadana y manifiesta *"...creo que si, en los dos últimos años se ha fortificado lo que es la concienciación respecto de la participación ciudadana; pero fundamentalmente en el dintel directivo, gerencial, nivel político, existe un poco más de interés y preocupación por entender el problema de la participación ciudadana"*. Dentro de este contexto existen discrepancias como las que anota el Sr. Miguel Farinango, responsable de la Unidad de Participación Ciudadana quien dice *"...si se han creado espacios...hemos avanzado en algunas cosas, pero no así en la institución, nosotros hemos visto en otros municipios de algunas ciudades del país, donde todas las autoridades, toda la institución se ha apropiado de este proceso, pero aquí lastimosamente en nuestra institución no es así, hay muchísimo que trabajar a nivel de autoridades y de igual manera como en funcionarios..."*.

Establecen que como estrategias para fomentar la participación ciudadana, se debe contar con ciudadanos proactivos, que conformen estructuras organizacionales de diverso grado, especialmente a nivel urbano, que luego se agrupen en organizaciones mayores, con el fin de que en los próximos años se constituyan en entidades de desarrollo comunitario, con políticas totalmente definidas.

Si bien perciben debilidades en el proceso participativo, como falta de capacitación y recursos para fomentar la participación ciudadana en las Juntas Parroquiales; falta de organización en las juntas parroquiales urbanas de San Francisco y El Sagrario a lo que se suma la actitud apática y pasiva de la gente, acostumbrada a que les den haciendo, a no comprometerse y a no asumir sus obligaciones y derechos como ciudadanos.

Exponen también que se ha dado un proceso de politización de la participación ciudadana, como expone el Concejal Patricio Vaca: *“...evidentemente, hay partidos políticos que tienen interés por captar la opción a nivel electoral dentro de las comunidades, y posiblemente ahí es donde está quizá el punto débil de la organización comunitaria...dentro de lo que es el cantón Ibarra (el proceso participativo), sería un éxito si es que no hubiera la participación política”*

Destacan como fortalezas en ciertos actores su organización, conocimiento de como planificar su desarrollo y formación de dirigentes en las comunidades.

Manifiestan que existe compromiso de las organizaciones en el proceso de participación ciudadana, particularmente en el Consorcio de Juntas Parroquiales y en las comunidades de Zuleta, la Esperanza, Ambuquí, en esta última comunidad por ejemplo se han creado organizaciones de producción agro artesanal que generan proyectos productivos con participación de la mujer.

Con respecto al posicionamiento, reconocimiento ciudadano del Comité de Desarrollo y Gestión, su responsable no responde de una manera clara el grado de compromiso de esta instancia con el cantón, en las entrevistas, los otros actores no lo reconocen, más aun ni nombran al Comité como un espacio de participación, a excepción del Alcalde.

En el ámbito del presupuesto participativo los actores concuerdan que es la mejor herramienta de avance en el proceso de participación ciudadana, es una fortaleza del proceso. Además en este contexto manifiestan, que la expectativa de poder utilizar recursos en obras comunitarias, produce que las comunidades se organicen mejor y participen más en el proceso para lograr su objetivo, y como plantea el Alcalde Ing. Mauricio Larrea *“... es un logro importante dentro de este proceso, permite el comprometimiento de las organizaciones para que se organicen y prioricen la satisfacción de sus necesidades, ..., sin embargo al ser un proceso que depende también de la situación del país, ...cuando no existe la transferencia de recursos por parte del gobierno central, la municipalidad no puede atender los requerimientos que se han establecido por parte de la comunidad organizada y genera una incertidumbre, que al no ser atendidos debilita el proceso y lo desgasta generando desconfianza”*.

4.2.2 Análisis de encuestas

El grado de involucramiento de los actores se midió a través de encuestas y entrevistas en las que se indagó conjuntamente, sus intereses, circunstancias que los motivan; oportunidades, espacios y formas de participación con las que cuentan, sean generadas desde la municipalidad o desde sus organizaciones u otras instancias ciudadanas; como ven y valoran los espacios de participación disponibles; las oportunidades existentes para desarrollar las propuestas planteadas en los PDLs a través del presupuesto participativo; la disposición de los actores para integrarse al proceso; el grado de desarrollo de las organizaciones ciudadanas en las que participan; su conocimiento sobre la actoría de otras organizaciones ciudadanas del cantón construidas en los procesos de participación ciudadana.

Nuestro universo comprende a todos los actores sociales que hemos identificado durante el desarrollo de la investigación, y en nuestro trabajo comprenden un total de 436 sectores organizados.

4.2.2.1 Muestra de la investigación

El tamaño de la muestra, según lo explicado en el anexo 4, determina que necesitamos 60 actores sociales, con una probabilidad de error menor de 0.060. La muestra seleccionada se la determinó básicamente por cuestiones de logística y se da a conocer en la tabla siguiente.

CUADRO DE ACTORES DE IBARRA

Estrato	Actores Sociales	Cantidad	Muestra
1	Actores Municipales	5	1
2	Comités Barriales	82	11
3	Cabildos Comunales	85	12
4	Juntas Parroquiales (Consortio)	12	2
5	Sector Indígena, Comunidad Negra y Federación de Barrios (UNOCIAE, CORCI, Unión Cochapamba, Federación AWA)	6	1
6	Juntas de Agua	38	5
7	Iglesia (Parroquias eclesiásticas)	20	3
8	Consejos Interinstitucionales (Salud, Turismo, Educación)	20	3
9	Medios de Comunicación	21	3
10	Sector Político (Partidos Políticos)	11	2
11	Asociaciones de Comerciantes (Formales e Informales)	21	3
12	Grupos Sectoriales (Tercera edad, Jóvenes, niñ@s , mujeres CONAMU)	5	1
13	ONGs	8	1
14	OCGs	15	2
15	Sindicatos de Trabajadores	5	1
16	Gremios Artesanales y Cámaras (Cámara de Artesanos, Junta Provincial de Artesanos)y otras asociaciones productivas	30	4
17	Universidades	14	2
18	Agrupaciones de Profesionales	10	1
19	Agrupaciones de Inmigrantes	5	1
	Organizaciones Culturales y Artísticas	8	1
	Organizaciones Deportivas	15	2
	Total	436	62

Finalmente se determinó una muestra de 62 entrevistas, porque en los estratos que tienen menos o igual a 5 integrantes, se realizó por lo menos una entrevista.

La investigación sobre participación en el ámbito local del cantón Ibarra se la realizó sobre la información proporcionada por 62 encuestados. De los cuales 51 tienen la edad entre 20 y 55 años y 11 son mayores de 55 años. Además 13 son estudiantes, 37 empleados privados, 10 empleados públicos y 2 desempleados. El 69 % son mestizos, el 16 % Indígenas y el 15 % Negros.

4.2.2.2 Resultados de las encuestas

En los resultados de las encuestas se observa que existe un grado importante de reconocimiento de los actores a la organización de su pertenencia, el 56 % se reconoce con su organización, el 34 % siente poco reconocido con su organización y el 10 % no reconoce a su organización.

El 70 % de actores encuestados no se identifica con ningún partido político, mientras que el 30 % dice que sí.

Los actores participan en su mayoría, con una frecuencia regular a las actividades dentro de sus organizaciones, lo que se aprecia en el promedio del 57 % de encuestados, el 15 % lo hace siempre y el restante de manera inusual o nunca.

En las encuestas también se observa que el 65% de actores se interesa por la participación con el fin de satisfacer sus necesidades, el 16 % evidencia su interés por mayores espacios de participación, el 11% de actores muestran un sentido más crítico, al manifestar su interés por participar en las decisiones que los afecten.

Los espacios de participación, son vistos como oportunidades, siendo el de mayor acogida las asambleas de base en comunidades y barrios con un 60%, elaboración del presupuesto participativo con un 20%,

asambleas parroquiales con un 11%, no obstante el 9% responde que no existen espacios de participación que respondan a sus intereses.

Con relación a sus principales causas para no participar en el proceso señalan esencialmente el incumplimiento de las propuestas locales con un 56%, poca credibilidad en sus líderes, con un 30%, un 5% aduce una deficiente difusión de los eventos y un 9% no da ninguna razón.

El seguimiento de los procesos participativos como asambleas y presupuesto participativo tiene diferentes connotaciones, siendo el de mayor relevancia, las juntas parroquiales con un 67%, que los actores consideran que realizan un seguimiento al proceso participativo entre óptimo y adecuado, y los cabildos y comités barriales con un 76% en este mismo sentido, lo que demuestra su mayor credibilidad a nivel de actores. La municipalidad cuenta con un 85% y el Comité de Desarrollo Cantonal con un 84% de nivel regular y pésimo de seguimiento.

La participación de los actores en los procesos de asambleas y presupuesto participativo, son percibidos como instancias para mejorar la resolución de problemas en sus localidades, así lo indican el 78% de los encuestados.

El proceso participativo es considerado por la mayoría (69%), como un proceso transparente que solo busca el bienestar común, sin embargo existe un porcentaje significativo del 31% de actores que considera que existe otras intenciones en este proceso.

4.3. CONSTATACIÓN DE LA HIPÓTESIS

La hipótesis planteada en el estudio señala, que “*el plan de desarrollo local elaborado en el cantón Ibarra a través de un proceso de participación ciudadana, involucró a todos los actores locales*”¹²⁰.

Se establece, como resultado demostrado lo siguiente:

En el cantón Ibarra existen aproximadamente 436 actores provenientes de sectores organizados. En la elaboración de los PDLs barriales, comunales y parroquiales, participaron especialmente actores pertenecientes a las organizaciones locales, organizaciones de segundo grado, cabildos comunales o barriales, asociaciones y habitantes del sector.

En las asambleas sectoriales y cantonales, se realiza una convocatoria más amplia lo que permite la participación de nuevos actores que se unen a la de los delegados territoriales, como los actores sociales corporativos, cámaras de comercio, colegios profesionales, sindicatos, OCGs, entre otros; no obstante, su amplia convocatoria a través de todos los medios de comunicación, la participación de actores locales no ha sido total, en el proceso de construcción de la pirámide participativa, actores como organizaciones productivas, deportivas, culturales, iglesia, sector político, asociaciones de comerciantes, grupos de inmigrantes, no participaron del mismo, lo que evidencia su falta de compromiso a pesar de su importancia en el desarrollo del cantón.

Si bien el proceso demuestra que existe participación de la mayoría de actores locales, su involucramiento es limitado, se observa su falta de vínculo e interés en el proceso, lo que se exterioriza a través de las respuestas que los actores aportan a este estudio.

4.3.1 Verificación de objetivos.

Nos planteamos como objetivo “*Realizar un análisis del proceso de participación ciudadana en el Plan de Desarrollo Local elaborado en el cantón Ibarra*”¹²¹, el cual se cumplió satisfactoriamente siendo el primer estudio de este tipo que se realiza. Para el análisis se utilizó la estadística descriptiva, encuestas y entrevistas, herramientas con las que se interpretó los datos en su contexto, la información disponible del transcurso del proceso participativo a nivel de asambleas de base, parroquiales, sectoriales y cantonales es basta, pero no está organizada, por lo que fue necesario estudiar detalladamente las memorias, a fin de extraer la información necesaria para concluir este estudio.

¹²⁰ Plan de Monografía del presente estudio.

¹²¹ Plan de Monografía del presente estudio.

CAPITULO 5

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1. CONCLUSIONES

- Es el primer ensayo sobre Ibarra donde se inserta este proceso, lo que implica un aporte a la temática, permite la comparación con otras experiencias, posibilita la replicabilidad del proceso en otros municipios y sienta bases para nuevas investigaciones sobre esta experiencia que no son resueltas en este trabajo. Quedan en el aire preguntas como: ¿La democracia participativa es una alternativa válida para generar un proceso de desarrollo local sostenible en Ibarra?, ¿Cómo repercute al proceso el hecho de que los planteamientos, acuerdos realizados en las esferas públicas, propiciados desde la municipalidad de Ibarra no se cumplan?, ¿Vulnerabilidad del proceso de Ibarra frente a las próximas elecciones?
- En el contexto nacional vemos con preocupación, que el Estado no genera propuestas concretas que favorezcan el establecimiento de un proyecto colectivo de alcance nacional, que promueva el desarrollo económico, social, mejore las condiciones de vida, y estimule la gobernabilidad. A esto se suma su incumplimiento en las asignaciones correspondientes al cantón, lo que pone en riesgo los avances logrados en la democratización de la gestión, generados por el presupuesto participativo, por lo que no es posible sostener una estrategia de construcción del poder local, si el proceso no cuenta con una política nacional que lo respalde.
- El proceso ibarreño se realiza con la participación de la mayoría de actores locales de los sectores rurales, lo que es considerado por los entrevistados como fortalecimiento del capital social. La construcción de la pirámide participativa, culminó en la elaboración de los planes de desarrollo local, Asamblea Cantonal, la formación del Comité de Desarrollo y Gestión e instauración del presupuesto participativo. No obstante, la planificación y distribución del presupuesto a nivel territorial, no promovió la relación y estructuración de redes sociales más fuerte entre los actores, ocasionando que se diluya en el horizonte el proyecto colectivo de desarrollo local, contemplado en el Plan de Desarrollo Cantonal. Hay dificultad del dispositivo para tomar en cuenta las demandas específicas de los grupos minoritarios, como las minorías étnicas, los discapacitados, género, jóvenes, niños, tercera edad, por su lógica distributiva de territorio.
- En el proceso participativo del cantón existen lineamientos estratégicos que se encuentran regulados en ordenanzas, no obstante, el establecimiento de normas no garantiza la participación. Se observa además, que no existen los suficientes procedimientos y mecanismos que fomenten la participación y el control social, a través de veedurías que vigilen y fiscalicen la gestión y las diferentes instancias en el proceso.
- El estudio encontró que las relaciones entre los actores-municipalidad, y actores-Comité de Desarrollo y Gestión Cantonal, no se desarrollan fácilmente por la falta de credibilidad en estas instituciones. Si bien consideran que el establecimiento del presupuesto participativo es un paso importante en el proceso, su falta de cumplimiento oportuno lo limita.
- El gobierno local no ha cambiado totalmente la agenda política y mantiene vínculos clientelares, que no han podido ser rotos por el nuevo mecanismo de gestión; no se fortalece el nivel técnico y operativo de la Unidad de Participación Ciudadana, existe discontinuidad en el personal, lo que ocasiona una sistematización inadecuada de las memorias de asambleas en las distintas fases, y el seguimiento oportuno del proceso participativo. La administración municipal desconoce parcialmente el proceso de participación por lo que no lo asimilan llegando a impedir el acceso a las decisiones.
- Una de las principales interrogantes planteadas, consiste en la construcción de un interés general y de la consideración en el debate local de posturas más globales y de otras escalas de discusión, que promueva una dialéctica mucho más abierta entre la municipalidad y los actores locales suscitando que los movimientos sociales pasivos a la problemática participativa, se inserten en el proceso.

- Con la persistencia y la transparencia de la administración municipal y del Comité de Desarrollo y Gestión Cantonal, la comunidad comenzará a comprender el proceso en su totalidad y a sentir que forma parte del mismo.

5.2 RECOMENDACIONES

- La práctica muestra que se deben instaurar procedimientos, mecanismos y espacios de comunicación determinados que fomenten la participación. Una estrategia puede ser la definición de un día, hora y lugar específicos para celebrar mesas de diálogo que puedan convertirse en una parte habitual de la vida de los ciudadanos.
- Establecer estadios temáticos (juntas sectoriales técnicas), que incluyan la participación de los actores involucrados en los proyectos institucionales y locales, esto asegura una multiplicidad de opiniones que se pierde al limitar las discusiones a los "técnicos".
- Control social a través de veedurías que vigilen y fiscalicen la gestión de las diferentes instancias en el proceso.
- Capacitación para formar o fortalecer a los actores involucrados, promoviendo la construcción de ciudadanía.
- Deben adoptarse posturas esenciales por parte del Gobierno Local y el Comité de Desarrollo y Gestión Cantonal, de acuerdo con las recomendaciones de los sectores afectados, transparentando la gestión y rompiendo los vínculos clientelares que aun existen.
- Involucrar a la administración municipal en el proceso y fortalecer la Unidad de Participación ciudadana.
- Con el cumplimiento, transparencia de la administración municipal y la persistencia clara del Comité de Desarrollo y Gestión, la comunidad comprenderá el proceso en su totalidad y sentirá que es parte del mismo.

BIBLIOGRAFIA:

- ☞ **Barrera, Augusto**, Sistema de Gestión Participativa. Municipio Metropolitano de Quito. PGU-CIUDAD, 2000.
- ☞ **Boisier, Sergio**, Post-scriptum sobre desarrollo regional: Modelos reales y modelos mentales. Revista eure Vol.XXIV, N-72, 1998.
- ☞ **Boisier, Sergio**, Teorías y metáforas sobre el desarrollo territorial. CEPAL, 1999.
- ☞ **Consulplan**, Plan de Desarrollo Urbano de la provincia de Imbabura. Ibarra, 1982.
- ☞ **Cunill, Nuria**, La Participación Ciudadana. Tomado de “Los elementos básicos del concepto de participación ciudadana”,1999.
- ☞ **Dávalos, María Verónica**, Apuntes, Desarrollo Local y Planificación Intersectorial y Participativa. UASB, 2003.
- ☞ **Diálogo Sociedad Civil y Gobierno Regional**, Bases para la definición de Políticas consensuadas. Arica –Chile,1999.
- ☞ **Fundación José Peralta**, Ecuador su realidad Sexta Edición, 1998.
- ☞ **Gret Marion, Sintomer Yves**, 2002. PORTO ALEGRE. Desafíos de la Democracia Participativa.
- ☞ **Hernández, Roberto**, Metodología de la Investigación Científica. Tercera Edición, 2003.
- ☞ **Hirschman, Albert O.**, El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría de desarrollo territorial. CEPAL. Santiago de Chile, 1999.
- ☞ **IULA – CELCADEL –AME**, Plan de Desarrollo Estratégico de Ibarra, 1997.
- ☞ **CSVCI - Proyecto APS**, Línea Base e Índice de calidad de vida, 2001.
- ☞ **Jellin, Elizabeth**, ¿Cómo construir ciudadanía?, Buenos Aires. Revista Europea de Estudios de América Latina y el Caribe, N37, 1995. Citada por Ortiz Crespo Santiago. El Proceso de Participación para el desarrollo local de Cotacachi. FLACSO, Agosto 2003. Pag. 12.
- ☞ **Municipalidad de Ibarra**, Unidad de Participación Ciudadana, 2.003.
- ☞ **Municipio de San Salvador**, Conceptos extraídos de la política de participación ciudadana. Agosto, 2000.
- ☞ **Ramírez, Franklin**, Apuntes, Participación, Democracia y Esferas Públicas. UASB, 2003.
- ☞ **Rist, Gilbert**, El Desarrollo: Historia de una creencia occidental. Madrid, 2002.
- ☞ **Rojas, Claudio**, El Desarrollo y la Competitividad a través de la articulación de actores sociales. Enero, 1994.
- ☞ **Stöhr, Walter B.**, Estrategias de desarrollo local para hacer frente a la crisis local. Revista Eure Vol.XVIII, N-55, 1992.
- ☞ **Thiel E., Reinold (Editor)**, Teoría del Desarrollo. Nuevos Enfoques y Problemas. Editorial Nueva Sociedad, 2000.
- ☞ **Touraine, Alain**, Juventud y democracia en Chile. En: Última Década. Ciudadanía, exclusión y actores sociales. Notas de investigación. No. 8. Centro de Investigación y Difusión Poblacional Achupallas (CIDPA), Viña del Mar, Chile, 1997.

▣ VI Censo de Población y V de Vivienda 2001.

▣ **Vásquez Baquero, Antonio/Madoery Oscar, Compiladores**, Ediciones Homosapiens, 2001.

▣ **Velásquez C., Fabio E.**, Participación y gobernabilidad. La experiencia de Cali, 1998.

▣ **Vargas Hernández, José**, Nuevas Formas de Gobernabilidad Local. Universidad de Guadalajara-Jalisco-México, 2001.

**MODELO DE GESTIÓN Y GERENCIA
PARA GOBIERNOS LOCALES
ALTERNATIVOS
(Caso Guamote)**

Fabiola Santillán Peralvo

Índice

- I. Introducción
- II. Los objetivos del modelo
- III. Metodología utilizada
- IV. Modelo de gestión para gobiernos locales alternativos
 - 1. La problemática de gobiernos locales alternativos (caso guamote)
 - 2. Definición del marco de referencia del modelo
 - 3. Modelo para gobiernos locales alternativos – participativos
 - 4. Estructura y desarrollo del modelo
- V. Modelo de gerencia integral para gobiernos locales alternativos
 - 1. La "cabeza" de nuestro modelo
 - 2. Los pilares
 - 3. Las herramientas de la gerencia integral
 - a) Plan estratégico institucional
 - b) Plan de desarrollo municipal
 - c) El sistema administrativo
 - i. Sistema de dirección y liderazgo
 - ii. Sistema de organización
 - iii. Sistema de personal
 - d) El sistema financiero
 - 4. Ejes transversales
 - a) capacitación profesional
 - b) Marco legal para apoyar la gestión municipal
 - c) Sistema de comunicación

I. INTRODUCCIÓN

Bajo el liderazgo de la primera alcaldía de Mariano Curicama (1992-1996), Guamote inicia la construcción de un nuevo paradigma de desarrollo a través de un proceso de revalorización del pueblo indígena.

En esa administración las mingas se convirtieron no solo en un mecanismo para ampliar las obras públicas, sino fundamentalmente, en una herramienta para fortalecer la cohesión identitaria de las comunidades indígenas.

En el segundo período de Curicama (1996 – 2000), presenta una agenda que recogía las políticas y estrategias generadas tanto de su propia experiencia, como de los aportes del Movimiento Político Pachakutik, que en ese entonces estaba recientemente formado.

Su agenda dirigida hacia los gobiernos locales se fundamenta en los principios “no mentir, no robar y no ser ocioso” y como ejes: el fomento de la transparencia y la rendición de cuentas; la promoción de la participación social en la gestión pública; la interculturalidad; y en caso de no cumplirse con las expectativas de la población, la revocatoria del mandato.

Bajo estas premisas los líderes y lideresas indígenas locales, alentados por su alcalde, promovieron la conformación del primer Parlamento Indígena Cantonal del país (1997) y en forma casi simultánea la constitución de un Comité de Desarrollo Local.

El Parlamento Indígena Cantonal estaba conformado por los/as presidentes de los 133 cabildos, como ente encargado de legislar a favor de toda la población y de fiscalizar a la administración pública local. El Comité de Desarrollo Local, conformado por la Municipalidad y las 12 organizaciones de segundo grado (OSGs), encargado de coordinar la gestión del desarrollo local.

Bajo acuerdo entre la Municipalidad, el Parlamento y el CDL, se decide dar paso a la elaboración del Plan Participativo de Desarrollo del Cantón Guamote (PPDCG).

Como estrategia para la ejecución del PPDCG y reconocido por los diferentes actores como la guía para el desarrollo cantonal, se configuraron las *Mesas de Concertación* (una por cada uno de los ejes estratégicos), que asumen la responsabilidad de concertar con los diversos actores sociales e institucionales la concreción de los objetivos del PPDCG y, posteriormente, la estructuración de los Planes Operativos Anuales (POAs) por áreas estratégicas.

José Delgado (2000-2004), es elegido alcalde y accede al liderazgo del Cantón asumiendo la responsabilidad de continuar el proceso: la ejecución del PPDCG; dinamizar las Mesas de Concertación; facilitar la estructuración de los POAs; estructurar presupuestos participativos basada en los planes anuales; fortalecimiento de la gestión municipal; administrar en el marco de la transparencia en la perspectiva de alcanzar los más altos índices de calidad, eficiencia y eficacia.

En ese marco, la Municipalidad y Terranueva elaboraron el proyecto “Transparencia y Control Social en la Municipalidad de Guamote” que recibe en el año 2002 el apoyo financiero de ESQUEL para su ejecución.

La presente sistematización recoge la experiencia lograda en el desarrollo del Proyecto Transparencia y Control Social. Las propuestas desarrolladas para sintonizar de la mejor manera posible la municipalidad con el PPDCG, mediante la definición de nuevas formas de organización del trabajo institucional, y de nuevas estrategias de dirección que se constituyen en el Modelo de Gerencia y Gestión producido en el marco del presente proyecto, es, un aporte no solo para Guamote sino para otras municipalidades que apuestan a la participación social, a la equidad y la transparencia.

Esta experiencia reconfirma que para modificar la gestión local, a más de promover la organización de la sociedad civil, consolidar la organización comunitaria y fortalecer la participación efectiva, es indispensable lograr la renovación institucional de la Municipalidad hacia la eficiencia, eficacia y transparencia. En este proceso es preciso tener en cuenta la resistencia al cambio por parte de los actores internos de la municipalidad y de otros externos acostumbrados a relaciones clientelares y asistencialistas que generan conflictos en el proceso.

Organizar un sistema de control social que garantice el involucramiento de la sociedad local en la fiscalización de la gestión municipal, sólo es viable en la medida de la voluntad y el compromiso de ambos actores: *Estado y sociedad civil local*. No solo depende de la apertura de las autoridades que deben estar dispuestas a rendir cuentas de sus actos permanentemente, sino de la conciencia cívica, madurez y capacidad de las dirigencias sociales para que la contraloría no se convierta en una herramienta de la política electoralista, sino en la base de la democracia participativa.

Para avanzar en el diseño de las propuestas y su posterior implementación, se requiere crear una nueva cultura organizacional, basada en el compromiso, participación efectiva, responsabilidad, coordinación, trabajo en equipo, comunicación eficaz, entre otros temas. Por ello, la estrategia utilizada para alcanzar el cambio de la cultura organizacional fueron *las acciones de capacitación y motivación*; a través de talleres, reuniones focales y diálogos personales; dirigidos al entrenamiento en las teorías y técnicas de la gestión local y a la promoción de la motivación para el cambio.

II. LOS OBJETIVOS DEL MODELO

Objetivo general:

Aportar al manejo transparente de los recursos destinados al desarrollo local, mediante el diseño de una propuesta de un *Modelo de Gerencia y Gestión de Gobiernos Locales Alternativos*, que responda a la realidad de gobiernos locales (municipalidades y juntas parroquiales), en la perspectiva de optimizar el uso de los recursos.

Objetivos específicos:

- Identificar las formas de dirección de los gobiernos locales en materia de: entorno de desarrollo local, sistema de planificación, sistema de organización, sistema de dirección y formas de control.

- Facilitar el diseño de las herramientas del Modelo: planes institucionales, planes operativos anuales, presupuestos participativos, sistema de organización, reordenamiento de procesos (organización), sistemas de control interno, sistema de información y comunicación y el marco legal, e integrarlas al Modelo a efectos que se constituyan en el eje de la administración de estas organizaciones.
- Diseñar una propuesta de estrategias de implementación del Modelo, a efectos de lograr en el corto plazo el empoderamiento de todos los actores: directivos y colaboradores.

III. METODOLOGÍA UTILIZADA

La presente sistematización es el resultado del Proyecto: Transparencia y Control Social, desarrollado en la Municipalidad de Guamote, en el período 2002-2003, bajo la dirección de Terranueva y con el auspicio financiero de ESQUEL.

A continuación sintetizamos la metodología utilizada en la ejecución del Proyecto.

FASE I. La socialización del proyecto

En la perspectiva de lograr el compromiso y el empoderamiento de cada acción desplegada en el Proyecto, la primera actividad estuvo dirigida a socializar entre todos los actores sociales tanto a nivel interno de la municipalidad como en el sector externo, los objetivos, alcance y procesos de la propuesta.

FASE II La participación efectiva

A efectos de que las propuestas no fueran exclusivamente el resultado de una labor del equipo técnico del Proyecto, se trabajó intensivamente en procesos motivacionales y de capacitación sobre los temas de trabajo; se impartieron varios talleres en temas de gestión municipal, desarrollo humano, motivación, liderazgo, planificación estratégica, sistemas de organización, contraloría social, sistema de comunicación, entre otros.

FASE III El POA del proyecto

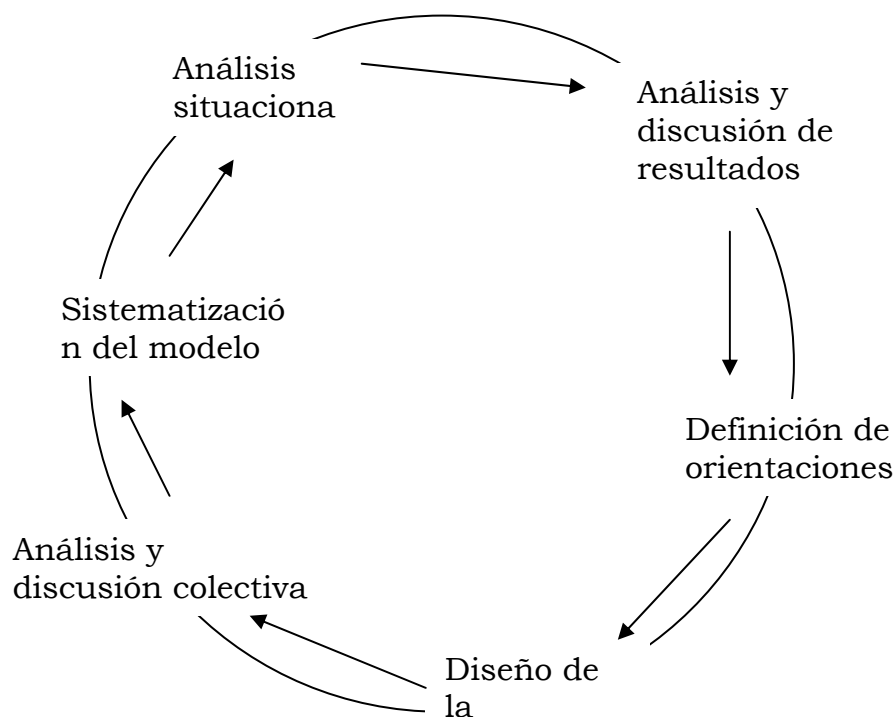
A efectos de contar con un instrumento de dirección que permita evaluar la ejecución de las tareas, se estructuró el POA, con la identificación detallada de actividades, responsables, tiempos y calidad de los resultados. Para ejecutar esta acción se elaboró una guía metodológica.

FASE IV: Desarrollo del proyecto

Cada uno de los subproyectos definidos, fueron ejecutados en un circuito que comprendió:

1. Análisis situacional de los factores externos e internos que determinan el comportamiento organizacional de la municipalidad.

2. Análisis y discusión de resultados. Los resultados de este estudio fueron discutidos con los actores informes en talleres ampliamente participativos.
3. Definición de orientaciones: para el diseño de las propuestas, se realizaron talleres participativos para presentar los criterios de *cómo* querían trabajar.
4. Diseño de propuestas: fueron diseñadas por el equipo técnico con base a los resultados del diagnóstico, las orientaciones recogidas en los talleres y las teorías y metodologías contemporáneas adecuadas a la situación organizacional.
5. Análisis y discusión colectiva: cada propuesta estuvo sometida al análisis por parte de los actores sociales internos a la municipalidad. Sus observaciones y sugerencias fueron recogidas en la sistematización final.
6. Sistematización del Modelo: tarea ejecutada por el equipo técnico. Esta etapa comprendió una tarea permanente de realimentación.



IV. Modelo de gestión para gobiernos locales alternativos

La presente sistematización es el resultado de un trabajo ampliamente participativo, realizado con base en un proceso de indagación, tanto a los actores internos como externos de las municipalidades de Saquisilí y Guamote, mediante la utilización de algunos instrumentos, como: talleres participativos, análisis en reuniones focales y entrevistas a profundidad a informantes calificados. Esta información ha sido contrastada con varios estudios - diagnósticos desarrollados en el sector.

Los principales hallazgos podrían resumirse en los siguientes:

1. LA PROBLEMÁTICA DE GOBIERNOS LOCALES ALTERNATIVOS (Caso Guamote)

Se ha buscado superar modos endémicos de dirigir y conducir los gobiernos locales, tales como:

1.1 EN EL AMBIENTE INTERNO

a) Fortalezas

- Conciencia de los actores internos de las municipalidades, de la necesidad de emprender procesos de fortalecimiento organizacional debido a la necesidad sentida de insertarse en ambientes de democracia participativa.
- Equipos técnicos actualizados; tal el caso de los equipos de computación.
- Conciencia colectiva de pertenencia a organizaciones reconocidas a nivel nacional e internacional, por sus esfuerzos de trabajo participativo y consolidación del poder local alternativo, que motiva a los actores internos a emprender acciones para el crecimiento personal e institucional.
- Infraestructura necesaria para emprender procesos de modernización de procesos.
- Líderes y gobernantes interesados en avanzar en procesos de fortalecimiento organizacional y transparentar la gestión.

b) Debilidades

- La gestión y dirección de las municipalidades se llevan a cabo en forma empírica, no se cuenta con herramientas de gestión administrativa.
- El individualismo marcado por los grupos de poder.
- El regirse únicamente por el interés personal y no de grupo.
- Los desequilibrios, injusticias y la persistencia de desigualdades.
- El clientelismo, paternalismo y asistencialismo generalmente electoralistas.
- Considerar a los talentos humanos, como simples “empleados” que tienen y deben cumplir tareas y responsabilidades, definidas por organismos extraños a la institución.
- Presencia de nepotismo, varios familiares trabajan en la misma institución.
- Superposición de funciones: una misma persona cumple más de una función lo cual limita la eficiencia y productividad.
- No se han establecido sistemas de evaluación del proceso de construcción del desarrollo local.
- El marco legal es insuficiente. La mayoría de las normas son desactualizadas. No se cuenta con reglamentos internos (adquisiciones, caja chica, viáticos; de uso de vehículos y maquinaria pesada; uso de combustibles y lubricantes; uso de bienes, etc.)
- Los mecanismos informales de comunicación son los habituales y los que generan múltiples conflictos.
- La gestión financiera no cumple con sus responsabilidades, pese a disponer de equipos y tecnología actualizada que facilitarían su trabajo. No produce información presupuestaria, contable ni financiera.
- El control interno está ausente de los procesos financieros. En cualquier actividad son posibles actos reñidos con la transparencia.

1.2 EN EL AMBIENTE EXTERNO

a) Oportunidades

- Interés y apoyo de ONG's para impulsar tareas de fortalecimiento institucional en la perspectiva de sostener gestiones transparentes y anticorruptas.
- Tejido de organizaciones sociales fortalecido y con alta motivación para participar en las decisiones de desarrollo de su comunidad.
- Importante material bibliográfico en el ámbito del desarrollo local y, aunque en forma limitada de aspectos de gestión administrativa y financiera.
- Amplio interés de ONG`s de apoyar los procesos de consolidación de iniciativas en el ámbito del desarrollo local.

b) Amenazas

- Ausencia de líderes capacitados, que asuman la dirección de las diversas instancias organizativas del poder local.
- Politización de los procesos de desarrollo local, por varios líderes sociales.
- Generación de nuevos grupos de poder que mantienen las características de los gobiernos locales tradicionales.

2. DEFINICIÓN DEL MARCO DE REFERENCIA DEL MODELO

A través de varios talleres de reflexión colectiva, se definieron en Guamate algunos conceptos de base para avanzar en la construcción del modelo alternativo de gestión municipal. Estos conceptos bien podrían ser generalizados a otras instancias de gobiernos locales.

La Municipalidad será la instancia de dirección del cantón que tenga como propósitos fundamentales: A) Optimizar y transparentar el manejo de los recursos en beneficio de la población, en el marco de la democracia participativa y el desarrollo sustentable; B) Facilitar la realización de las acciones planteadas en el PPDCG; C) Promoverá el desarrollo de proyectos productivos y de desarrollo local, orientados a resolver los problemas prioritarios y a reducir la pobreza de la población; D) Será también el artífice del desarrollo de actividades orientadas a consolidar la democracia participativa a través de la realización de acciones encaminadas a fortalecer el tejido de organizaciones del cantón.

Gestión y gerencia integral de gobiernos locales participativos: Arte de conducir los procesos, mediante una visión integradora de todos los elementos de la municipalidad, en la perspectiva de lograr, en términos de calidad y eficiencia, el mejoramiento continuo de la calidad de vida de la población, mediante la consolidación del poder local basado en la participación ciudadana.

Implican el manejo de:

- *Talentos humanos:* referidos a los colaboradores y sus conocimientos, experiencias, motivación, intereses, aptitudes, actitudes, habilidades, potencialidades, salud.

- *Recursos materiales*: relacionados con el dinero, instalaciones físicas, maquinaria, muebles, materiales, herramientas.
- *Recursos técnicos*: concretados en los sistemas, procedimientos, instructivos, modelos de gestión administrativa y financiera.
- *Recursos financieros*: busca controlar el manejo de ingresos y egresos a través de herramientas como los presupuestos participativos, contabilidad, sistemas de control, etc. a fin de contribuir a mejorar la producción de información válida para el proceso de toma de decisiones y, facilitar la contraloría social.

Gobierno local participativo: Sistema mayor que abarca varios *subsistemas* (sistema de dirección, sistema financiero, sistema contable, entre otros) que actúan en forma interrelacionada e interactuante con la finalidad de lograr, en los plazos establecidos, la misión y visión institucionales.

3. MODELO PARA GOBIERNOS LOCALES ALTERNATIVOS - PARTICIPATIVOS

Universalmente las instituciones actuales se desenvuelven en ambientes de cambios violentos, producto de la revolución científico-tecnológica, expresadas mayormente en las telecomunicaciones mundiales; además, de las nuevas formas de interrelación, originadas por la globalización de mercados.

En lo nacional se enfrentan procesos de "modernización del Estado" que políticamente, responden a intereses de los tradicionales grupos de poder que han convenido en la estrategia de la privatización como única forma de "modernizar" a un Estado. Se suma a esta estrategia privatizadora la supresión de subsidios, la reducción de la burocracia estatal, la crisis del sistema financiero, entre otras.

¿Cómo contextualizar hoy a las instituciones públicas en temas de gestión?

Múltiples son las alternativas vistas desde la perspectiva de cada tratadista. Así, plantearían modelos de gestión como la calidad total, la reingeniería, el empoderamiento, la gerencia estratégica, la administración por objetivos u otro modelo producto de las experiencias en el tema.

Para un gobierno local participativo, consideramos que la alternativa válida es iniciar un proceso de mejoramiento continuo, que abarque todas las áreas funcionales de la municipalidad; preceptos que se inscriben en las teorías de la administración de la calidad y del enfoque sistémico. Además, se asienta en el concepto de la primacía del todo, el cual sugiere que las relaciones son, literalmente más importantes que las cosas, y que la totalidad es más importante que la suma de las partes.

Sostenemos que toda organización es un sistema, y modelar su funcionamiento, la forma de su gestión, la dinámica de su administración, supone tener en cuenta un pensamiento sistémico. Coincidimos con Jean Paul Sallenave cuando afirma que: "La Gerencia Integral es el arte de relacionar todas las facetas del manejo de una organización en busca de una mayor competitividad"¹²².

122 SALLENAVE. Jean-Paul "La gerencia integral ¿No le tema a la competencia, témale a la incompetencia". Ed. Norma. Colombia., 2002. pág., 4

Estructurar una propuesta en este ámbito, parte de la necesidad de conocer el comportamiento de los verdaderos problemas que afrontan estas organizaciones de carácter público, con base en la comprensión de que - en los escenarios actuales y futuros- aparecen variables que cobran una inusitada dimensión que rebasa el ámbito local, para ubicarse en el escenario regional y nacional.

Lo dicho adquiere relevancia en virtud de que la administración tradicional se basa en el respeto irrestricto a la jerarquía y a las normas. En su ámbito, uno de los preceptos que sostiene su modelo se relaciona con el postulado: *los gerentes piensan, a los demás se les paga para hacer, no para pensar*. En cambio, las organizaciones de hoy, consideran al colaborador¹²³ como el capital más importante de la institución. De este modo buscan ser organizaciones de conocimiento¹²⁴, deben y tienen que ser capaces de insertarse con eficiencia y eficacia en la economía globalizada y, fundamentalmente, en nuestro caso, en el enfoque de las democracias participativas como la alternativa válida que viabiliza a que gobiernos locales estén al servicio de las mayorías, y no al servicio de los grupos de poder económicos y políticos tradicionales. Para ello tienen que producir servicios de la más alta calidad y a bajo costo, con orientación marcada a satisfacer las necesidades de la comunidad y a promover el desarrollo sostenido de la sociedad en su conjunto.

En este contexto, diseñar un *Modelo de gestión*¹²⁵ para *Gobiernos Locales Alternativos*, ha implicado traducir teorías, metodologías y técnicas de la administración contemporánea en el espacio de la *democracia participativa* y de la solidaridad en la cual, la transparencia, equidad, interculturalidad, son, entre otros, los principios que han sido propuestos como sostén de la nueva municipalidad.

El paradigma propuesto se relaciona con *modelos de gerencia y gestión participativa* que se sustentan en:

- Considerar a los ciudadanos/as como fuente de la soberanía y la correspondiente sustentación del proceso de democracia participativa y solidaria.
- Cerrar las distancias entre la municipalidad y los actores sociales (la sociedad civil) para superar las debilidades de la democracia representativa, sustituyéndola por la participación efectiva.
- Ofertar servicios eficientes y coherentes con las demandas priorizadas por la sociedad local.
- La presencia de liderazgos al servicio de los sectores sociales postergados y excluidos históricamente.
- La institucionalización de espacios y mecanismos de participación social en la gestión pública local.

123 Edward Deming acuña la palabra "colaborador" para referirse al trabajador, en el sentido que para la Calidad Total, los trabajadores conforman un equipo participativo comprometido con la visión y objetivos de las organizaciones y con su participación efectiva en la solución de conflictos. Nótese que hemos comenzado a emplear este término.

124 Peter Senge, plantea en "La quinta disciplina", una propuesta para la construcción de organizaciones inteligentes, es decir, organizaciones de conocimiento.

125 Entendemos por *Gerencia y gestión de gobiernos alternativos*, al instrumental teórico - metodológico de las ciencias administrativas y su utilización con organizaciones locales, en la búsqueda de colaboraciones para cimentar y consolidar el proceso de construcción de un determinado Poder Local, en el marco de la democracia participativa y de desarrollo sustentable.

De acuerdo a lo anteriormente indicado se puede resumir que la gestión y gerencia de gobiernos locales participativos debe considerar, al ser humano como el *actor* que tiene necesidades, intereses y motivos para "ser" y "actuar", de una u otra manera, dentro de la organización. Por tanto, es necesario desplegar todos los esfuerzos para lograr la cohesión de criterios dirigidos al bienestar común que permitan la constitución de un **equipo** de trabajo, que despliegue todos sus esfuerzos para alcanzar el éxito institucional.

4. ESTRUCTURA Y DESARROLLO DEL MODELO

Los procesos de descentralización y desconcentración administrativa, la presencia de un nuevo marco legal para gobiernos seccionales y fundamentalmente la consolidación de los poderes locales, exige un tipo diferente de gobierno local. Es indispensable introducir nuevos conceptos y estrategias que sirvan de referencia frente a las demandas actuales y desafíos del futuro que presenta la comunidad a los gobiernos locales.

En este proceso de búsqueda, las organizaciones sociales encuentran dificultades para interpretar las nuevas realidades, proyectar las implicaciones de éstas en sus actividades y organizar iniciativas de cambio, para construir la nueva base de sostenibilidad institucional.

Para esto, el diseño del *Modelo* parte de la concepción de que la municipalidad (y toda organización pública y social) es una totalidad, un sistema integrado por varios subsistemas (dirección, gestión, planificación, finanzas, personal, legal), sistema que a su vez, forma parte de una macrosfera: el Sistema de Gobiernos Locales. Cabe indicar que su accionar está inmerso en un medio ambiente interno y externo que condiciona su funcionamiento.

El *Modelo* diseñado que explicamos dentro de nuestra experiencia de planificación para la Municipalidad de Guamate, abarca todos los subsistemas, bajo la concepción de que no se puede avanzar armónicamente, si solo se reforma a uno de estos componentes. Por ejemplo, diseñar un reglamento orgánico funcional a la luz de las propuestas existentes en el sector municipal, sin tomar en cuenta los cambios de paradigmas en la gestión local, sólo sería un *instrumento de "adorno"*; es decir, no tendría ninguna funcionalidad. Similar efecto produciría diseñar un plan estratégico institucional, sin tener como referente fundamental el Plan de desarrollo cantonal (PPDCG) y sin la transformación de los demás subsistemas.

Desde esta concepción, la propuesta estuvo orientada a apoyar la consolidación de una *Municipalidad Participativa* con capacidad de resolver problemas políticos, económicos y sociales locales y regionales; apoyar el crecimiento de las instituciones vinculadas con la estructura de los *poderes locales*; y, generar una dinámica de crecimiento permanente de autoridades, actores sociales, empleados y colaboradores que conduzca, en el mediano plazo, a contar con talentos humanos formados y con suficiente experiencia en actividades vinculadas con el desarrollo local, la democracia participativa y las teorías y técnicas de gestión de gobiernos locales.

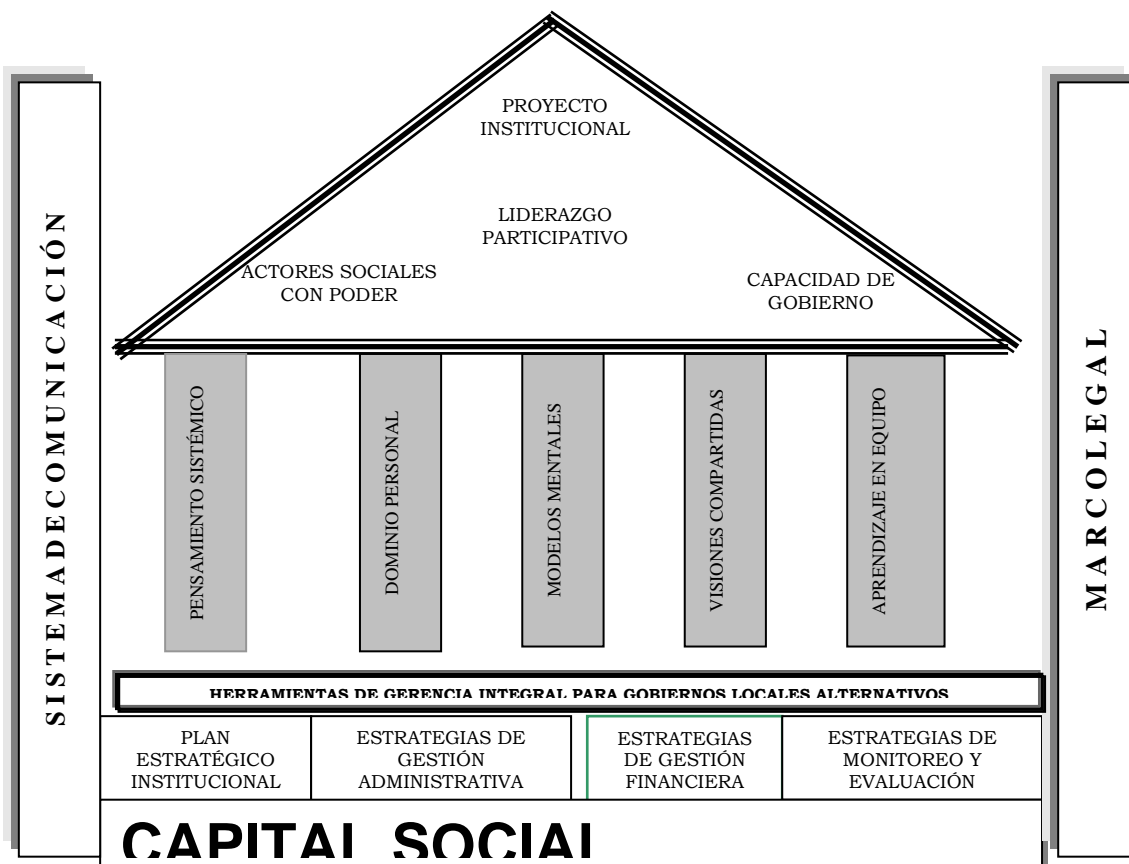
De este modo, el *Modelo* plantea como eje conductor, *la necesidad de desarrollar un liderazgo alternativo basado en la participación efectiva*, que sea capaz de atraer a la gente tanto en lo interno cuanto a los actores sociales organizados (formal e informalmente) del cantón, para aunar esfuerzos y poner en ejecución los Planes Participativos de Desarrollo de sus respectivos territorios.

Desde la perspectiva metodológica planteada, integran el Modelo los siguientes componentes:

- Liderazgo participativo como eje central.
- Los tres ejes direccionadores: a) proyecto institucional; b) actores sociales con poder; c) capacidad de gobierno.
- Pilares que le dan estabilidad al Modelo (organización inteligente): a) pensamiento sistémico; b) dominio personal; c) modelos mentales; d) visiones compartidas; y, e) aprendizaje en equipo.
- Herramientas de la gerencia integral: a) planificación estratégica institucional; b) estrategias de gerencia administrativa; c) estrategias de gerencia financiera; d) estrategias de monitoreo y control.
- Capital humano; y,
- Ejes transversales que cruzan toda la organización: a) capacitación y formación; b) marco legal y, c) comunicación.

Gráficamente, el “*Modelo de Gerencia Integral para Gobiernos Participativos Alternativos*”, podría representarse, en el siguiente esquema:

V. MODELO DE GERENCIA INTEGRAL PARA GOBIERNOS LOCALES ALTERNATIVOS



Desglosemos cada uno de los componentes según el esquema diseñado en el contexto de la planificación de la Municipalidad de Guamote.

1. LA "CABEZA" DE NUESTRO MODELO

Tiene como función central la dirección y la conducción de las acciones que conduzcan al logro de la visión institucional. Dicha "cabeza" está dirigida por un liderazgo participativo y conformado por tres componentes básicos:

- Proyecto institucional
- Capacidad de gobierno
- Actores sociales con poder

El liderazgo alternativo se constituye en una condición *sine qua non*, para conducir organizaciones de la naturaleza planteada. Su estilo deberá orientarse a consolidar la participación efectiva de la ciudadanía en la toma de decisiones inscritas en el desarrollo local y en la gestión de la municipalidad.

a) Proyecto institucional

El *proyecto institucional* implica definir un horizonte de acción de largo alcance, en concordancia con las realidades emergentes y desafíos futuros. Esto conlleva a identificar a las *Municipalidades Alternativas* con un horizonte diferente, capaces de insertarse en la nueva dinámica del desarrollo local y nacional y trabajar en la perspectiva de ser los conductores de procesos de cambio que coadyuven a la consolidación del desarrollo sustentable y a la afirmación de la democracia participativa.

En este marco, es de fundamental importancia la presencia de ideas y objetivos claramente estructurados, como insumos esenciales para saber a dónde se quiere llegar, cuál es el proyecto de futuro. Se dice generalmente que *no existe viento favorable para el velero que no tiene rumbo*; esto se tiene que considerar en todo diseño y horizonte institucional.

b) Capacidad de gobierno

En términos administrativos la "Capacidad de gobierno" tiene relación con el "equipo técnico-político", que va a trabajar con el Alcalde, y que le va a apoyar de manera práctica y eficiente en las tareas técnicas, administrativas, financieras y políticas, emparentadas con las funciones tradicionales y fundamentalmente con aquellas asignadas en los planes de desarrollo cantonales y otras que tengan relación con el servicio y desarrollo de la comunidad y con el afianzamiento de la construcción del *poder local*.

Entendemos como "equipo técnico-político" al grupo humano que está constituido por los funcionarios municipales responsables de la producción de información técnica, política, administrativa y financiera y que, facilitan el proceso de toma de decisiones con eficiencia y eficacia, a la autoridad municipal, además constituyen el soporte eficaz en el desarrollo de las acciones vinculadas con el fortalecimiento de la institucionalidad municipal.

c) Actores sociales con poder

Para el ejercicio del poder es imprescindible mantener y consolidar la confianza de la *ciudadanía*, por medio de la vigorización de los espacios de participación en la toma de decisiones respecto al qué hacer, cómo y cuándo hacer y, en el ejercicio del control social. Por ello, se debe establecer mecanismos de participación, que se expresarán en la manera de asumir compromisos efectivos por parte de la comunidad. Así, los actores sociales lograrán tener credibilidad en la institución para que le presten apoyo social, político y financiero.

En este contexto, los actores sociales que son en general la misma comunidad, son los llamados a exigir que se transparenten los procesos, se tomen decisiones en beneficio de la población urbana y rural, y se sistematice y evalúe toda la gestión. Los actores sociales, en última instancia construyen el espacio que hace posible la instauración de las nuevas formas de gobierno en el cantón.

2. LOS PILARES

Postulamos que es necesario hacer una municipalidad de conocimiento, de aprendizaje continuo, fundamentada en la necesidad de aprender a ver su realidad circundante desde la óptica del desarrollo local sustentable, para poder actuar sobre ella y participar activa y efectivamente en los nuevos procesos que vive el cantón.

Toda institución tiene posibilidad de transformarse positivamente cuando cambia la actitud mental de sus integrantes de manera sostenida. Este postulado es la esencia para la refundación de municipalidades tradicionales, en la perspectiva de lograr aquella *municipalidad alternativa* que proyectamos.

Cuando se transforma la mentalidad de las personas, cambian también sus prácticas de trabajo y es de este modo que estos cambios sostenidos en las prácticas de trabajo estimulan a su vez, los cambios en las estructuras organizativas.

Los pilares esbozados en el esquema que presentamos anteriormente dan *estabilidad al cambio* que se quiere lograr. Esta es la teoría de Peter Senge que se llama "organización inteligente"¹²⁶. Está constituido por:

a) Pensamiento sistémico

Un reto fundamental es superar los paradigmas tradicionales basados en las formas de entender a las organizaciones como la suma de las partes y actuando sobre ellas en forma independiente, para dar paso a la concepción holística de la institución, es decir, comprender que una municipalidad implica una integralidad conformada por instancias internas y externas que funcionan en forma interactuante e interrelacionada para producir resultados planeados. Tener un pensamiento sistémico hará ver la dimensión de la totalidad en conjunción con sus partes. Un problema sólo podrá ser resuelto eficazmente cuando se logre ubicar las interrelaciones que lo afectan y atacar a la vez todas ellas¹²⁷.

Lograr que los actores internos y externos alcancen un nivel de *inconsciente colectivo* que VEAN a la municipalidad como un todo orgánico, requiere tiempo y acciones continuas de capacitación.

b) Dominio personal

Descubrir quiénes somos, qué queremos, cuál es nuestra misión en la vida y, sobre todo, qué es lo que somos verdaderamente capaces de hacer, induce: a) identificar nuestras potencialidades y establecer la relación con la visión de la municipalidad; b) desarrollar la capacidad para proponer soluciones nuevas y creativas a los problemas institucionales y, de inventar y recrear ideas para aceptar el *compromiso* de crecer, cada vez más, junto con la organización.

No sólo tenemos que trabajar para aprender a reconocernos en nuestras verdaderas capacidades, sino también en las capacidades de la gente que nos rodea¹²⁸.

c) Modelos mentales

¹²⁶ SENGE, Peter (et alt.), "La quinta disciplina en la práctica. Cómo construir una organización inteligente". Bigsa. Barcelona. 1998.

¹²⁷ Hacemos constar que durante el proceso de trabajo del "Proyecto Transparencia y Control Social" se han hecho múltiples esfuerzos en talleres para entregar a los colaboradores la información sobre el tema.

¹²⁸ El "Proyecto Transparencia y Control Social" ha posibilitado el que se trabaje en forma intensiva en tareas motivacionales tendientes a lograr que los actores (autoridades y colaboradores) descubran sus potencialidades.

Un modelo mental es una cosmovisión a través de la cual uno ve y entiende el mundo; comprende un marco de referencia que determina cómo pensamos y actuamos. Generalmente, creemos que somos así por causa del destino, que actuamos así, *porque así me obligan mis padres, mis jefes, mis compañeros*, sin darnos cuenta que somos producto de la herencia e indudablemente de la influencia del medio ambiente social, político, cultural que nos rodea, y que gracias a ello hemos ido construyendo un tipo de modelos mentales expresados en hábitos y formas de conducta individuales y colectivos.

Los modelos mentales de los colaboradores, construidos a lo largo de toda su vida laboral, se ponen en crisis con las nuevas dinámicas que viven los cantones que incursionan en impulsar el modelo de democracia participativa y desarrollo local, dado que prevalecen acciones cotidianas y comportamientos habituales de gobiernos locales tradicionales.

d) Visiones compartidas

La visión es "...una imagen del futuro que deseamos crear, descrita en tiempo presente, como si sucediera ahora. Una 'proclama de visión' muestra adónde queremos ir y cómo seremos cuando llegemos allí"¹²⁹. Pero no se limita a este enunciado, es mucho más profunda porque en ella subyacen los *valores* y los *propósitos* mismos de la municipalidad.

La visión se convertirá en la fuente de inspiración y desarrollo sostenido de la municipalidad, en tanto permite comprender que hay un proceso y no una serie de tareas concluidas. Es importante que en el camino todos los actores aprendan a descubrir en sí mismos la capacidad de crear una visión personal que dé sentido a su vida y a su trabajo, que despierte el entusiasmo por crecer y servir y que apoye la visión central propuesta por sus líderes.

Se definirán colectivamente la visión de futuro de los gobiernos locales, en estricta relación con la visión cantonal. Aquí el mayor esfuerzo fue trabajar en la comprensión de los colaboradores de la institución, del proyecto cantonal.

e) Aprendizaje en equipo

Un equipo de trabajo es un conjunto de personas que se necesitan mutuamente para actuar. Todos los equipos son grupos pero no todos los grupos son equipos; por lo tanto, la noción de equipo implica el aprovechamiento del talento colectivo, producido por cada persona en su interacción con las demás.

Si tenemos en cuenta lo anterior, el aprendizaje en equipo apoya sustancialmente los procesos para la creación de una organización inteligente. Esta propuesta, implica construir un *gobierno participativo* eficaz, al servicio de la comunidad en el marco del desarrollo sustentable.

3. LAS HERRAMIENTAS DE LA GERENCIA INTEGRAL

El tercer componente general del Modelo propuesto se relaciona con las "*Herramientas de la gerencia integral*". Se ha incluido los siguientes subsistemas:

¹²⁹ SENGE, Peter. Op. Cit. Pág. 314

- Planificación estratégica institucional.
- Sistema administrativo (sistema de dirección y liderazgo; sistema de organización; sistema de gestión de personal; plan de capacitación)
- Sistema financiero (presupuestos participativos; modernización del sistema contable; sistema de administración de caja; manual de procedimientos administrativos; sistema de contraloría social.

Se trata de desarrollar estos subsistemas como parte del sistema integral que constituye un gobierno local alternativo; en la que todos deben funcionar en forma interrelacionada e interactuante y en la que cada uno de ellos aportará para la refundación de la municipalidad a la cual se alude en forma reiterada, debido a que este es el objetivo central del Modelo¹³⁰.

a) Plan estratégico institucional

La planificación estratégica como instrumento técnico-político, permite racionalizar y priorizar las acciones que se requieren emprender, para cumplir con un proceso de cambio profundo en los gobiernos locales alternativos.

El plan tiene relación con las acciones que se requieren ejecutar para transformar la estructura interna de estas organizaciones con el fin de readecuar su funcionamiento y adaptar, de manera eficiente, a los procesos de control social y a las nuevas demandas de la comunidad.

Para estructurar el Plan de Desarrollo Institucional (PDI), se tomará como insumos esenciales las fortalezas y las debilidades, así como las oportunidades y amenazas, definidas en forma participativa por todos los actores de la municipalidad.

También se tomará información de los estudios diagnósticos realizados con base a información bibliográfica, entrevistas y reuniones grupales con las áreas funcionales. A partir de estos insumos, socializados exhaustivamente, con los directivos de los gobiernos locales (alcaldes, concejales/as, presidentes de juntas parroquiales y directores departamentales), se procederá a definir el marco lógico o filosofía institucional, concretadas en: valores, misión, visión y objetivos estratégicos, en un proceso ampliamente participativo.

Los resultados de la primera etapa - la filosofía institucional definida- será socializada entre los actores internos del gobierno local para lograr el empoderamiento y generar sinergia en el desempeño de las responsabilidades, en la búsqueda de alcanzar la visión y metas institucionales.

Igualmente, en forma participativa se diseñarán de toda una gama de acciones propositivas que constituyen las respuestas alternativas a la problemática planteada, expresada en los objetivos operacionales. Se utilizará la "Matriz de Planificación Institucional", que parte de la definición de los objetivos operativos, para continuar con la selección de actividades que posibilitarán su realización; se identificaron los responsables, plazos, actores sociales y sus roles por cada objetivo operativo.

¹³⁰ Si bien la finalidad concreta de nuestro Modelo podría situarse en modernizar la municipalidad, en el marco del "Proyecto Transparencia y Control Social" es la estrategia la que permitirá transparentar la gestión de los gobernantes y que facilitará el ejercicio de la contraloría social por parte del PIP.

A continuación se presentan los resultados del trabajo realizado en este tema, en la Municipalidad de Guamote:

i) Valores

Constituyen un conjunto de normas y creencias que regulan la vida de la institución; constituyen el soporte de la visión y misión, y su práctica estable genera la cultura institucional en la que subyacen los tipos de conducta de todos los colaboradores, en todos los niveles jerárquicos.

Cuando se planifica se debe considerar que cualquier tipo de transformación o cambio institucional deberá iniciarse a partir del fortalecimiento de los valores humanos a nivel individual y colectivo.

Para la Municipalidad de Guamote, se definieron los siguientes valores:

- *Ama quilla (no ser ocioso), Ama Llulla (no ser mentiroso) y Ama shua (no ser ladrón)*
- *Solidaridad*
- *Disciplina*
- *Responsabilidad*

ii) Misión

Expresa los propósitos de la organización, especifica las razones de su existencia, su función, su proyección y responsabilidad social. Responde a propios y extraños la pregunta *¿quiénes somos?*

La siguiente es la misión para la Municipalidad:

*Somos un gobierno local alternativo,
conformado por un equipo humano motivado para trabajar en un ambiente participativo,
que presta servicios a la comunidad,
en el marco de la interculturalidad y equidad,
para lograr el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.*

iii) Visión de futuro

Constituye la decisión más imaginativa de lo que pensamos, debería ser toda organización en un horizonte temporal. La Municipalidad de Guamote se planteó tal *visión* proyectada a diez años a partir de los referentes actuales.

La visión definida, entonces, fue:

*En el año 2012,
la Municipalidad de Guamote,
será el Gobierno Local Alternativo mejor administrado del país,
ejemplo del manejo transparente de los recursos del Cantón.*

*Liderará la generación y ejecución de proyectos productivos y de desarrollo social,
enmarcados en la corriente de la economía solidaria,
y elevando las condiciones de vida de la población.*

*Será el facilitador eficaz para avanzar en el Poder Local,
para que la población satisfaga con dignidad y equidad sus necesidades.*

iv) Objetivos estratégicos

Los objetivos estratégicos reflejan las *ideas fuerza* que deben orientar el accionar de toda organización y que se concretan en planes, proyectos y acciones específicas para el desarrollo cantonal.

Los objetivos estratégicos y que empezaron a sustentar la labor de la Municipalidad hoy, son:

- *Contar con un sistema de gobierno local alternativo que garantice la conducción de la Municipalidad con eficiencia, eficacia, economía y calidad para optimizar y transparentar el manejo de los recursos, en beneficio de la población, en el marco de la democracia participativa y el desarrollo sustentable.*
- *Facilitar la realización de las responsabilidades del PIP, CDL, Mesas de Concertación, Juntas Parroquiales y más entidades organizadas en el Cantón, a efectos de garantizar la consolidación del Poder Local, la participación y la equidad.*
- *Diseñar y apoyar iniciativas orientadas a la capacitación y formación de líderes, lideresas y profesionalizar a los colaboradores de la municipalidad en gestión local, para formar equipos tecno-políticos capaces de dirigir los procesos de cambio y transformación de la municipalidad y del Cantón.*
- *Facilitar la ejecución del PPDCG mediante el apoyo a las organizaciones que desarrollan acciones en las seis áreas estratégicas, en las cuales se inscriben los servicios tradicionales que son de responsabilidad de la Municipalidad, en el marco de la interculturalidad, la equidad, el respeto y el compromiso con la sociedad.*
- *Conducir procesos de elaboración, gestión y ejecución de proyectos productivos y de desarrollo social, orientados a resolver problemas prioritarios y minimizar la pobreza de la población, con el fin de lograr el bien común.*

b) Plan de desarrollo municipal

Guamate busca superar esquemas convencionales marcados por el clientelismo, el asistencialismo y la falta de transparencia, logrando pausadamente consolidar un real ejercicio de la democracia basado en la participación de los ciudadanos/as organizados en un amplio tejido social.

El plan tiene relación con las acciones que se requieren ejecutar para transformar la estructura interna de la organización. Este instrumento es imprescindible teniendo como fin el readecuar su funcionamiento y coadyuvar a su adaptación de manera eficiente, a los procesos de control social y a las nuevas demandas de la comunidad.

El Plan de desarrollo municipal se diseñó considerando la "Matriz de planificación institucional" la cual contiene los siguientes componentes:

1. La identificación de problemas.
2. Objetivos estratégicos.

3. Objetivos operativos.
4. Actividades.
5. Responsables.
6. Plazo.
7. Actores institucionales y sociales.
8. Roles.
9. Estrategias de relacionamiento.

Asimismo, los resultados de esta etapa tienen y deben ser socializados en forma exhaustiva a fin de que los colaboradores de las diversas áreas funcionales, conozcan y ubiquen con claridad su ámbito de acción que le servirá para el diseño de los planes operativos anuales.

c) El sistema administrativo

Las estrategias de gestión administrativa constituyen las herramientas que conforman el sistema administrativo y son los subsistemas: de dirección y liderazgo, de organización y de control.

- Sistema de dirección y liderazgo

La posibilidad de enfrentar los cambios propuestos en la perspectiva de construir una municipalidad alternativa, requiere de nuevos enfoques de dirección, esto es que se precisa de líderes que conozcan y comprendan el alcance de la participación efectiva –no solo en el discurso, sino y fundamentalmente, en la práctica-; que sean capaces de construir la visión institucional; que sean competentes en diseñar y estimular el desarrollo de programas de aprendizaje, de manera que los colaboradores desarrollen sus capacidades para enfrentar los nuevos retos que la constitución del Poder Local implica.

Los líderes tendrán que formarse en espacios formales y de trabajo *in situ*, basados en el principio de "mandar obedeciendo", (fórmula zapatista), lo cual significa que el poder, a más de orientarse al servicio, sea la voz y expresión de la voluntad comunitaria¹³¹.

En tal marco, se debe entender lo que caracteriza a los/as líderes/zas alternativos/as, los aspectos ético-políticos y técnico-profesionales. Tales líderes tienen que ser:

- Más que un/a "dirigente" un/a educador/a popular liberador/a.
- A más de la capacidad para la toma de decisiones, les caracteriza: la voluntad de suscitar el protagonismo de la comunidad, de interpretar sus iniciativas, de responder a las necesidades y expectativas de la sociedad en su conjunto y no de sus intereses personales o de su grupo.
- Su lucha subyace en la fuerza del derecho, la justicia, la solidaridad y la honestidad.
- Promover proyectos de desarrollo sostenible, fortaleciendo su carácter alternativo.

¹³¹ GIRARDI, Giulio. Desarrollo Local Sostenible, Poder Local Alternativo y Refundación de la Esperanza. En: http://www.nodo50.org/venezuela-unida/art_giulio_girardi01.htm#girardi01. Pág. 15.

- Constructores de comunidades alternativas, capaces de articular lo local con lo nacional, continental y mundial¹³².

- **Sistema de organización**

La planificación responde a la pregunta ¿Qué tareas se deben llevar a cabo?, mientras que la organización plantea la pregunta ¿quién las efectuará? El quién, implica encontrar colaboradores (especialistas, técnicos, de apoyo y administradores) con las características adecuadas para que sean ejecutadas con calidad, eficiencia y eficacia; así como, la delegación de autoridad, asignación de responsabilidades, procesos de coordinación, identificación de líneas de información y normas de desempeño.

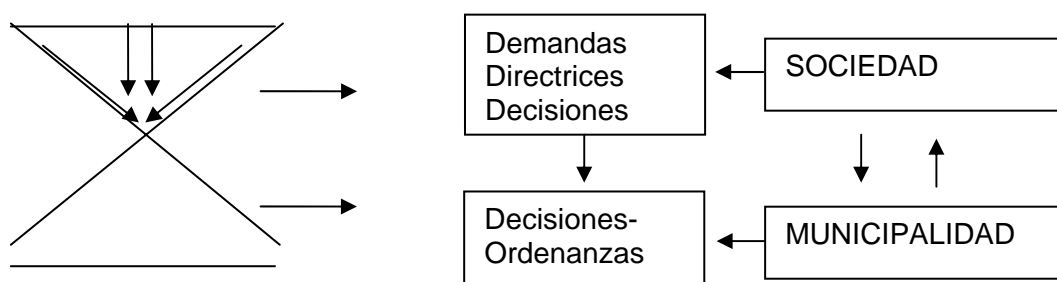
Una herramienta de apoyo a este subsistema son los *Manuales de Procedimientos Administrativos y Financieros*, que operan como medio para regular las actividades de la Municipalidad y actuar siempre en el marco del principio de la consistencia.

○ **ENFOQUE DEL DISEÑO DE LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA**

Las Municipalidades Alternativas son espacios que buscan consolidar una democracia participativa real. Sus Concejos Municipales comprenderán las dimensiones de este reto para constituirse en un espacio que jurídicamente canalice decisiones trascendentales expresadas por el mandato popular, inscritas en los planes participativos de desarrollo cantonales.

Si se grafica la estructura organizacional interrelacionada de población/Municipalidad, tendrá aquél la forma de un reloj de arena. La población en la parte superior trasladará sus demandas y decisiones a sus respectivas organizaciones de primer grado, estas a su vez, a otras de segundo nivel, hasta llegar a las organizaciones de conducción de los procesos de desarrollo local.

El caso de Guamote: el Parlamento Indígena Popular; el Comité de Desarrollo Local y las Mesas de Concertación, las cuales se han estructurado en función de avanzar a la consolidación del Poder Local y, en la perspectiva de alcanzar la misión y metas establecidas en el PPDCG.



En este contexto, la Municipalidad asumirá las siguientes funciones:

- Canalizar demandas, decisiones y directrices ciudadanas.

¹³² Ibídem.

- Viabilizar y brindar operatividad a los consensos consignados en los planes de desarrollo cantonales y en los planes operativos anuales.
- Reflexión y delimitación de políticas dirigidas al desarrollo sustentable del cantón.
- Conducir la ejecución de los planes.

En consecuencia, la Municipalidad tiene responsabilidades directas en los logros y alcances que generen la ejecución de los planes.

Por lo tanto, la estructura organizativa de un Gobierno Local Alternativo, se fundamentaría en una nueva visión centrada en el entorno y en la conformación de *equipos de participación* que asumirían la responsabilidad de intervenir positivamente, en forma proactiva, en el desarrollo de todas las acciones.

Esta propuesta elimina la clásica estructura piramidal. Se sustenta en la necesidad de trabajar coherentemente en un *sistema* que permita el desarrollo continuo de los talentos humanos y que posibilite la integración de los actores sociales en amplios espacios de decisión, trabajo y coordinación. De este modo, el *Sistema* integra a las instancias organizativas internas así como a las organizaciones externas que tienen responsabilidad en los procesos de desarrollo sostenido del Cantón, en una unidad orgánica, *ubicando las relaciones de coordinación, responsabilidades y de participación ciudadana*.

Las instancias que conforman los estratos organizacionales estarían, a su vez, constituidos por equipos de participación integrados por los colaboradores de la municipalidad; y, las instancias externas, conformadas por el tejido de organizaciones sociales del Cantón.

Una entidad municipal alternativa necesita cumplir con su papel de apoyar y coordinar las acciones conducentes a consolidar la estructura del Poder Local, fundamentado en los puntales trascendentes como son la interculturalidad, la equidad, la participación; así como, favorecer la concertación política y social para lograr un desarrollo local sustentable; y, apoyar y coordinar las acciones conducentes a consolidar una democracia participativa sólida.

Por ello, implementar su estrategia de desarrollo requiere, entre otros aspectos, de un *Sistema Organizativo* que dé respuestas a las funciones tradicionales y adicionalmente, a sus nuevas responsabilidades incluidas en el *Plan Participativo de Desarrollo Cantonal*.

En este tipo de institución pública “participativa” que recibe de la ciudadanía no sólo opiniones y sugerencias, sino “mandatos”, el Alcalde no debe estar en la cúspide de la pirámide, sino en el centro de una red del proceso de toma de decisiones. La idea es tender a *no priorizar un modelo piramidal de gestión sino más bien a lo horizontal y participativo*. Este criterio es fundamental observar ya que reorienta toda la planificación institucional.

o **ARQUITECTURA DE LA ORGANIZACIÓN**

La propuesta de organización para este tipo de *Municipalidad Participativa* se fundamenta en nuevas visiones centradas en el entorno y en la conformación de equipos de participación, estructuradas en *Coordinaciones*.

Esta nueva concepción que elimina, como ya se dijo, la clásica estructura piramidal, para dar paso a una estructura organizativa conformada por las instancias internas y que incorpore a las organizaciones externas que tienen responsabilidad en los procesos de desarrollo sostenido del cantón, en una unidad orgánica, ubicándose las relaciones de coordinación, responsabilidades y de participación ciudadana.

Las *coordinaciones* internas estarán constituidas por *equipos de participación* conformados por los colaboradores de la municipalidad. Las instancias externas serán las conformadas por las organizaciones sociales del cantón.

La propuesta de la arquitectura organizacional se inscribe en la necesidad de prever el desempeño de las nuevas funciones y responsabilidades del desarrollo local, que las distingue de las municipalidades tradicionales.

Estas responsabilidades fundamentalmente son las siguientes:

- Normar los procesos fundamentales que conduzcan a fortalecer y consolidar el Poder Local Cantonal.
- Dotar de los recursos financieros establecidos en las instancias organizativas del Poder Local.
- Establecer un sistema administrativo de mejoramiento continuo de calidad de los procesos, que garantice la optimización en el uso de los recursos y su manejo transparente.
- Promover el fortalecimiento del tejido de organizaciones del cantón, el diseño, ejecución y desarrollo de proyectos productivos que beneficien a los sectores de mayor vulnerabilidad
- Diseñar e implementar procesos de capacitación en gestión local, que promueva el desarrollo de capacidades locales para la conducción del proceso de consolidación del poder local.

El *Sistema de Organización* para un gobierno local alternativo será un diseño circular, en el cual el fundamento básico es la coordinación y participación. Esta propuesta conduce a pensar en una estructura de relaciones horizontales (estructura plana) en las que, la comunicación y la coordinación juegan un rol fundamental, constituyéndose en una trama que cruza a toda la organización. Se trata, entonces, de establecer un equipo de trabajo integral¹³³, dividido en subequipos¹³⁴ que interaccionan e interactúan entre sí, para conjuntamente desempeñar esfuerzos para alcanzar la misión, visión y los objetivos estratégicos institucionales.

En esta perspectiva, se han definido tres estratos organizativos¹³⁵:

- Centro de dirección (Acciones directivas internas).
- Coordinaciones de participación internos (acciones operativas).
- Coordinaciones de participación externos (acciones participativas).

¹³³ Definimos como "*equipo de trabajo integral*" al que está conformado por los grupos de trabajo internos a la municipalidad y los actores sociales formalmente organizados, en relaciones de coordinación, que trabajan en pos de alcanzar un objetivo común.

¹³⁴ A estos equipos se les denomina como "COORDINACIONES"

¹³⁵ información ampliada en este tema. Incluso una propuesta de "Reglamento Interno, se ubica en el Informe de Propuestas.

Para cada equipo de participación se definirán los objetivos, las relaciones de coordinación y autoridad y su conformación con los colaboradores que sean capaces de cumplir con eficiencia sus responsabilidades.

¿Cómo se refleja, en la arquitectura organizacional, lo alternativo? Intentamos dar la respuesta a través de la creación de instancias funcionales, que cumplan las responsabilidades adicionales a las establecidas en los cuerpos legales, y que se concretan al fomentar el fortalecimiento del Poder Local. Estas instancias son las *Coordinaciones del Desarrollo Local*¹³⁶:

Esta propuesta no aumenta burocracia; es decir, no se crearán partidas presupuestarias de personal en forma permanente. Los equipos de trabajo asumirán el desarrollo de programas y proyectos concretos que estarán financiados por organismos nacionales y/o internacionales¹³⁷. Su estructuración será progresiva en respuesta a la dinámica que el proceso de desarrollo local demande.

La inclusión en la estructura organizativa de la municipalidad de las instancias organizativas externas a ésta, visibilizan lo *alternativo*, puesto que, sus objetivos se centran en establecer las políticas y estrategias de participación ciudadana.

Las organizaciones de la sociedad civil, que participan en el proceso de construcción del Poder Local, hacen posible el afianzamiento de la democracia participativa ya que, al interactuar con la Municipalidad en tareas de coordinación, ejecución, evaluación y monitoreo de proyectos relacionados con los planes, se da un proceso participativo en la toma de decisiones. La incorporación de las organizaciones de la sociedad civil al mapa organizacional de la municipalidad, tienen su asidero en las nuevas formas de democracia participativa, esto es la necesidad de vincular las actividades y responsabilidades internas con las de nivel general de desarrollo del Cantón,

- **Sistema de personal**

La *gestión de personal* es la herramienta básica que trabaja en forma sistémica para apoyar el desarrollo de todas las acciones institucionales. En términos generales, se precisa contar con una planta de colaboradores/as altamente motivados y con sólidos conocimientos de los procesos, capaces de participar con efectividad y eficiencia en los nuevos roles a fin de optimizar su trabajo. La meta es la del diseño e implementación de un *Sistema de Gestión de Personal*, en el que subyace el principio de que cualesquier reforma que se requiera implementar o innovar, sólo es posible, con el concurso de autoridades y colaboradores altamente capacitados y motivados.

¿En dónde se radican las reformas? No solo en documentos científica o técnicamente diseñados, sino, fundamentalmente en la mente de los actores; de allí que trabajar en una eficiente administración de personal que apoye el desarrollo personal como medio para mejorar la autoestima y las relaciones interpersonales de excelencia, así como, el mantenimiento de altos índices de motivación individual y colectiva. Esta estrategia permite el desarrollo de una nueva cultura organizacional mediante la constitución de un ambiente de trabajo efectivo, caracterizado por óptimas interacciones sociales e interpersonales.

❖ **COMPONENTES**

¹³⁶ Ubicadas en la estructura en el estrato operativo.

¹³⁷ El equipo de planta de la institución será el establecido en los presupuestos correspondientes.

El sistema comprende el desarrollo y diseño de las herramientas o instrumentos de gestión de personal inscrita en dos momentos:

1. *Actividades de la gestión de los talentos humanos*
 - 1.1 Plan de talentos humanos
 - 1.2 Diseño del puesto de trabajo
 - 1.3 Reclutamiento y selección
 - 1.4 Inducción al personal
 - 1.5 Capacitación y entrenamiento
 - 1.6 Evaluación del desempeño y retribución
 - 1.7 Medidas disciplinarias

2. *Nuevas herramientas de la gestión de talentos humanos*
 - 2.1 Desarrollo humano
 - 2.2 Motivación y crecimiento
 - 2.3 Empoderamiento (Empowerment)
 - 2.4 Tercerización
 - 2.5 Marketing personal

A continuación se sistematizan los contenidos de cada componente:

- ***El plan de talentos humanos***

Proporciona las herramientas que conducen el camino a seguir para coadyuvar a la construcción de un gobierno local alternativo. Permite el empoderamiento de todos los colaboradores de la institución que apoya el crecimiento personal y el desarrollo de la autoestima. Habilita a que todos sus integrantes evalúen en forma similar sus avances y el grado de contribución al logro de los objetivos institucionales. Responde a las necesidades de la nueva institución municipal.

- ***Diseño del puesto de trabajo***

El perfil del puesto de trabajo es el conjunto de características psico-físicas que constituyen los requisitos y condiciones que aseguren el desempeño de las funciones del puesto, en forma efectiva, eficiente y eficaz de la persona contratada. Es el resumen escrito de las actividades, aptitudes, equipo necesario para cumplirlo y las condiciones laborales del puesto. Supone, por lo tanto, preparar especificaciones para el puesto - la explicación escrita de las aptitudes, conocimientos, habilidades y de otras características necesarias para llevar el trabajo con eficiencia-. Los aspectos a tenerse en cuenta en la definición del perfil son los siguientes: a) *Cargo*, b) *responsabilidades del puesto*; c) *educación formal y complementaria*; d) *experiencia*; e) *Conocimiento de idiomas*; f) *destrezas y habilidades*; y, f) *condiciones particulares*.

- ***Reclutamiento y selección***

Se trata de conformar una base general de candidatos/as elegibles para ocupar un puesto de trabajo. Para la contratación del nuevo personal se debe tener en cuenta que el proceso se haya desarrollado con absoluta transparencia. Las siguientes son las tareas básicas previas a la decisión que requieren ser desarrolladas: a) *Entrevista*

profunda; b) Oferta condicional; c) Examen físico; d) Decisión final para contratar al candidato/a

- ***Inducción a autoridades y colaboradores***

El componente se basa en la necesidad de preparar a la persona contratada para ocupar un puesto de trabajo o, a la persona elegida a ocupar una dignidad en el Gobierno Local, con el propósito de que logre una adecuada comprensión de la naturaleza y actividades de la institución, así como de su puesto de trabajo (responsabilidad y/o función).

- ***Evaluación del desempeño y retribución***

Conocer el grado de rendimiento y efectividad en el desempeño del puesto de trabajo y responsabilidades, de las fortalezas y debilidades que poseen los colaboradores (autoridades y empleados) para ofrecer la retroalimentación formal, continua y constructiva sobre estos parámetros, a fin de que cada colaborador, sea capaz de generar iniciativas para acentuar y mejorar las fortalezas y superar las debilidades y trabajar mejorando los estándares de calidad y productividad en el desempeño de sus funciones. Además, diseñar y/o mejorar los planes de capacitación en función de las necesidades de crecimiento personal para facilitar, a su vez, el mejoramiento institucional.

En ningún caso, la evaluación del desempeño estará orientada a establecer sanciones o despido de los colaboradores.

- ***Medidas disciplinarias***

Lo fundamental para gobiernos locales alternativos es que las medidas disciplinarias sean establecidas para fortalecer la cohesión interna con respecto a los objetivos institucionales y cantonales, y no solo para sancionar errores de procedimientos. Estas medidas deberán tener concordancia con la automotivación y la capacidad de los colaboradores para enfrentar sus responsabilidades con altos índices de calidad.

d) Sistema financiero

El área financiera constituye la columna vertebral de cualquier organización, porque en ella se procesan todas las decisiones tomadas por las autoridades y por los co-ejecutores de dichas decisiones.

Esta área es neurálgica debido a que es la responsable de producir información presupuestaria y contable, que dé cuenta de la transparencia en la gestión y que además, provea de información para el ejercicio del control social, a la que tiene derecho la sociedad.

La introducción de cambios en la gestión de gobiernos locales genera conflictividades debido a los diversos intereses de los actores (empleados, trabajadores, autoridades).

Los problemas sustanciales que limitan la capacidad institucional, se encuentran en:

- ***Presupuesto***

La transición de la gestión presupuestaria tradicional a la estructuración de presupuestos participativos inscrita en la nueva forma de gestión del desarrollo local, implica cambios profundos a partir de la misma estructura y de los procesos de estructuración. En este sentido, la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones en materia de distribución de las partidas presupuestarias implica la necesidad de avanzar en la definición de políticas y estrategias que además, deben conciliarse con la normatividad general vigente.

El presupuesto para la ejecución de los planes de desarrollo de gobiernos locales, deben pasar por la estructuración de planes operativos anuales fundamentados en las decisiones de la comunidad, a través del tejido de organizaciones del gobierno local.

Los presupuestos participativos serían una expresión concreta de la participación real de la población en la toma de decisiones sobre la gestión municipal por lo que se auspicia su pronta iniciación.

• Contabilidad

El sistema contable se ha modernizado con la implementación del PROFIN, paquete computarizado, creado por la AME.

Para reorganizar el área contable se requiere el despliegue de varias iniciativas. En caso de la municipalidad de Guamote se inició con tareas de capacitación y formación, tanto en el tema del desarrollo personal como en el manejo de las herramientas contables.

De inmediato se trabajó en la reingeniería de los procedimientos administrativos, financieros y contables para mejorar la organización de esta área. Un apoyo sustancial para implementar estos cambios tiene que ver con las decisiones políticas, tal el caso: uso de vehículos, de combustibles y lubricantes; utilización del equipo caminero y de los vehículos de uso de la municipalidad.

Es necesario mejorar la codificación contable al momento de la elaboración de los comprobantes. Este proceso se instituyó a partir del segundo semestre del año 2002, y ha producido efectos ampliamente beneficiosos en el empeño de actualizar la información contable.

La *Redistribución de responsabilidades* tiene la intencionalidad de evitar nuevos retrasos en los registros y procesos. En la propuesta de organización se sugiere las formas adecuadas de organización del área financiera, sin embargo, no se han tomado las medidas pertinentes.

Requerimiento de *Instituir varios controles internos*; no se ha logrado generar la concienciación ni a nivel de las autoridades ni de los funcionarios de la municipalidad.

Es necesario además:

- o *Mecanizar los procesos contables.* En los campos de inventarios, roles de pago, tesorería. Será importante avanzar en este tema con la implementación de redes computarizadas. El área financiera cuenta con los equipos y con el software suficientes y actualizados.
- o *Capacitar al personal del área financiera.* Esta acción ha sido realizada muy fuertemente, sin embargo solo una persona del

área podría considerarse especializada para el desempeño de la función. Se debe a la falta de liderazgo en el área y en el nivel de dirección superior. Se solicitó al señor Alcalde que asumiera la responsabilidad de la supervisión directa en la expectativa de capacitar al personal del área financiera.

- o *Conformar un equipo de trabajo*: que responda a las nuevas necesidades del modelo. Un aspecto importante es la contratación de un/a director/a financiero/a, que se ocupe de este rol vital para la municipalidad
- o *Instituir varios controles internos*: se trata de aplicar las normas vigentes que se relacionan con el control previo, control concurrente y control posterior; con la intencionalidad de además de cumplir con las disposiciones normativas, se de paso a una verdadera administración transparente. Los controles indicarán oportunamente lo correcto o incorrecto de las decisiones de los directivos y se podrán hacer los correctivos en forma oportuna, es decir evitar que se cometan actos corruptos o que se cometan errores involuntarios.

- **Sistema de control social**

o **Contextualización**

Para el caso de la experiencia que se presenta en esta síntesis, el control social tiene la intención de establecer los mecanismos de participación ciudadana como medio para trabajar en un ambiente de transparencia y efectividad en el uso de los recursos públicos y diseñar un sistema conceptual metodológico para ejercer el control social ciudadano.

La transparencia se relaciona directamente con el desempeño ético y honesto del puesto y con la optimización en el uso de los recursos destinados al desarrollo local que se complementa con la obligación de los gobernantes para rendir cuentas de su gestión a la sociedad a la que le eligió.

El *control social* se refiere al derecho de los ciudadanos de intervenir en la evaluación de los procesos y resultados de la gestión desempeñada por sus gobernantes y por el tejido de organizaciones que administran recursos provenientes del Estado y de la cooperación externa (nacional e internacional), destinados al desarrollo de programas y proyectos productivos y de desarrollo social.

El control social permitirá diseñar los indicadores sociales, técnicos y financieros que permitan un acercamiento eficaz en el desarrollo de estas tareas. Desde este enfoque, se precisa definir como premisa básica la instauración de modelos de *gestión participativa del desarrollo local* en los que los actores sociales que representen a las mayorías, tengan acceso real a los procesos de toma de decisiones.

De otra parte, el sistema de *control social* debe considerar que los factores como la cosmovisión, ecología, procesos organizativos, la pluriculturalidad, dificultan y a la vez enriquecen la gestión para la democracia y, en ese marco entender al proceso de control social como una herramienta de consolidación de la participación ciudadana y la democracia participativa.

○ El control social en el ámbito cantonal

En los últimos años se ha profundizado la crisis moral en el nivel de los gobernantes de grandes y pequeñas instituciones del sector público y privado lo cual se evidencia en la práctica constante de actos corruptos de gobernantes y funcionarios públicos en todos los niveles jerárquicos organizativos. Adicionalmente, se ha constatado un amplio desequilibrio entre actores políticos y sociales que perjudica a los sectores más vulnerables, impedidos de ejercer presión a los grupos de interés en el poder.

En el caso Guamate, el Parlamento Indígena Popular asume estatutariamente la responsabilidad de ejercer el *control social*. Varios pasos se han dado en esta dirección entre los que se pueden citar: a) desarrollo de un programa de veedurías sociales¹³⁸ para evaluar el Programa ORI; b) talleres de discusión y análisis del tema con la participación de varias ONG's amigas¹³⁹; c) promulgación del Estatuto del PIP y su correspondiente reglamentación, en cuyo articulado se dedica un espacio importante para el tema.

Un tema que debe incluirse en el Modelo es el de la *RENDICIÓN DE CUENTAS*, que diseñado teórica y metodológicamente, y debidamente instrumentado, debería instituirse como práctica obligatoria, teniendo en cuenta que para la instauración requiere de profundos conocimientos así como la valoración de experiencias logradas en otras realidades.

Los gobiernos locales como entidades públicas y autónomas, así como las organizaciones privadas sin fines de lucro como las ONG's, OSG's, asociaciones, federaciones etc., cuentan con marcos legales de control aparentemente suficientes, que aseguran cierta eficacia en la gestión y un buen manejo de sus recursos. Así vemos que de acuerdo a la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (LOAFYC), las entidades públicas y sus autoridades son responsables de dictaminar las normas y procesos para establecer un Sistema de Control Interno (previo y concurrente), como un conjunto de medidas, métodos y procedimientos orientados a salvaguardar los recursos y el patrimonio de la entidad de tal manera que reduzcan la posibilidad de que se cometan delitos, abusos o prácticas corruptas.

Asimismo, la Constitución Política del Estado y la misma LOAFIC establecen que a la Contraloría General del Estado, como órgano superior de Control, le corresponde el ejercicio privativo del control externo de los recursos públicos, en las entidades sujetas a ella. Sin embargo en la práctica, estos procesos no han arrojado resultados positivos, en la mayoría de los casos las auditorías ejecutadas por la Contraloría General del Estado se limitan a emitir observaciones (sugerencias) de procesos administrativos, contables y financieros, que no han tenido fuerza legal, quedando a discreción de autoridades y funcionarios la implementación de dichas recomendaciones.

De otro lado, la reciente creación de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción con funciones explícitas de ejercer el control en la gestión, trabaja con la herramienta de las "veedurías". Sin duda creemos que ha jugado un papel importante pero no

¹³⁸ Dirigido por el MBS

¹³⁹ Promovido por el equipo del Proyecto "Transparencia y Control Social".

suficiente. El hecho de detectar ilícitos y denunciarlos no ha logrado resultados positivos, creemos importante prever estos procedimientos a través de herramientas, políticas y estrategias que minimicen estos actos corruptos.

En los gobiernos locales se evidencia -en cuanto a la labor de la Contraloría General del Estado-, que las auditorías a los estados de situación financiera son posteriores a la ejecución y cuyos informes se emiten con fechas muy posteriores a las intervenciones, lo cual evidencia la falta de “oportunidad” en el ejercicio de una contraloría social que cumpla con sus objetivos.

En este contexto es preciso preguntarse: ¿por qué la necesidad de trabajar en el control social?. Respuestas preliminares e intuitivas se ubican en los planteamientos de diversa índole que han sido considerados y expuestos por diferentes sectores sociales y políticos, como las pautas que promueven este comportamiento:

- Bajo nivel de participación ciudadana en las contiendas políticas.
- Poder Judicial dependiente de la Política
- Afán de enriquecimiento rápido y desmedido.
- Limitación a la información pública.
- El control en manos del mismo poder público.
- Ingovernabilidad.
- Ambicioso poder político y económico.
- Costo del financiamiento de las campañas políticas.
- Pérdida de valores morales, etc.

Por último, la consolidación del poder local pasa por procesos de Reforma del Estado y, para ello se precisa implementar mecanismos y estrategias para su democratización, entre ellos, el control social es una herramienta de fundamental importancia para lo cual se requiere el estudio y diseño de un SISTEMA DE CONTRALORÍA SOCIAL, que de una parte trabaje en la *transparencia* a través de la modernización del aparato administrativo financiero institucional y, de otro lado, establezca el *control social* como una herramienta fundamental de carácter permanente y continuo a fin de garantizar procesos conducentes al mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad mediante la ejecución del gasto en las acciones y tareas establecidas en el PPDCG.

o **Control social y transparencia**

La *transparencia* en la gestión de gobiernos locales tiene que ver con la relación entre gobernantes y ciudadanía y, surge de la percepción y queja respecto a conductas corruptas, la mala calidad de los servicios públicos y el mal uso de sus recursos.

En este marco surge la *contraloría social de la gestión pública* que enfoca por un lado, la obligación de los gobernantes de rendir cuentas respecto a su gestión como líderes y gobernantes; y por otro, el derecho que tienen los ciudadanos de exigir la transparencia en el ejercicio de sus funciones.

La práctica del control social ubica como parámetros básicos: a) la participación ciudadana y, b) el acceso a la información. Por otro lado, *la rendición de cuentas*, uno de los componentes del Sistema, que a nuestro entender, posibilitará la consolidación del proceso de construcción del poder local en los gobiernos locales alternativos.

○ **Control social y control de resultados**

El *control por resultados* fue concebido prioritariamente como una forma de mejorar la efectividad de la administración pública; para aumentar el control de los políticos sobre la burocracia. También aumenta las posibilidades de control al hacer más explícitos los objetivos y los medios involucrados en la gestión pública.

Debe ser un proceso “objetivo” y precisa estar relacionado con un grupo de *actores sociales* y *la construcción colectiva de indicadores*. Es decir, superar las formas tradicionales de “presentar Informes” en actos solemnes muchas veces incompletos, otras veces faltos de verdad, para instituir procesos de medición de resultados de la gestión en forma tanto cualitativa como cuantitativamente.

Los gobernantes en este contexto, deberán dejar de ser los “*clásicos populistas*”, “*prestadores de servicios*” que cumplen promesas de campaña, y convertirse en verdaderos líderes alternativos que trabajen por y para la sociedad en su conjunto y con énfasis a los sectores vulnerables.

○ **Participación ciudadana y control**

La participación se define como un compromiso mental y emocional de una persona en una situación de grupo, que le anima a contribuir a las metas de éste y a compartir las responsabilidades que implican”. Así, a decir de Keith Davis, a la participación se la debe entender como “algo más que obtener el consentimiento para algo ya decidido; es una relación social y psicológica en dos sentidos, entre las personas; algo más que un procedimiento para imponer ideas desde arriba, y su gran valor consiste en que utiliza la creatividad de todos los empleados”.

La participación para el control, la vigilancia y la fiscalización de la gestión pública es un derecho y un deber; involucra tanto a los ciudadanos considerados individualmente como a los grupos, las asociaciones civiles o comunidades organizadas y para lograr eficiencia y eficacia en este proceso se requiere de conocimientos, capacidad y la acreditación de profundos valores.

La participación ciudadana y el control social, corresponden a la concepción de un nuevo Estado, con una estructura transparente y una función de servicio social que constituye su objetivo y razón de ser.

○ **Ámbitos del control**

Se refiere a la definición de los objetos sobre los cuales recae la responsabilidad de rendir cuentas, estos son: a) todas las acciones que se realicen en el ámbito cantonal, que utilicen fondos provenientes de las diferentes fuentes (transferencias del Estado, ingresos por convenios con organismos de cooperación nacional e internacional, ingresos propios provenientes de tasas y contribuciones, etc.), destinados al desarrollo sustentable del Cantón; b) todas las organizaciones que administren los recursos destinados al desarrollo social del Cantón: Municipalidad, PIP, CDL, Juntas Parroquiales, OSG's, ONG's, etc..

Se podrá intervenir en procesos de contraloría social en las diversas fases del desarrollo local: a) planeamiento participativo; b) consulta; c) concertación; d) co-decisión e) procesos de ejecución –a partir de la etapa de programación hasta la conclusión de las obras o proyectos- f) co-administración, entre otros.

▪ **Estrategias fundamentales**

- La formación para el ejercicio y la promoción del control social, dirigido a los actores sociales que representen a las grandes mayorías desprotegidas; a los funcionari@s responsables de la gestión local para que cumplan con el propósito de democratizar la administración.
- El gobierno local debe brindar mayores medios económicos para que se pueda promover de manera efectiva el ejercicio de la participación ciudadana, establecer estrategias de cooperación con el sector público y privado en la financiación de procesos de participación ciudadana
- Producción de información general, así como información presupuestaria, financiera y contable que visibilice la utilización de recursos y las obras ejecutadas.
- Propiciar cambios culturales profundos en la perspectiva de lograr una actitud positiva, proactiva y propositiva que sustituya la queja o reclamo en propuestas y alternativas para el desarrollo individual y colectivo. Aquí, la posibilidad de mejorar la confianza de sus gobernantes juega un rol fundamental.
- Considerar al ejercicio del control social como parte del proceso de participación de la sociedad civil que trascienda la dimensión de lo inmediato y se comprometa a fondo en la co-administración de lo público.
- Los grupos organizados de la sociedad civil deberán asumir la responsabilidad de impulsar, desde la vivencia cotidiana, la democratización de la administración pública en los niveles de planificación, gestión, ejecución y control, en la perspectiva de cimentar la co-gestión.
- La participación ciudadana debe conducir a procesos de “empoderamiento” de sectores excluidos con procesos de aprendizaje e información y la interlocución entre actores en conflicto; la participación se convierte en un canal de comunicación con la comunidad retroalimentándola con la información y capacitación recibida.
- El/la funcionari@ públic@ es responsable de abrir los espacios y canales de comunicación con l@s ciudadan@s, tanto en el cumplimiento de su quehacer como servidores públicos o como actores que intervienen en los espacios participativos de desarrollo local.
- Los actores sociales se convierten en actores políticos en ejercicio de sus derechos y deberes.

4. EJES TRANSVERSALES

Son tres los ejes transversales que cruzan a todos los componentes. Ellos son:

- a) Capacitación,
- b) Marco legal y,
- c) Comunicación.

a) Capacitación profesional

Este componente de capacitación en *Gestión de Gobiernos Locales Alternativos*, tiene como propósito la formación especializada de los actores internos y externos de la municipalidad en materias que tienen que ver con los procesos de desarrollo de los poderes locales.

Este trabajo de formación permitirá contar con los suficientes cuadros profesionalizados, capaces de apuntalar el proceso que se está gestando en el Cantón.

El nivel de instrucción de los actores sociales es absolutamente heterogéneo. Se presencia una gama formativa que va desde la primaria incompleta hasta personal que acredita estudios de postgrado. Todos ellos cumplen funciones de gestión, dirección y conducción de organizaciones gubernativas (municipalidades, juntas parroquiales) y de organizaciones sociales de primero y segundo grado.

Si bien ellos no acreditaban formación profesional relacionada con las funciones, el hecho de que debieron responder a necesidades sociales y comunitarias, les obligó a desempeñar tareas con las cuales no estaban antes vinculados y sobre las cuales no acreditaban conocimientos profesionales que les permitan desempeñar con eficiencia, eficacia y calidad dichas funciones.

El programa de capacitación propuesto supone una estrategia de apalancamiento del proceso de transparentación de la gestión pública y, en general, del proceso de construcción del Poder Local, porque ello permite crear una conciencia colectiva respaldada en el conocimiento y con capacidad para asumir un liderazgo que enfrente los nuevos desafíos en forma creativa, con estándares éticos y alta sensibilidad frente a la problemática de una localidad.

- ***La propuesta del programa de capacitación***

El Programa de capacitación en Gestión y Gerencia de Gobiernos Locales Participativos, está orientado a profesionalizar a las personas que provienen de organizaciones sociales y de instituciones del Cantón en las diversas funciones y en aquellas que potencialmente podrían acceder, creando y recreando iniciativas y nuevas opciones metodológicas, a fin de cubrir las necesidades de grupos heterogéneos en formación y homogéneos en intereses de aportar al desarrollo del gobierno local.

- ***Objetivo***

Formar dirigentes /as que aseguren decisiones acertadas en las diferentes funciones de conducción de instancias institucionales u organizativas relacionadas con el desarrollo local sostenible y sustentable del Cantón; capaces de orientar el proceso de

cambio, hacia la calidad y mejoramiento continuo de procesos, así como el cumplimiento eficiente y eficaz de sus roles, inscritos en el nuevo modelo de Poder Local.

▪ **A quiénes va dirigido el programa**

Al conjunto de líderes/ezas de organizaciones sociales, autoridades locales, coordinadores y técnicos de proyectos, miembros/as de las juntas parroquiales y los potenciales actores que en el futuro puedan verse envueltos en el desarrollo de la región. También podrán participar en este programa actores sociales de otros cantones.

▪ **Plan de estudios**

La organización del Programa se enmarca en una estructura dinámica y flexible, cuyas temáticas se interrelacionan en forma interdependiente para cumplir con los propósitos que tienen que ver directamente con el perfil profesional.

a) **Áreas de estudio**

- *Desarrollo personal y ciudadanía*
- *Desarrollo local*
- *Herramientas de la gerencia administrativa y financiera*

b) **Materias por áreas**

▪ **Desarrollo personal y ciudadanía**

- *Desarrollo y crecimiento personal*
- *Valores de la nueva subjetividad*
- *Construcción de ciudadanía*
- *La calidad total del ser y habilidades de liderazgo*

▪ **Desarrollo local**

- *Globalización y desarrollo local*
- *Planificación del desarrollo*
- *Indicadores para el desarrollo local*
- *Descentralización administrativa y financiera*
- *Interculturalidad y género*

▪ **Herramientas de la gerencia administrativa y financiera**

- *Información financiera y toma de decisiones*
- *Planificación financiera y presupuestos participativos*
- *Monitoreo y evaluación*
- *Transparencia y control social*
- *Comunicación y manejo de información*
- *Marco legal*

b) **Marco legal**

Entendido como el conjunto de políticas, normas, leyes, reglamentos, con las cuales la municipalidad se desempeña, es importante tener en cuenta que el marco legal no sólo son las regulaciones que se tienen que practicar, sino, las reglas que dibujan la cancha en la cual debemos actuar, permiten el ordenamiento de las acciones y se constituyen en las pautas valederas para actuar en términos de equidad y justicia.

Es importante destacar que el marco legal adecuado es aquel que surge de la necesidad de estandarizar las reglas del juego, marco en las que se desarrollarán las tareas y responsabilidades de las instancias organizativas.

Generalmente, el marco legal interno de los gobiernos locales adolecía de fuertes debilidades en materia de actualización de ordenanzas.

Para el caso de Guamate se ha identificado tres niveles de priorización para trabajar en el marco legal interno de la municipalidad:

- Nivel 1:* Ordenanzas a crearse. Tendrán como base los resultados alcanzados en procesos de fortalecimiento institucional.
- Nivel 2:* Ordenanzas que requieren actualización. Que respondan a las necesidades actuales de desarrollo organizacional. Por ejemplo, actualización de procedimientos financieros; actualización de tasas y contribuciones (muchas ordenanzas aún están valoradas en sucres).
- Nivel 3:* Ordenanzas que requieren seguimiento para el cumplimiento. Algunas ordenanzas están vigentes y los directivos y funcionarios ni las conocen y la toma de decisiones se realiza al margen de esta normatividad.

En Ecuador, el sector municipal cuenta con un amplio marco legal de carácter general, sin embargo, los nuevos procesos que tienen el carácter de inéditos, precisan de una actualización y adecuación de los cuerpos legales externos e internos para lograr un eficaz desarrollo de los procesos en curso. Por lo tanto, es importante estar sujetos a las dinámicas que ofrece el campo legal porque ellas condicionan, en mucho, el desenvolvimiento de toda institución.

c) Sistema de comunicación

La comunicación, hoy es vista no sólo como una herramienta política sino como una estrategia que debe permitir la transparentación de toda gestión pública y privada. Así, la comunicación podrá ayudar a restablecer el liderazgo político y sobre todo, a crear un ambiente de participación ciudadana, a fin de que todos se sientan comprometidos en un proceso de construcción social acorde con la idea de desarrollo local, transparencia y control social.

▪ Comunicación y transparencia

La *transparencia política y el manejo de recursos*, tienen en la comunicación y los medios de comunicación, las herramientas más efectivas, en tanto se haga conciencia en la diversidad de voces - todos requieren hacerse oír y sentir-. Por lo tanto, se debe evidenciar que la comunicación y los medios de comunicación en el marco de la transparencia, serán las herramientas para informar y comunicar las acciones del gobierno y de las organizaciones del cantón, en la perspectiva de imponer modelos de realidad que la gente, el propio gobierno, el poder y la sociedad transparenten sus actos, en este importante proceso de cambio y democratización del Poder Local.

La propuesta de Guamate, de trabajar en el contexto de la democracia participativa y el ejercicio pleno de los derechos de ciudadanía, implica pensar a la comunicación estratégicamente, que tiene que ver con una ética y con unos propósitos. La idea que se plantea es que la comunicación es una estrategia que debe pensarse integralmente en el marco del accionar político para posibilitar la real participación e interacción ciudadana con el ejercicio del gobierno.

▪ **Los problemas de la comunicación**

- La atención a medios de comunicación masivos hace que se descuide la comunicación con las comunidades.
- El desconocimiento de la filosofía institucional y desconocimiento del PPDCG, infiere la falta de socialización del nuevo modelo de organización.
- Falta de comunicación interna, pues se nota un desorden organizacional que provoca que cada departamento trabaje de forma aislada e independiente.
- Inexistencia de reuniones de planificación y coordinación hace que se dé un modo de laborar sin conexión; esto hace que no todos tengan la suficiente información para su trabajo cotidiano.
- Aun cuando circula suficiente información para tomar decisiones, dado el carácter oral de ella, no se cumple totalmente la premisa de empoderar a los personeros con la información pertinente.

No hay entrenamiento en comunicación.

- **El modelo de comunicación**

El modelo de comunicación se orienta a definir una estrategia de comunicación que permita a) el transparentamiento de la gestión municipal, b) la consolidación de una cultura organizacional, c) la mejor circulación de la información, que coadyuve a mejorar la calidad de los servicios y posicione en la sociedad a la Municipalidad con su modelo de gobierno alternativo, d) promueva la capitalización de los saberes locales coadyuvando así al fortalecimiento de las culturas locales

El *modelo de comunicación* propuesto considera:

- El sistema de comunicación de gobiernos locales, valiéndose de la información que proviene de su entorno y de la que ella también creará, permitiendo un proceso de constitución de una cultura organizacional y una comunidad de actores que tenga conciencia que puede incidir y modificar su realidad (efectos sociales, culturales y políticos).
- Priorizará la interacción y la interrelación permanente entre los diversos públicos que tiene (internos, externos y del contexto); y,
- Tenderá a la producción de significados con el fin de fundar un espacio de convergencia y la consolidación de la cultura de la comunidad.

- *Sus ejes serán, la reciprocidad, la motivación y la negociación simbólica. Sus parámetros: ser holística, dinámica y normada.*

En este contexto, un gobierno local será considerado como el *emisor institucional* de información; su propósito es el de interactuar con la sociedad local, regional, nacional e internacional.

En el espacio comunicante no hay jerarquías institucionales pero sí niveles que están permanentemente influyéndose entre sí mismas. Éstos son:

- La *comunicación interna*: es el subsistema primordial. Está sujeta al ritmo cotidiano administrativo y es generador de muchas situaciones tanto conflictivas como positivas. La tendencia tiene que ser el instituir, a través de ella, una *cultura organizacional*.
- La comunicación externa, implica el manejo de diversas herramientas: desde las relaciones públicas, la generación de materiales, hasta la expresión de una imagen institucional basada en una diversidad de símbolos culturales con los que un gobierno local puede identificarse.
- Una red informativa: se relaciona con el trabajo mancomunado con todo el tejido de organizaciones para desatar con ellos iniciativas de investigación, formación y fomento, las que ya están inscritas en los planes de desarrollo cantonales pero que ahora se desarrollan atómicamente.
- *Un sistema de mercadeo*: Tiene que ver con la constitución de un espacio que gestione la realidad y los potenciales culturales, ecológicos, sociales, económicos del Cantón, pero en el campo de la comunicación.

El Sistema de Comunicación que planteamos fue definido como el conjunto de aportes de todas las funciones y actividades que se dan dentro de la organización municipal: en este contexto, depende o está en correlación con otros sistemas organizacionales, donde claramente su objeto es la comunicación. Estos sistemas son:

- El de *decisión*, que tiene que ver con los procesos de Gobierno Local.
- El *físico*, que se relaciona con los procesos de apoyo, servicio y desarrollo cantonal.
- El de *comunicación*, que supone la transferencia y gestión de la información.

- **El sistema de comunicación**

El *Sistema de Comunicación* para gobiernos locales comprende una serie de objetivos estratégicos, tareas y recursos asignados.

Debe contener mínimamente:

- **Políticas del plan de comunicación**: transparentar la comunicación; información veraz, oportuna y confiable; espacio de participación ciudadana; todos los actores sociales son comunicadores.

- **Los cuatro subsistemas del plan:** a) comunicación interna; b) comunicación externa; c) la red informativa y, d) el sistema de mercadeo.

Canales

Los canales son las herramientas que permitirán efectivizar el presente plan y serán:

- Creación de una unidad de comunicación.
- Casas abiertas para mostrar el trabajo de la Municipalidad.
- Producción de materiales educativos y de información.
- Utilización de las nuevas tecnologías de comunicación e información en la Municipalidad de Guamote.
- Creación de una red informativa entre la unidad de comunicación municipal y unidades de comunicación de organizaciones, movimientos civiles y políticos.

LA GESTIÓN PARTICIPATIVA EN LA PROVINCIA DE SUCUMBÍOS

Soc. Franklin YACELGA

Resumen

El presente trabajo busca a la luz de las discusiones y aproximaciones teóricas producidas sobre el desarrollo local y la gestión participativa, construir un instrumento que nos permita aproximarnos y estudiar al estudio de la gestión que impulsan los gobiernos locales.

Para lograr el propósito de este trabajo, en un primer momento, se hará una construcción teórica del objeto de estudio, ubicando los elementos constitutivos de la misma y , a partir de estos aspectos, en un segundo momento, elaborar un instrumental que permita la medición de esta práctica en base a la construcción de un índice.

Con este instrumental se hace el acercamiento y aproximación a la gestión del gobierno provincial de Sucumbíos para verificar los elementos que están presentes y proceder a caracterizarla y extraer los alcances de la misma.

Finalmente, a manera de conclusiones se presentan los hallazgos más significativos para la propuesta teórica – metodológica planteada para este trabajo de investigación.

**Para Martina y Nataly
Acompañantes incondicionales
*en la búsqueda de alternativas
al pensamiento único.***

INDICE

CAPITULO 1 EL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN

Contexto del Problema	6
Enunciado del Problema	6
Elementos del Problema	7
Formulación del Problema	7
Objetivos de la Investigación	8

CAPITULO 2 LA GESTION PARTICIPATIVA

Aproximación Teórica a la Gestión Participativa	9
Caracterización de la Gestión Participativa	15
Operacionalización de la Gestión Participativa	20
Índice de la Gestión Participativa	24
Matriz de la Gestión Participativa	27

CAPITULO 3 LA GESTIÓN DEL HCP DE SUCUMBIOS

Caracterización de la Gestión del HCPS	31
Los hallazgos del estudio de caso	37

CAPITULO 1: EL PROYECTO DE INVESTIGACION

Contexto del problema

En los últimos años, con la emergencia de ciertos actores sociales – movimiento indígena, coordinadora de movimientos sociales- que han logrado la conducción y administración de algunos municipios y consejos provinciales, básicamente de la sierra y de la amazonía - vinculados al Movimiento Pachakutik- se ha problematizado el tipo de gestión que se impulsa desde los llamados gobiernos locales.

Desde estos actores, la participación ciudadana y su articulación con la esfera de la gestión local, es un eje fundamental para la construcción democrática desde lo local o si se prefiere para la radicalización de la democracia. Más aún, la participación en los procesos de gestión y de conducción de una localidad, es decisoria, pues en este nivel se construye o se adopta –implícita o explícitamente- una visión de desarrollo, cualquiera que esta fuera, que guiará la acción de este ente gubernamental.

Mirar en la participación ciudadana la posibilidad de una nueva forma de gestión que responda a las necesidades locales, también ha sido una preocupación de los agentes de desarrollo –organismos bilaterales y de cooperación, ong´s- produciéndose un terreno muy propicio –existencia de recursos, elaboración de un discurso, presencia de instituciones,

desarrollo de instrumentos y metodologías-, para el cultivo de esta propuesta de gestión.

Enunciado del problema

Es precisamente este campo de la “gestión participativa” del desarrollo local el que abordaremos en este trabajo de investigación. Poniendo énfasis en las articulaciones entre participación y gestión. Para lo cual se ha seleccionado como campo de análisis, la gestión que impulsa el Consejo Provincial de la Provincia de Sucumbios, en la administración del Prefecto Luis Bermeo, tomando como referencia el año 2002, tiempo en el que se inicia un proceso de participación ciudadana para la elaboración del Plan de Desarrollo Provincial.

Elementos del problema

Los elementos que intervienen en el planteamiento y formulación del problema son tres: *el primero*, hace referencia al campo propiamente de la gestión local, los elementos que la componen y caracterizan; *el segundo*, relacionado con la esfera de la participación ciudadana, sus diferentes matices y ámbitos; *y el tercer* elemento que constituye nuestro problema de reflexión tiene que ver con la estructura institucional, que es la materialización o concreción de las estructuras de poder local.

Formulación del problema

La cuestión que se plantea para abordar este campo de investigación está referida a cuáles son los elementos que caracterizan una gestión participativa y a partir de esta aproximación teórica, mirar si el Consejo Provincial de Sucumbíos impulsa una gestión de este tipo, qué cambios en la estructura administrativa se han iniciado para lograr la institucionalización de la participación ciudadana en la toma de decisiones, en la ejecución, en el seguimiento de las obras, en el manejo de los recursos financieros y su priorización, entre otros; cuáles son las capacidades de los actores locales para articular y alinearse entorno a un proyecto común.

Objetivos de la investigación

En esta investigación el interés general que orientará nuestra búsqueda y recolección de información será el investigar el tipo de *gestión local* que se impulsa, en el período 2003, en el Consejo Provincial de Sucumbíos.

En cuanto a los aspectos más concretos dentro de la investigación propuesta nos planteamos los siguientes objetivos particulares:

- 1.1. Caracterizar la gestión del Gobierno Provincial de Sucumbíos en el período 2003
- 1.2. Analizar la gestión del gobierno Provincial de Sucumbíos a la luz de lo que se podría considerar una gestión participativa.
- 1.3. Elaborar una matriz para el estudio y comprensión de la gestión de los gobiernos locales.

CAPITULO 2: LA GESTION PARTICIPATIVA

Aproximación teórica a la Gestión Participativa

En el caso ecuatoriano las experiencias de gestión participativa y de acciones destinadas a democratizar la gestión representan un proceso en ciernes, que obedece al interés de los actores sociales (organizaciones indígenas, barriales, campesinas, organismos de cooperación, gobiernos locales) de modificar los poderes locales sobre la base de imaginar diversas formas de conducir la gestión de los gobiernos locales. Así la construcción de una gestión participativa se ha convertido en una preocupación central para actores institucionales, políticos y sociales.

Desde el Estado la atención se ha colocado sobre los procesos de modernización, descentralización y privatización¹⁴⁰; predominando un enfoque instrumentalista de la participación, mientras que desde los actores sociales y algunos organismos no gubernamentales han encontrado en los gobiernos locales el espacio para construir la democracia participativa¹⁴¹, modificar los poderes locales y democratizar la gestión.

¹⁴⁰ Véase, CONAM, GTZ, La Modernización del Estado.

¹⁴¹ Véase, Fernando Guerrero, *La experiencia de participación ciudadana y gestión local en Cotacachi*, en Ciudadanías emergentes. Experiencias democráticas de desarrollo local. Ediciones GDDL, 1999; Ana María Larrea y Fernando Larrea, *Participación ciudadana, relaciones interétnicas y construcción del poder local en Saquisilí* en Ciudadanías emergentes. Experiencias democráticas de desarrollo local.

A la par desde “la academia” se trata de discutir y problematizar las diferentes aproximaciones, enfoques y metodologías¹⁴² sobre el desarrollo, al tiempo que se trata de construir instrumentos que ayuden y garanticen, por un lado, la participación ciudadana y, por otro lado, la eficiencia institucional y la competitividad de las iniciativas locales.

Las reflexiones que se han generado entorno a la participación ciudadana, la gestión institucional de los gobiernos locales, la modernización del estado, el desarrollo local; son de utilidad para la construcción teórica de la gestión participativa, pues son nociones sobre las que gira el concepto en cuestión. Con este afán iremos de lo más abstracto que es la noción de desarrollo a lo más concreto que es el concepto de participación ciudadana, para al final de este recorrido bosquejar la noción de gestión participativa que emplearemos en este trabajo.

En la última década se ha producido un debate entorno a la noción de desarrollo, cuestionando sobre todo aquellas visiones lineales, unicasales y mecánicas que habían dominado en las anteriores décadas, la teoría y práctica. Esto ha puesto en evidencia la necesidad de re-pensar las aproximaciones y teorías sobre el desarrollo, teniendo como punto de partida el hecho fundamental de reconocer a éste objeto

Ediciones GDDL, 1999; Franklin Ramírez , *La política del desarrollo local, innovación institucional, participación y actores locales en dos cantones indígenas del Ecuador*. Serie Ensayos Forhum. Ediciones del Centro de investigaciones Ciudad, 2001.

¹⁴² Un síntoma de aquello es la cantidad y diversidad de ofertas educativas que se han colocado en el mercado.

de conocimiento como algo complejo, multidimensional, axiológico, en tensión¹⁴³.

Parafraseando a Boisier diremos que el desarrollo de un territorio organizado depende de la existencia, articulación y coherencia de seis elementos presentes en todo territorio organizado: actores, cultura, recursos, instituciones, procedimientos y entorno. El desarrollo se producirá si la interacción es sólida e inteligentemente **articulada mediante un proyecto colectivo** o un proyecto político regional.¹⁴⁴

Siguiendo a Arocena diremos que para producir el concepto correcto de desarrollo, es necesario conocer los recursos locales, las potencialidades humanas, las herencias del pasado, es decir, las características específicas de la sociedad en cuestión. Aspectos que estarían contenidos en tres variables: **modo de desarrollo**¹⁴⁵, **sistema de actores e**

¹⁴³ Véase, Sergio Boisier, *Desarrollo (local) ¿De qué estamos hablando?* en Transformaciones Globales, instituciones y políticas de desarrollo local. Ediciones Homosapiens, 2001. José Arocena, *El desarrollo local, un desafío contemporáneo*. Ediciones Nueva Sociedad, 1995. Amirtya Sen, *Desarrollo y Libertad* Ediciones Planeta, 2000.

¹⁴⁴ Véase Boisier S. "Teorías y Metáforas sobre desarrollo Territorial". Ediciones CEPAL- Naciones Unidas, 1999.

¹⁴⁵ Arocena entiende por **modo de desarrollo** las diferentes formas que ha ido tomando la estructura socioeconómica local en el territorio estudiado... precisando las lógicas que fueron pautando sus grandes transformaciones. Interesando aquellas dimensiones que se refieren al grado de integralidad del proceso de desarrollo y la capacidad de elaboración de respuesta diferenciada.

Por **sistema de actores** la totalidad de los agentes que han intervenido o intervienen en el proceso de desarrollo del área estudiada. Centrando la atención en las formas de articulación de todos los actores (locales y globales) que inciden en el área estudiada. En cada sociedad local existe un sistema de relaciones de poder que es necesario describir y analizar.

Los contenidos **identitarios** de la sociedad local analizada, se refiere a aquellos rasgos que han tenido una incidencia decisiva en los procesos de desarrollo. Tomando en cuenta los mecanismos de socialización de los individuos y de los grupos. Al respecto véase Arocena J. "El desarrollo local, un desafío contemporáneo". Ediciones Nueva Sociedad, 1995.

identidad local. La forma cómo se articulan estas tres variables da cuenta de la especificidad de lo “local” y de la forma como inciden las regularidades estructurales.

Esta manera de aproximarse o comprender la noción del desarrollo local, supone la articulación entre las estructuras institucionales, procedimentales, identitarias, las formas de apropiación y de propiedad de los medios y el conjunto de iniciativas de individuos o grupos, que se producen en una coyuntura concreta, dando lugar a un modo específico de desarrollo alrededor del cual se establecen relaciones entre los diferentes actores e instituciones.

De igual manera, las reflexiones sobre la **gestión institucional** de municipios y prefecturas, plantean la necesidad de pasar de un rol de prestador y administrador de servicios a **un rol de facilitador del desarrollo**, lo que supone la existencia de una Agenda de Desarrollo que responda a las demandas locales colectivas. La gestión institucional es concebida como la **capacidad para impulsar iniciativas concertadas con el sector privado, los centros de educación superior, los actores locales**, a fin de crear entornos territoriales innovadores, estimuladores del desarrollo empresarial y la generación de empleo productivo.¹⁴⁶ Puesto que la eficiencia productiva no depende

¹⁴⁶ Francisco Alburquerque, *La importancia del enfoque del desarrollo económico local* en Transformaciones globales instituciones y políticas de desarrollo local. Ediciones Homosapiens, 2001.

tan sólo de lo que ocurra al interior de las empresas, en términos de su reorganización inteligente. También es resultado de la dotación, orientación y calidad de las infraestructuras básicas y los servicios de desarrollo empresarial existentes en su entorno territorial... lo cual hace necesario reforzar las actuaciones en esos ámbitos, a fin de mejorar la calidad de las infraestructuras y servicios básicos, así como el sistema de comunicaciones para el movimiento de personas, información y mercancías¹⁴⁷.

Esta situación obliga a realizar cambios internos en los municipios y consejos provinciales tendientes a una gestión por objetivos y no únicamente del cumplimiento del orgánico funcional; a la evaluación de rendimientos según resultados y no de la capacidad de gasto; **al fortalecimiento de la participación ciudadana en la definición de planes y estrategias de desarrollo como también de ejecución, evaluación y seguimiento de estos.**

La reflexión sobre el concepto de **participación** ha posibilitado hacer una diferenciación entre la participación social y la participación ciudadana. La primera referida a la interacción entre los individuos para constituir organizaciones o con otros actores como organismos no gubernamentales para impulsar acciones que fortalecen su razón de

¹⁴⁷ Ob. Cit. Pág. 185

ser. Por lo que, este tipo de participación no incide en la actividad pública, pues sólo tangencialmente se relacionan con el Estado, más para solicitar la dotación de algún equipamiento físico, que para la formulación de políticas públicas. Tradicionalmente se asume que la participación social se refiere a los fenómenos de agrupación de los individuos en organizaciones a nivel de la sociedad civil para la defensa de sus intereses sociales¹⁴⁸.

La segunda, la **participación ciudadana**¹⁴⁹ supone que los individuos en tanto “ciudadanos” toman parte en alguna actividad pública... {Ahora bien} la participación ciudadana implica la intervención de los individuos en actividades públicas, en tanto portadores de intereses sociales... {Referirse a la participación ciudadana en este contexto supone concebir como un complemento de la democracia representativa}. No significa sustitución de los representantes políticos en el sentido que “no se trata de sustituir a los gobernantes o representantes elegidos, ni en el Estado, ni en la comunidad autónoma, ni en un Municipio, por otras personas designadas por determinados grupos o asociaciones civiles en representación de éstas¹⁵⁰.

¹⁴⁸ Nuria Cunill, *Los Elementos Básicos del Concepto de Participación Ciudadana*, en Participación Ciudadana, VV.AA. CESEM- Fundación Ebert, México, 1996.

¹⁴⁹ La acepción de participación ciudadana que adoptamos en este documento es la planteada por Nuria Cunill en *Los Elementos Básicos del Concepto de Participación Ciudadana*. Grup d’Aprofundiment Democràtic Mesa Cívica pels Drets Socials. Gener de 2000.

¹⁵⁰ Ob. Cit., Pág 69 y ss.

En tal sentido, la gestión participativa no sólo debe optimizar las formas directas de expresión ciudadana (referéndum, consulta popular, etc.), sino la posibilidad de aproximar a representantes y representados, lo que supone se desburocratice la gestión y transparente los asuntos técnico-políticos, habida cuenta de que es precisamente en su ámbito donde se adoptan las decisiones más importantes que afectan la vida colectiva. La gestión participativa aparece así conectada con el establecimiento de instancias de mediación deliberativas, capaces de movilizar espacios de representación, negociación e interlocución¹⁵¹.

Sin lugar a dudas, la gestión participativa, constituye un mecanismo a través del cual la esfera pública social (movimientos sociales, centros de educación, gremios, articulados igualitariamente) influye sobre las decisiones estatales a través de la creación de espacios de interlocución y negociación entre el Estado y la sociedad civil que garanticen que las decisiones de aquel tengan como medida la ampliación y garantía de los derechos ciudadanos. Responde a la necesidad de redefinir las fronteras entre el Estado y la sociedad, a la reforma institucional de la sociedad política que devuelva el poder a la sociedad y establezca una política de inclusión dirigida a lograr el reconocimiento de nuevos actores políticos.

La gestión participativa está vinculada a la posibilidad de modificar cambios en las asimetrías de la representación política y social –preeminencia dentro de las instancias de decisión de aquellos sectores que tiene mayor peso económico- los mecanismos de participación pueden aliviar las inequidades, generando condiciones para legitimar o problematizar el modelo de desarrollo que crea estas inequidades¹⁵².

¹⁵¹ Véase, Nuria Cunill “La rearticulación de las relaciones Estado –Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos”, publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 4, Caracas, 1995.

¹⁵² La estructura económica tiene una clara influencia en el establecimiento de inequidades en la distribución del poder social, por ello su modificación resulta clave, para que quienes más necesitan participar en la toma de decisiones sobre los aspectos que afectan sus vidas puedan hacerlo.

Caracterización de la Gestión Participativa

Como se pudo esbozar esta forma de gestión gira sobre la participación de los actores sociales, en la medida que la participación es el elemento que otorga la especificidad a esta gestión, por ello sus elementos característicos son **ser incluyente, horizontal y cuya conducción se asienta en las decisiones adoptadas por un conjunto de actores políticos, civiles, económicos y estatales.**

Incluyente en el sentido que amplios sectores de la sociedad organizada, se involucran en la gestión local, a través de espacios activos de discusión y decisión¹⁵³ que pueden estar estructurados a través de ejes territoriales y/o temáticos, en los cuales los individuos se pueden involucrar en forma personal o como representantes de alguna forma de agrupación social.

Horizontal entendido como el ejercicio de los derechos y responsabilidades de ciudadanía para la identificación de las características socioeconómicas, los problemas y las posibles soluciones, la distribución del presupuesto, la ejecución de los proyectos, el control y auditoría social. No existen decisiones verticales, tomadas por una capa tecno-política de las estructuras institucionales. La participación es aquí, como dice Gret y Sintomer, un medio de afirmar su poder contra la mentalidad “tecnócrata” de las capas intelectuales medias, salidas de la universidad, que suelen pensar que la gestión es un asunto de competencias técnicas, a las cuales por cierto consideran socialmente y políticamente neutras¹⁵⁴. La participación, por lo tanto, es una manera de visibilizar la politización de estas reglas

¹⁵³ En el caso de Porto Alegre, la participación se materializa en cuatro espacios diferentes: ejecutivo, legislativo, la sociedad civil y los organismos específicos. El Ejecutivo está formado por el alcalde y el vicealcalde. El Legislativo está compuesto por la Asamblea de vereadores. La Sociedad Civil, todos los habitantes que deseen pueden participar en las asambleas, directamente o mediante agrupaciones o asociaciones. Las asociaciones profesionales y otras organizaciones de la sociedad civil están involucrados en asambleas temáticas. Los organismos específicos se sitúan entre el ejecutivo y la sociedad civil, organizado alrededor de lo territorial y lo temático. Al respecto véase Gret M. y Sintomer Y. Porto Alegre, Los desafíos de la democracia Participativa. Ediciones Abya Yala – Ciudad, 2002.

¹⁵⁴ Gret M y Sintoner Y. Ob Cit., Pág. 40 y ss.

técnicas y valorizar la capacidad de gestión de los simples ciudadanos. Por otro lado, la participación es un arma decisiva para luchar contra el clientelismo y la corrupción, pues se apoya en reglas que funcionan para todos, se erradica así la arbitrariedad subjetiva de quienes toman las decisiones y favorecen a tal o cual clientela.

Conducción colectiva como aquel rasgo que expresa la voluntad colectiva sobre la base de la toma conjunta de decisiones, tanto en la priorización de necesidades como en la ejecución y definición del horizonte de desarrollo local, que tiene como manifestación el cogobierno. Siguiendo a Gret y Sintomer, diremos que la democracia de asamblea se apoya en asambleas de ciudadanos, en la cual los delegados no deciden por sus representados, sino que son encargados de transmitir las decisiones tomadas a nivel de las bases. Como resume Cohen, es el ejercicio del poder –la participación activa en el gobernar y ser gobernado- lo que permitirá a todos los ciudadanos, y no sólo a las élites, adquirir una cultura política democrática¹⁵⁵.

Lo importante entonces es concebir a la gestión participativa como la resultante de estas interacciones entre los elementos que la configuran. No puede reducirse la gestión participativa para el desarrollo local, a alguno de estos elementos o a considerar que la presencia de uno de ellos caracteriza la gestión participativa, porque ello sería hacer una caricatura de ella. En este sentido, no podemos creer que estamos frente a la gestión participativa cuando se ha involucrado a los actores locales para la elaboración de un Plan de Desarrollo o porque se están impulsando acciones tendientes a estimular las iniciativas económicas locales o simplemente porque se han producido reformas en la organización interna. Estos elementos tienen que confluir como un todo que apunta a reconfigurar las relaciones de poder y las formas institucionalizadas de la gestión.

De ese modo, la gestión participativa para el desarrollo local requiere no sólo de la participación ciudadana, para la consideración de las expectativas e intereses de toda la ciudadanía, sino también **para la construcción de una estructura institucional que conviertan a los gobiernos locales en espacios de todos y que, por lo tanto, garantice a los diferentes actores sociales tomar parte en la gestión**

¹⁵⁵ Cohen Jean y Arato Andrew, “*Sociedad Civil y Teoría Política*”. Editorial Fondo de Cultura Económica. Traducción de Roberto Reyes Mazzoni. Primera edición en español de la tercera en inglés, 2000, Pág. 26 y ss.

pública, en los diferentes niveles de la estructura institucional. Es precisamente la apertura a la participación ciudadana lo que ha permitido ir haciendo cambios en la estructura institucional para dar lugar a espacios de participación; a la preocupación por ámbitos y problemáticas que anteriormente no eran del interés de estas entidades seccionales. Así la gestión participativa para el desarrollo local, viene acompañado de la redefinición del rol de los gobiernos locales que estimulen las iniciativas de desarrollo económico local. Como dicen Gret y Sintomer, al politizar fuertemente la gestión, al concebir lo social como el terreno de una lucha entre grupos, **al llamar a revolver la democracia representativa se busca instaurar un nuevo equilibrio de poderes que considero se refleja en las estructuras institucionales que se adopta.**

El desafío consiste, entonces, en complementar las estructuras institucionales, tanto para dar lugar a la participación ciudadana, como también para convertirlas en animadoras y catalizadoras estratégicas de una cultura política democrática, que no reduzca la democracia a un simple arreglo institucional en la que los individuos eligen entre las diferentes élites políticas que aspiran llegar al poder.

Como se puede apreciar, la gestión participativa para el desarrollo local, tiene como espacio de disputa el aparato institucional, tipificado y normado por las leyes ecuatorianas y especialmente las que tienen que ver con el régimen seccional autónomo, que le otorgan una serie de funciones, competencias y recursos para la consecución de los fines que ahí se establecen. Situación que la veremos más detenidamente en el capítulo siguiente.

Operacionalización del concepto de gestión participativa

La noción de gestión participativa, adoptada en este documento, se la puede operacionalizar en los siguientes componentes: participación ciudadana; planificación participativa; democratización de la gestión; rol en la economía local;

Participación ciudadana, supone que los individuos en tanto “ciudadanos” toman parte en alguna actividad pública, en tanto portadores de intereses sociales. No significa sustitución de los representantes políticos, no se trata de sustituir a los gobernantes o representantes elegidos, ni en el Estado, ni en la comunidad autónoma, ni en un Municipio, por otras personas designadas por determinados grupos o asociaciones civiles en representación de éstas.

En este sentido, la participación ciudadana, supone la existencia de una voluntad política en el nivel político de los gobiernos locales, abierta a crear y fortalecer espacios ampliados de discusión y toma de decisiones. Interesada en promover e impulsar mecanismos de información y rendición de cuentas. Como también de la existencia de un tejido social, con actores en capacidad de impulsar propuestas y de ejercer presión social para el cumplimiento y ejercicio de sus derechos.

Los vínculos entre el gobierno local, como ente autónomo de toma de decisiones, y las formas de representación y discusión ampliadas de la sociedad civil organizada –asambleas y cabildos-, deberán ser o procurar ser verdaderas instituciones, es decir, procesos que son reconocidos y respetados por todos los miembros de la comunidad civil y política. De igual manera, se deberá especificar los mecanismos para la construcción de la agenda social de inversiones que pueden ser una decisión técnico política o ser la expresión de una relación concertada a través de espacios de participación –asambleas temáticas, comités sectoriales, talleres participativos- que garanticen que las decisiones adoptadas en los espacios ampliados se las ejecute.

Alude a la capacidad de organización que tiene la población en la cual los delegados no deciden por sus representados, sino que son encargados de transmitir las decisiones tomadas a nivel de las bases. Supone la capacidad de organización para impulsar y defender intereses sociales, culturales, económicos, políticos, grupales y colectivos.

Planificación participativa, considera la existencia de procesos que modifiquen la manera como las personas se relacionan con la estructura estatal, al tiempo que cambian las expectativas y formas de comprender y percibir la realidad local, a partir de la cual los actores sociales prefiguran la gestión pública. Es decir, es una herramienta de la gestión que al movilizar los intereses y expectativas de los actores locales, puede traducirse en un poderoso ejercicio de modificación de las relaciones entre los grupos sociales y las estructuras de poder local. También expresa la igualdad política, entendida como igualdad de derechos, en el sentido que convoca y promueve la participación de hombres y mujeres, de jóvenes y adultos,

de grupos étnicos, en definitiva involucra a los distintos actores sociales, económicos, políticos e institucionales, en el diseño de la imagen de desarrollo, en la precisión de los mecanismos que permitan alcanzarla y en determinar las características del tipo de sujeto que se requiere para impulsar esta propuesta de desarrollo que deje atrás la situación de insatisfacción en la que se encuentran.

Se refiere a la construcción de ciudadanía, asumida como el conjunto de valores y prácticas que orientan el interés colectivo en contraposición al interés puramente individual, provocando una redistribución del poder político, que se materializa no sólo con la presencia de actores tradicionalmente excluidos de la gestión, sino también en la modificación de las instituciones.

Supone el involucrar amplios sectores de la sociedad organizada, en la gestión local, a través de espacios activos de discusión y decisión que pueden estar estructurados a través de ejes territoriales y/o temáticos, en los cuales los individuos participan en forma personal o como representantes de alguna forma de agrupación social, en los procesos de identificación, priorización, diseño de soluciones, gestión, ejecución, seguimiento y control.

Hace referencia al ejercicio de los derechos y responsabilidades de ciudadanía para la identificación de las características socioeconómicas, los problemas y las posibles soluciones, la distribución del presupuesto, la ejecución de los proyectos, el control y auditoría social.

Es un espacio para visibilizar la politización de las reglas técnicas y valorizar la capacidad de gestión de los simples ciudadanos; para

luchar contra el clientelismo y la corrupción, pues se apoya en reglas que funcionan para todos, se erradica así la arbitrariedad subjetiva de quienes toman las decisiones y favorecen a tal o cual clientela.

Expresa la voluntad colectiva sobre la base de la toma conjunta de decisiones, tanto en la priorización de necesidades como en la ejecución y definición del horizonte de desarrollo local.

Hace alusión a la disposición para generar una acción colectiva y perseguir aspiraciones comunes, que podrían reconocerse como la capacidad para crear una identidad colectiva que sustente un proyecto común.

Rol en la economía local; hace referencia exclusivamente a las capacidades de diseño y ejecución de una Agenda de Desarrollo que respondan a las demandas locales colectivas y que tenga una visión político regional.

Se refiere a la capacidad para impulsar iniciativas concertadas con el sector privado, los centros de educación superior, los actores locales, a fin de crear entornos territoriales innovadores, estimuladores del desarrollo empresarial y de las economías populares. Ello supone considerar la dotación, orientación y calidad de las infraestructuras básicas y los servicios de desarrollo empresarial existentes en su

entorno territorial, así como del sistema de comunicaciones para el movimiento de personas, información y mercancías.

Supone la capacidad para realizar un conocimiento de los recursos, las potencialidades humanas, las herencias del pasado, los encadenamientos productivos existentes, el sistema de actores y la identidad local.

Democratización de la gestión; supone la existencia de una estructura institucional que convierta a los gobiernos locales en espacios de todos y que, por lo tanto, garantice a los diferentes actores sociales tomar parte en la gestión pública, en los diferentes niveles de la estructura institucional, puesto que al politizar la gestión, se busca instaurar un nuevo equilibrio de poderes que se refleja en las estructuras institucionales que se adopta.

Supone complementar las estructuras institucionales, tanto para dar lugar a la participación ciudadana, como también para convertirlas en animadoras y catalizadoras estratégicas de una cultura política democrática, que no reduzca la democracia a un simple arreglo institucional en la que los individuos eligen entre las diferentes élites políticas que aspiran llegar al poder.

Índice de gestión participativa

Si bien el énfasis de la investigación se centra principalmente en una caracterización **cuantitativa** de los procesos de la gestión participativa de los gobiernos locales, en particular del Consejo Provincial de Sucumbíos, se ha creído conveniente construir un índice de desarrollo local que ayude a conocer el grado de avance del proceso de implementación de la gestión participativa en la Prefectura. Si bien esto proporciona una visión sincrónica o fotográfica del grado de implementación de la gestión participativa en la Prefectura, se deja de lado o no se considera los aspectos de carácter histórico. Esta limitación se trata de superar con el desarrollo de otros capítulos.

Luego de proceder con la operacionalización del concepto de gestión participativa, lo que implica la justificación de las dimensiones que tiene el concepto, para luego proceder a la definición de indicadores y las respectivas opciones o alternativas que tiene cada uno, asignando un valor en una escala ascendente de 0 a 4, de esta manera se obtiene un índice sumatorio simple. La amplitud del índice depende, en este caso, de la cantidad de indicadores y del número de alternativas que tiene cada indicador. El valor mínimo del índice es 0 y el valor máximo es 52.

Por ejemplo, al componente de Planificación Participativa le corresponde la dimensión “Existencia de un Plan con participación ciudadana”. A su vez, los indicadores de esta dimensión son: Existencia de un plan con

participación, Existencia de un Diagnóstico Local y Existencia de un Plan operativo anual.

El indicador “Existencia de un plan con participación ciudadana” asume los siguientes valores:

0 No existe PPDC/P

1 Plan de desarrollo archivado

2 Plan de desarrollo en Elaboración

3 Plan de desarrollo vigente

4 Plan de desarrollo actualizado y vigente¹⁵⁶.

El peso de cada uno de los componentes dentro del índice se presenta como sigue:

a) Planificación participativa: 12 (23%).

b) Participación ciudadana: 16 (31%)

c) Rol del gobierno local en la economía: 12 (23%).

d) Gestión Democrática: 12 (23%).

El componente de participación ciudadana es el que mayor peso tiene dentro del puntaje total. Este hecho se justifica porque el énfasis se coloca justamente en la institucionalización de la participación ciudadana en los diferentes momentos de la gestión.

¹⁵⁶ Un procedimiento similar se aplica en el resto de indicadores.

Un procedimiento que permite discriminar los distintos grados del proceso de implementación de la gestión participativa en la Prefectura, consiste en el establecimiento de rangos más o menos homogéneos con respecto al valor total del índice que puede alcanzar (52). Así, tenemos que de (0 a 17), se podría hablar que el proceso de gestión participativa en la Prefectura es “bajo”; de (18 a 35) que el proceso de gestión participativa en la Prefectura es “medio”; y si se ubica de (36 a 52), exhibirían un “avanzado” proceso de gestión participativa.

MATRIZ DE LA GESTIÓN PARTICIPATIVA¹⁵⁷

Componentes	Objetivo	Dimensiones	Indicador	Alternativa	Valor
Planificación participativa	Evaluar la existencia de procesos de planificación participativa orientados a definir de manera concertada un diagnóstico, una visión de futuro y líneas estratégicas de desarrollo	Planeación participativa	Existencia de diagnóstico participativo	No existe diagnóstico local	0
				Existencia de un diagnóstico local	1
				Diagnóstico local actualizado	2
				Diagnóstico local sin relación con el PDL	3
				Diagnóstico local sirve de base para el PDL.	4
			Existencia de Plan Participativo de Desarrollo	No existe Plan de Desarrollo	0
				Plan de Desarrollo archivado	1
				Plan de Desarrollo en elaboración	2
				Plan de Desarrollo vigente	3
			Existencia de Plan Operativo Anual participativo	Plan de Desarrollo actualizado y vigente.	4
				No existe Plan Operativo Anual (POA)	0
				Se elabora POA en base a cuotas políticas	1
Se elabora POA con los criterios y opiniones de los técnicos de la entidad	2				
Se elabora POA en base a demandas comunitarias	3				
Se elabora POA en base a PDL	4				

¹⁵⁷ Algunos de los indicadores de la matriz han sido tomados de “Estándares para un Proceso de Desarrollo Local” documento preparado por Alvaro Sáenz y colaboradores en el marco del subprograma Estrategias de Población y Desarrollo de la AME apoyado por el UNFPA, Quito 5 de junio de 2002. Al respecto es importante señalar que en este documento se recogen los aspectos metodológicos trabajados por Saenz para la operacionalización de los conceptos. No obstante, siguiendo a Jorge Padua en el “Proceso de Investigación” se hicieron ciertos ajustes para otorgarle mayor rigor. Por otro lado, se recogieron algunos indicadores que para Sáenz corresponden a otros conceptos; pero que a la luz de la lectura que se hace en este documento estos han sido utilizados para operacionalizar otros conceptos.

Componentes	Objetivo	Dimensiones	Indicador	Alternativa	Valor
Participación ciudadana (Vínculos entre el gobierno local y las organizaciones sociales)	Identificación de la voluntad política para impulsar mecanismos de co-gestión con las organizaciones sociales y apoyo al fortalecimiento de instancias de participación ciudadana.	Participación de organizaciones en el gobierno local	Existencia de un mapa de actores sociales	<ul style="list-style-type: none"> - No se convoca a los actores sociales - Sólo se convoca a los actores de manera coyuntural y para organizar las fiestas locales - Se ha elaborado una lista de actores con la idea de convocarlos a la elaboración del PPDC. - Se cuenta con una lista actualizada de actores con el objetivo de convocarlos a instancias de ejecución, seguimiento y evaluación de proyectos. - El gobierno local cuenta con un listado de actores incluyendo datos sobre dirigencia, capacidades y acciones con la idea de involucrarlos en los procesos de desarrollo local. 	0 1 2 3 4
			Existencia de instancias de participación ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> - Las autoridades locales evitan el encuentro y diálogo entre organizaciones - No existen instancias de coordinación - Hay esfuerzos todavía no logrados de constituir una instancia local de participación de actores. - Instancia de coordinación constituida pero poco activa - Instancia de coordinación activa funcionando por más de tres años 	0 1 2 3 4
		Rendición de Cuentas a la población	Existencia de mecanismos de información y rendición de cuentas	<ul style="list-style-type: none"> El gobierno local no tiene interés en informar a la comunidad No existen medios explícitos de información Se hace información irregular Se hace información pero sin plan Se hace información que incluye dos de estos aspectos: Oficina de información funcionando; Boletines informativos; sesiones de consejo abiertas al público; Audiencias públicas de rendición de cuentas; Programas regulares de difusión radial; Se rinde cuentas en Asambleas Provinciales y/o Cantonales; Se informa periódicamente a los Comités de Desarrollo provincial y/o cantonal 	0 1 2 3 4

			Existencia de espacios de veeduría social	<p>En el gobierno local no hay apertura para la veeduría social</p> <p>En el gobierno local hay indiferencia a la veeduría social</p> <p>En el gobierno local hay apertura pero no se ha implementado</p> <p>En el gobierno local hay experiencias puntuales de veeduría social</p> <p>En el gobierno local existe un comité ciudadano cuyo rol es participar en la discusión y aprobación de bases, calificación de ofertas, seguimiento y control de la ejecución de obras</p>	<p>0</p> <p>1</p> <p>2</p> <p>3</p> <p>4</p>
--	--	--	---	--	--

Componentes	Objetivo	Dimensiones	Indicador	Alternativa	Valor
Rol en la economía local	Identificar la incorporación de la dimensión económica en los procesos de desarrollo local	Proyecto Colectivo Regional.	Sistema de información y documentación	No existe interés por conocer las características específicas.	0
				Existe interés pero no hay capacidad, ni experiencia para conocer la realidad local	1
				Se han impulsado acciones puntuales para conocer la realidad local	2
				Existen proyectos en ejecución para la sistematización de experiencias	3
		Existen programas y/o proyectos de investigación articulados al PPDC.	4		
		Agenda de Desarrollo Concertada	No existe una Agenda de Desarrollo	0	
			Existen ciertos consensos en los ejes de desarrollo pero no se ha elaborado una Agenda de Desarrollo.	1	
			Existen ejes de desarrollo concertado con algún sector de la economía.	2	
			Existen en ejecución proyectos consensuados entre actores sobre aspectos puntuales	3	
Existe una Agenda de Desarrollo concertada entre los diferentes agentes económicos, actores sociales y centros de educación superior e investigación.	4				
Plan de inversión en infraestructura vial y de servicios empresariales y sociales.	No existe un plan de inversión	1			
	Existen inversiones aisladas en vialidad y servicios	2			
	Existen inversiones orientadas a dinamizar algún sector productivo	3			
	Existe un plan de inversión en infraestructura y servicios que responde a una Agenda de Desarrollo Concertada	4			

Componentes	Objetivo	Dimensiones	Indicador	Alternativa	Valor
Gestión Democrática	Indagar si se han producido modificaciones en la estructura institucional que respondan a una gestión participativa	Estructura institucional funcional a la gestión participativa	Existencia de reformas en la estructura y funcionamiento del gobierno local	No existe ninguna reforma en la estructura	0
				Se han introducido reformas en el funcionamiento	1
				Se tiene un proyecto de reformas al orgánico funcional	2
				Como parte del Plan de Desarrollo, se tiene una propuesta de reorganización administrativa a través de la cual se pretende dar un giro al rol del Consejo.	3
			Adopción de sistemas de gestión flexibles, horizontales e informatizados	Está en ejecución una propuesta que busca adecuar la estructura institucional a las necesidades actuales de desarrollo de la provincia; al tiempo que se logra elevar la eficiencia y eficacia de los empleados y trabajadores, para lo cual se busca introducir modelos de gestión que giran en torno a procesos y no ha funciones.	4
				No se han adoptado nuevos modelos de gestión	0
				Se han introducido cambios parciales en la gestión	1
				Se tiene una propuesta de gestión moderna	2
				Se ha adoptado un modelo de gestión basado en las nuevas formas de organización de la producción	3
Se ha incorporado un modelo de gestión que facilita la participación ciudadana, a través de mecanismos de información, sugerencias y denuncias de los problemas.	4				
Institucionalización de espacios y procesos de participación ciudadana	No existe ningún tipo de institucionalización de la participación ciudadana	0			
	No existe voluntad política en el nivel político del Consejo	1			
	Existen espacios de participación ciudadana aislados	2			
	Existen espacios de participación ciudadana en programas y proyectos con apoyo externo	3			
	Se ha institucionalizado la participación de la población en la gestión, administración, comercialización, financiamiento y operación, evaluación y seguimiento de los bienes y servicios que presta el gobierno local.	4			

CAPITULO 3: LA GESTIÓN DEL HCP DE SUCUMBÍOS

Caracterización de la gestión del HCPS

Empleando el instrumental diseñado para el estudio de la gestión participativa, se encuentra que el índice de Gestión Participativa del gobierno de la provincia alcanza los 34 puntos; por lo que se podría decir, de acuerdo a nuestra propuesta que se ubica en un nivel medio de la gestión participativa. Esto pone de manifiesto el interés del Nivel Político del Consejo Provincial de caminar hacia la construcción de una manera distinta de la gestión; no obstante falta mucho para alcanzarla. Tampoco se puede saber cuántos de estos procedimientos responden a una coyuntura política y cuales de ellos están realmente institucionalizados; por lo tanto no se puede saber si estos elementos que caracterizan la gestión actual desaparecerán o perdurarán con las nuevas autoridades provinciales. Se requerirá una nueva investigación para conocer el giro que ha tomado la Gestión en el HCPS. Por lo pronto, observemos los elementos que caracterizan la actual gestión actual.

a) Planificación Participativa

Componentes	Objetivo	Dimensiones	Indicador	Alternativa	Valor
Planificación participativa	Evaluar la existencia de procesos de planificación participativa orientados a definir de manera concertada un diagnóstico, una visión de futuro y líneas estratégicas de desarrollo	Existencia de un Plan con participación ciudadana	Existencia de documento diagnóstico local	Existe un diagnóstico de la provincia que ha servido de base para la elaboración del Plan de Desarrollo Estratégico. Este diagnóstico ha sido elaborado tomando en consideración, los aspectos nacionales y regionales, como también las problemáticas identificadas en las unidades territoriales parroquia y cantón, y de los delegados provinciales del gobierno central.	4
			Existencia de Plan Participativo de Desarrollo	Existe un Plan de Desarrollo elaborado en el año 2002 en el que participaron los diferentes actores sociales e institucionales de la provincia.	4
			Existencia de Plan Operativo Anual	Existe un Plan Operativo Anual, a partir de las presiones y demandas de las comunidades atendidas por el Consejo.	3

b) Vínculos entre el Consejo y las Organizaciones Sociales de la Provincia

Componentes	Objetivo	Dimensiones	Indicador	Alternativa	Valor
Participación ciudadana (Vínculos entre el gobierno local y las organizaciones sociales)	Identificación de la voluntad política para impulsar mecanismos de co-gestión con las organizaciones sociales y apoyo al fortalecimiento de instancias de participación ciudadana.	Participación de organizaciones en el gobierno local	Existencia de un mapa de actores sociales	El Consejo cuenta con un registro de actores sociales, institucionales gubernamentales y no gubernamentales, incluyendo datos sobre dirigencia, capacidades y acciones con la idea de involucrarlos en los procesos de desarrollo local.	4
			Existencia de instancias de participación ciudadana	En la actualidad existe la Asamblea Provincial de Sucumbíos que es una instancia de coordinación y legitimación de las actividades y proyectos que se impulsan en la provincia.	3
		Rendición de Cuentas a la población	Existencia de mecanismos de información y rendición de cuentas	El Consejo mantiene algún tipo de información a la ciudadanía a través de un responsable de la comunicación; pero esta es insuficiente, la población no conoce como se distribuye el presupuesto, cuales son los criterios para priorizar el gasto.	3
			Existencia de espacios de veeduría social	En el gobierno local hay apertura pero no se ha implementado	2

c) *Rol del Gobierno Provincial en la economía local*

Componentes	Objetivo	Dimensiones	Indicador	Alternativa	Valor
Rol en la economía local	Identificar la incorporación de la dimensión económica en los procesos de desarrollo local	Proyecto Colectivo Regional.	Sistema de información y documentación	Se han impulsado acciones puntuales para conocer la realidad local	2
			Agenda de Desarrollo Concertada	Existe ejes de desarrollo concertado con algún sector de la economía que se los impulsa, a través de acuerdos con municipios y organismos no gubernamentales. Acciones que están orientadas a brindar asistencia técnica, capacitación, investigación productiva, para las comunidades indígenas, negras y mestizas de la provincia.	2
			Plan de inversión en infraestructura vial y de servicios empresariales y sociales.	Existen inversiones aisladas en vialidad y servicios	2

d) La Gestión Democrática del Gobierno Provincial

Componentes	Objetivo	Dimensiones	Indicador	Alternativa	Valor
Gestión Democrática	Indagar si se han producido modificaciones en la estructura institucional que respondan a una gestión participativa	Estructura institucional funcional a la gestión participativa	Existencia de reformas en la estructura y funcionamiento del gobierno local	Como parte del Plan de Desarrollo, se tiene una propuesta de reorganización administrativa a través de la cual se pretende dar un giro al rol del Consejo.	3
			Adopción de sistemas de gestión flexibles, horizontales e informatizados	Se han introducido cambios parciales en la gestión que buscan priorizar la eficiencia y productividad en el nivel operativo.	1
			Institucionalización de espacios y procesos de participación ciudadana	No existe voluntad política en el nivel político del Consejo Provincial para apoyar un proceso de institucionalización de la participación ciudadana, su interés se centra en sostener prácticas políticas que refuerzan el clientelismo con las comunidades rurales de la provincia	1

Los hallazgos del estudio de caso

La Planificación participativa, se advierte la existencia de procesos que modifiquen la manera como las personas se relacionan con la estructura estatal, al tiempo que cambian las expectativas y formas de comprender y percibir la realidad local, a partir de la cual los actores sociales prefiguran la gestión pública. Por la información recogida en la visita de campo el área de estudio, se podría decir, que la planificación participativa impulsada por HCP movilizó los intereses y expectativas de los actores locales, que a decir de los propios funcionarios del HCPS se tradujo en un poderoso ejercicio de modificación de las relaciones entre los grupos sociales y las estructuras de poder institucional.

Por los elementos aquí encontrados se podría decir que el ejercicio de la planificación participativa, hizo un paréntesis en la vida política de la provincia, creando un espacio de igualdad política, entendida como igualdad de derechos, en el sentido que convoca y promueve la participación de hombres y mujeres, de jóvenes y adultos, de grupos étnicos, en definitiva involucró a los distintos actores sociales, económicos, políticos e institucionales, en el diseño de esta propuesta de desarrollo para la provincia.

Además se podría pensar que este ejercicio de participación impulsado por HCPS posibilitó la construcción de una ciudadanía, que orientó el interés colectivo en contraposición al interés puramente individual, y que además, mientras duró este ejercicio, se provocó una suerte de redistribución del poder político, al lograr involucrar a actores tradicionalmente excluidos de la gestión en la discusión y decisión del futuro de la provincia.

La participación ciudadana, la existencia de un registro de actores sociales, institucionales gubernamentales y no gubernamentales, incluyendo datos sobre dirigencia, capacidades y acciones da cuenta del interés del HCPS de relacionarse con los actores locales e incluso de que en algún momento los involucra en el proceso de desarrollo de la Provincia, como es el caso de la Asamblea Provincial de Sucumbíos que es una instancia de coordinación y legitimación de las actividades y proyectos que se pretenden impulsar en la provincia. Ello a su vez, da cuenta de la existencia de instancias de participación que han sido legitimadas por las estructura institucional. No obstante, al constatar que en la práctica el HCPS no ejecuta el plan participativo, se puede pensar que la participación de los diferentes actores termina legitimando el ejercicio de gobierno, con ello la participación es un instrumento del gobierno local, más aún, cuando por la información de campo se conoce que en la relación entre comunidad y gobierno provincial predomina el clientelismo y los intereses corporativos.

Por otro lado, se encuentra la **existencia de algún mecanismo de información y rendición de cuentas** a la ciudadanía; pero se advierte que la población al no conocer como se distribuye el presupuesto y cuáles son los criterios de priorización del gasto, este mecanismo resulta insuficiente. O por el contrario, son precisamente estas decisiones las que se oculta a la población; y más bien lo que se tiene es una vocería, representada por el departamento de

comunicaciones del HCPS, que se encarga de difundir las acciones realizadas por el HCPS. Esto quizá explique la inexistencia de espacios de veeduría, a pesar de que existe una aparente voluntad política. En la práctica no interesa que la población controle los procedimientos y el destino de los recursos públicos que maneja la Prefectura de Sucumbíos.

Rol en la economía local; por lo encontrado se podría pensar en la existencia de una capacidad institucional para el diseño y ejecución de una Agenda de Desarrollo que responde a las demandas locales colectivas. No obstante, la constatación empírica de este aspecto demanda de una investigación específica.

A pesar de ello, se encuentra que el HCPS ha impulsado acciones para conocer la realidad local, sus recursos, las potencialidades humanas, las herencias del pasado, su identidad, las actividades productivas; un ejemplo concreto de este esfuerzo son el diagnóstico y plan provincial, elaborados; no obstante, no por ello se podría asegurar la existencia de un sistema de información y documentación sobre los aspectos de la realidad socioeconómica de la provincia. Considero que este esfuerzo responde a la coyuntura política y no a la institucionalización del quehacer investigativo.

Por otro lado, se encuentra la existencia de ejes de desarrollo concertados con algún sector de la economía, básicamente para

brindar asistencia técnica, capacitación e investigación productiva, a las comunidades indígenas y mestizas de la provincia. Cabe mencionar, por lo encontrado en la visita de campo que este eje de acción no responde a una estrategia de desarrollo sino a la presión y demanda de las comunidades; con lo que tienen una puerta de acceso a ellas y pudiendo manipular su intervención. Este hecho se constata al encontrar que las inversiones en infraestructura vial y de servicios empresariales son aisladas y no responden a una estrategia de intervención sino a las prácticas de clientelismos que utilizan los miembros del Nivel Político.

Gestión Democrática del Gobierno Local, al respecto es importante mencionar la existencia de una propuesta de reorganización administrativa a través de la que se pretende dar un giro al rol del Consejo Provincial; en el sentido de construir una institución que responda a un tipo de gestión más participativa y horizontal. Sin embargo, en la visita de campo se encontró que las consultorías que la Prefectura ha contratado para este efecto, tienen una orientación distinta a este propósito, pues buscan simplemente mejorar lo existente y en último caso modernizar los procesos pero bajo una visión típicamente taylorista y piramidal, que no va a dejar espacio para institucionalizar la participación. Esta situación se ve reforzada con el poco interés que se encuentra en el Nivel Político para institucionalizar la participación, pues eso iría contra sus intereses personales y corporativos. Quizá esta última constatación no sólo

ponga al descubierto los motivos por los que se seleccionó consultores con una visión tradicional para que propusieran cambios en la estructura institucional; sino que además deja entrever la poca voluntad para modificar las viejas prácticas políticas.

Bibliografía

- Alburquerque Francisco, *La importancia del enfoque del desarrollo económico local en Transformaciones globales instituciones y políticas de desarrollo local*. Ediciones Homosapiens, 2001.
- Arocena José, *El desarrollo local, un desafío contemporáneo*. Ediciones Nueva Sociedad, 1995.
- Boisier S. *Teorías y Metáforas sobre desarrollo Territorial*". Ediciones CEPAL- Naciones Unidas, 1999.
- Boisier Sergio, *Desarrollo (local) ¿De qué estamos hablando?* en Transformaciones Globales, instituciones y políticas de desarrollo local. Ediciones Homosapiens, 2001.
- CONAM, GTZ, Cohen J. y Arato A., *La Modernización del Estado. Sociedad Civil y Teoría Política*". Editorial Fondo de Cultura Económica. Traducción de Roberto Reyes Mazzoni. Primera edición en español de la tercera en inglés, 2000.
- Cunill Nuria, *Los Elementos Básicos del Concepto de Participación Ciudadana en Participación Ciudadana*, VV.AA. CESEM- Fundación Ebert, México, 1996.
- Cunill Nuria, *Los Elementos Básicos del Concepto de Participación Ciudadana*. Ediciones Grup d'Aprofundiment Democràtic Mesa Cívica pels Drets Socials. Gener de 2000.
- Cunill Nuria, *La rearticulación de las relaciones Estado – Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos*", publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 4, Caracas, 1995.
- Guerrero Fernando, *La experiencia de participación ciudadana y gestión local en Cotacachi*, en Ciudadanías emergentes. Experiencias democráticas de desarrollo local. Ediciones GDDL, 1999.
- Gret M. y Sintomer Y. *Porto Alegre, Los desafíos de la democracia Participativa*. Ediciones Abya Yala – CIUDAD, 2002.
- Larrea A. y Larrea F., *Participación ciudadana, relaciones interétnicas y construcción del poder local en Saquisilí* en Ciudadanías emergentes. Experiencias democráticas de desarrollo local. Ediciones GDDL, 1999.

Ramírez Franklin,

La política del desarrollo local, innovación institucional, participación y actores locales en dos cantones indígenas del Ecuador. Serie Ensayos Forhum. Ediciones del Centro de investigaciones Ciudad, 2001.

Sen Amirtya,

Desarrollo y Libertad Ediciones Planeta, 2000.