Unda, Mario. **Experiencias en gestión y desarrollo local.** Centro de Investigaciones CIUDAD; EED/EZE, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito. Ecuador: Marzo 2005. ISNB: 9978-44-273-1

Disponible en la World Wide Web:

http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/ecuador/ciudad/unda.pdf

www.clacso.org	**RED DE BIBLIOTECAS VIRTUALES DE CIENCIAS SOCIALES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE, DE LA RED DE CENTROS MIEMBROS DE CLACSO** http://www.clacso.org.ar/biblioteca biblioteca@clacso.edu.ar

EXPERIENCIAS
EN GESTIÓN Y
DESARROLLO LOCAL

Mario Unda (Org.)

Mónica Dávila Jarrín
Julián Guamán
Ana María Larrea
Carmita Méndez
Jorge Pozo
Fabiola Santillán
Rosario Trujillo
Franklin Yacelga

Quito, Marzo 2005

CENTRO DE INVESTIGACIONES CIUDAD – EED – UNIVERSIDAD SIMÓN BOLÍVAR

EXPERIENCIAS EN GESTIÓN Y DESARROLLO LOCAL

Autores:
Mario Unda (Org.)

Mónica Dávila Jarrín
Julián Guamán
Ana María Larrea
Carmita Méndez
Jorge Pozo
Fabiola Santillán
Rosario Trujillo
Franklin Yacelga

Copyright:
Centro de Investigaciones CIUDAD - EED/EZE - Universidad Andina Simón Bolívar.

Primera edición:
Quito, Ecuador, Mayo 2005

Diagramación y portada:
TOYA-Centro de Investigaciones CIUDAD.
Ilustraciones de la portada: Máscaras elaboradas por los niños: Andy Enriquez, David Pasquel, Yury Kaachkovskyy y Jasmín Caiza, del Jardín Escuela Fiscal Mixta "Carlos Mantilla Jácome" y del "Centro Escolar Experimental San Francisco de Quito", dentro del programa ARTEDUCARTE organizado por la Fundación El Comercio. Ilustración tomada de la invitación a la exposición realizada en el Centro Cultural Itchimbía del 7 al 29 de Mayo 2005, Quito-Ecuador.

En este volumen se reproducen las monografías presentadas ante la Universidad Andina Simón Bolívar con el fin de obtener el título de Especialización Superior en Desarrollo y Gestión Local, promoción 2002-2003.

Esta publicación es editada con el aporte de EED / EZE.
ISBN-9978-44-273-1

Centro de Investigaciones CIUDAD
Calle Fernando Meneses 265 y Av. La Gasca • Quito - Ecuador
Teléfs: 2225198 / 2227091
Fax: 2500322
e. mail: confe@ciudad.ecuanex.net.ec
www.ciudad.org.ec

Universidad Andina Simón Bolívar
Toledo N22-80 • Quito - Ecuador
Teléfs: 3228080 / 3228031
Fax: 3228426
e. mail: maelva@uasb.edu.ec
www.uasb.edu.ec

Índice General

Revisitando el desarrollo. Reflexiones en torno a las experiencias de “gestión local alternativa”.
Mario Unda

La exportación bananera en naranjal, un factor de
desarrollo o exclusión.
Mónica Dávila

Visión mundial en el ámbito del desarrollo local.
Julián Guamán

“Los desafíos del proceso de democratización en cotopaxi.
Ana María Larrea

Gestión municipal participativa del cantón ibarra en los
años 2000 a mayo del 2003.
Carmita Méndez, Rosario Trujillo, Jorge Pozo

Modelo de gestión y gerencia para gobiernos locales
alternativos (caso guamote).
Fabiola Santillán

La gestión participativa en la provincia de sucumbíos.
Franklin Yacelga

Revisitando el desarrollo.

Reflexiones en torno a las experiencias de "gestión local alternativa"

Mario Unda
Centro de Investigaciones Ciudad

Índice

I. El método de trabajo utilizado
II. En general, la discusión
    1. Los temas propuestos en las monografías
    2. Andando un itinerario para el diálogo
        a. En torno a la realidad
        b. Y de nuevo la discusión de lo nuevo
        c. Temas y preguntas
III Revisitando el desarrollo
    1. Un breve recuento
    2. Un recuerdo rápido de aproximaciones usuales
        a. El desarrollo como crecimiento económico
        b. La dependencia
        c. El desarrollo a escala humana
        d. El desarrollo humano
        e. El desarrollo sustentable
    3. Para preguntarle al desarrollo
        a. El desarrollo como devenir
        b. El devenir como proceso desigual y combinado
        c. El desarrollo como un proceso indeterminado
        d. Las borrosidades del desarrollo
        e. El desarrollo como devenir a través de borrosidades y antagonismos
        f. El desarrollo y la cuestión de los tiempos
        g. El desarrollo desde la cuestión de lo inconsciente
        h. El devenir, la totalidad y la exterioridad
    4. Buscando otras miradas para mejor mirar al desarrollo: los mitos originarios del pensamiento indoamericano
        a. El canto de Nainuema
        b. El Popol Vuh
    5. Sobre el desarrollo local: a modo de epílogo inconclusivo

I. El método de trabajo utilizado

El proceso de reflexión realizado enlaza de modo directo con las actividades de capacitación. La capacitación es vista en vínculo directo con la investigación de la realidad. "Estudiar" *gestión local* no es meramente informarse de y adentrarse en un conjunto de técnicas y herramientas al uso, novedosas o no. Es compenetrarse con la reflexión sobre aquello que se plantea como "objeto de estudio", que es la realidad, es decir, los procesos reales de gestión local, especialmente las experiencias que se quieren más o menos alternativas o innovadoras; en fin, la realidad transformándose. Por lo tanto, las acciones emprendidas por actores, siempre específicos y particulares, empeñados en construir su realidad (o, por lo menos, *intentando hacerlo*). Esto significa:

a) que la "formación académica" no se da meramente "en el aula", sino en la reflexión de cara a la realidad; en ciertos casos (y de preferencia), la realidad concreta en la que está inserto quien reflexiona;
b) que, por lo tanto, capacitación e investigación de la realidad hacen parte de un mismo proceso;
c) que la investigación es parte de un empeño colectivo, estructurado (o no), que se va desplegando en el caminar mismo de prácticas (profesionales, académicas, técnicas) que se intersectan;
d) en consecuencia, si la investigación es una obra colectiva, es la obra de un diálogo siempre abierto, siempre realizándose. Los productos sólo son "estaciones" de un camino que continúa más allá de cada investigación particular; cada investigación particular es vista como una "señal" que llama a diálogos posibles con otras reflexiones para poder continuar en realización, trascendiéndose.

De manera que el texto que se presenta a continuación es parte de ese diálogo, es una de las varias respuestas posibles al llamado a encontrarse en la palabra que reflexiona concibiéndose en relación con otras. En este caso, una reflexión que toma por base (y pretexto) las monografías realizadas por estudiantes del Curso de Especialización Superior en Gestión y Desarrollo Local, realizado en la Universidad Andina Simón Bolívar, en 2003-2004. En la medida en que estas páginas son en el diálogo, habrán referencias varias a las monografías. Para abreviar, esos textos serán citados en adelante con las siguientes referencias:

[FS]: Fabiola Santillán Peralbo: Modelo de Gestión y gerencia para gobiernos locales alternativos.
[CM, RT, JP]: Carmita Méndez, Rosario Trujillo y Jorge Pozo: Gestión Municipal participativa del cantón Ibarra en los años 2000 a mayo del 2003.
[JG]: Julián Guamán: Visión Mundial en el ámbito del desarrollo local
[AL]: Ana María Larrea: Los desafíos del proceso de democratización en Cotopaxi.
[MD]: Mónica Dávila: La exportación bananera en Naranjal ¿un factor de desarrollo o exclusión?
[FY]: Franklin Yacelga: La gestión participativa en la provincia de Sucumbíos

Estas páginas tratan de ser lo que predican. El proceso investigativo se convierte en una empresa compartida: y es planteado así; como un entrecruzamiento de actividades de conocimiento que se alimentan entre sí –aun de modo discontinuo, impensado, imprevisto. Comprende, entonces, actores distintos y distintos momentos. Quiere esto decir que el momento de la formación académica fue pensado desde el momento de la creación de conocimiento, en su vínculo con la práctica reflexionada, esto es, desde la investigación.

Plantear la investigación como momento (o componente) final de la formación académica no luce suficiente; es necesario ir un poco más allá, invirtiendo, de algún modo, los términos. Pero esto sería, incluso, formal. De lo que se trata es de re-conocer los vínculos "circulares" entre una y otra: caminos que se conduzcan mutuamente, adecuándose al carácter nómada del conocimiento[1].

Del conocimiento y de las teorías:

> *"Son teorías provisionales, que se ubican a sí mismas en un particular estatuto epistemológico, que está definido precisamente porque la verdad es ella misma provisional. […] Esto significa que la teoría que se desarrolla en un momento dado […] tiene la certeza de que hacia delante […] tendrá que sufrir variaciones profundas, ajustes sustanciales o a lo mejor deberá cambiarse"*[2].

De las teorías y de la investigación:

> *"No tenemos un modelo alternativo, definitivo, completo y cerrado. No hay respuestas para un sinnúmero de cuestiones. Tiene más bien una función crítica, que insiste en lo que considera inaceptable, en la necesidad de los rebasamientos, de los excesos, de las transgresiones de las visiones estandarizadas"*[3].

Porque esto, entonces, tiene que ver con la visión de conjunto que se tenga respecto de la investigación específica propuesta. En este caso, parte de las monografías, pero estas deben concebirse como "estaciones" del proceso reflexivo, esfuerzos transeúntes (es decir: en tránsito); por tanto, declaradamente incompletos y parciales. Hay para ello consideraciones de orden general: el conocimiento humano es en sí mismo parcial y relativo.

Pero hay también consideraciones respecto al propio quehacer del ejercicio investigativo planteado: el carácter de una monografía no puede aspirar a ser "acabado". Son "estaciones", no "terminales"; no se tiene por tanto la pretensión de haber resuelto nada, sino sólo la de continuar una andadura que debe enlazarse y ser enlazada por otras. Cada monografía es entonces una llamada, una acción de tentar respuestas, de inquietar, de incitar, de sugerir: nada de esto puede tener una trayectoria prevista ni un

---

[1] Ver: Rosi Braidotti: ***Sujetos nómades. Corporización y diferencia sexual en la teoría feminista contemporánea***, Paidós, Buenos Aires, 2000; Carlos Rojas Reyes: ***Sujetos del desarrollo***, Departamento de Cultura de la Universidad de Cuenca, Cuenca, 2001.

[2] Carlos Rojas, cit., p. 13.

[3] Íbid., p. 15.

itinerario prefijado. El camino puede abrirse en un sinfín de posibilidades, y eso es lo que debe hacer. Cada estación (en tanto invita y sugiere) es una encrucijada, un "punto de bifurcación". Las sugerencias son múltiples, porque no dependen sólo del discurso enunciado, sino de las condiciones de la escucha. El diálogo sugerido es invitación, no indicación.

Bien miradas las cosas, también el ciclo académico es sugerencia e invitación. Las monografías son los resultados del modo en que sus autores escucharon el llamado, entendieron el tránsito y lo retomaron, a partir de sus propias inquietudes y conocimientos. Hay allí un bagaje de posibilidades: las temáticas, los enfoques, las herramientas ofrecidas, y el modo en que se intersectan con el equipaje que cada cual lleva a cuestas.

Hay, así, un momento posterior: el momento en el cual las propias monografías se convierten en sugerencia e invitación a la reflexión (que es el momento que da origen a estas páginas): la lectura cruzada de las monografías, una lectura que es abierta, pero resulta intencionada, desde que cada lector pone de sí. Así, estas reflexiones no son una exposición resumida de las monografías señaladas; no son tampoco una síntesis del "estado de la cuestión" en torno a la gestión local o –más aún– a la "gestión local alternativa". Es una contribución al diálogo desde las inquietudes que convierten en sugerencias la comunicación establecida. Por lo tanto, es también un esfuerzo transeúnte, necesariamente incompleto y parcial. Y se espera que siga así, en diálogo, en transición.

Un diálogo, un tránsito (compartido), territorios (a veces) nuevos que se descubren y (las más de las veces) territorios que vuelven a andarse para ser vistos de una manera diferente a como los vimos la vez anterior. Un empeño colectivo, de autoría colectiva, aunque se firmen individualmente.

Con todo esto sin embargo, la investigación es y no es "planificada" y "estructurada": lo es desde el punto de vista (más o menos) estricto de cada investigación particular (las monografías, este diálogo cruzado…); lo es, quizás, desde el punto de vista (más o menos) laxo del proceso en su conjunto, así concebido en líneas generales. Pero no lo es desde el proceso conjunto, considerado en sus realizaciones y movimientos específicos y concretos, dado que no es posible establecer de antemano un itinerario fijo. Así, la investigación se realiza en *oleadas espasmódicas*; oleadas que se van construyendo en el caminar, en el diálogo entre "estaciones" transitorias, es decir: entre hipótesis y adquisiciones provisorias.

Esta es la manera en que se ha pensado el proceso investigativo.

II. En general, la discusión

1. Los temas propuestos en las monografías

Las monografías, de algún modo, nos presentan un panorama (incompleto, claro está) de las discusiones y preocupaciones actuales sobre el tema; por lo menos, desde una cierta perspectiva (que hasta cierto punto compartimos). Para comenzar nuestro planteamiento, recordemos brevemente los ámbitos por los que ellas se movieron:

El trabajo de Guamán es quizás el que menos se relaciona con los demás; por lo menos a un primer golpe de vista. Esto, porque trata de un asunto que normalmente es situado en un plano secundario en la temática de la gestión y el desarrollo local: la presencia de instituciones no estatales, como las denominadas "organizaciones no gubernamentales". Expliquémonos: no es que no se haya dedicado espacio y pensamiento a la relación entre las Ongs y el desarrollo local, sino que no se ha trabajado suficientemente (de hecho, tal vez es mejor decir nada más: "no se ha trabajado") la relación entre las Ongs y la gestión local, a través de sus nexos con el "desarrollo". Puede parecer un vacío extraño, pero casi lo mismo podría decirse respecto a la relación entre las empresas de capital privado y la gestión local.

En fin: el trabajo se concentra en mostrar cómo los postulados de una ong en particular se han ido dirigiendo hacia la problemática del "desarrollo", específicamente del "desarrollo local". Como tantas otras instituciones del mismo tipo. Mas no es lo nuevo que las ongs se hayan volcado al campo del desarrollo (pues desde antes de que les caiga la denominación con que hoy se las conoce, ya muchas de ellas se situaban allá). Lo nuevo es que se trata ya de una característica que parece homogenizar al conjunto de organismos no gubernamentales

En cambio, el tema de la gestión permanece en las sombras, aunque se resalta la participación de las organizaciones y de las comunidades en el desarrollo.

El trabajo de Franklin Yacelga trabaja en torno a instrumentos (metodológicos) para la investigación de procesos de gestión local. Aunque se remite a ciertas discusiones teóricas, el interés central es la "operacionalización del concepto de gestión participativa". Para ello se recurre a cuatro parámetros (conceptuales) que habrán de cotejarse con las realizaciones de la gestión: "planificación participativa", "participación ciudadana", "democratización en la gestión" y el "rol en la economía local".

Es evidente: de algún modo, estos cuatro apartados condensan (o representan) parte importante de las preocupaciones (¿quizás, en este punto, es demasiado hablar de "debates"?) que se tejen alrededor de la temática. Y lo reflejan de otro modo: la preocupación por "operacionalizar" un conjunto de indicadores que permitan "observar", más empíricamente los alcances, los logros (y también las limitaciones) de las experiencias de gestión local, sobre todo de aquellas que se quieren alternativas. Esfuerzos en este sentido han sido desarrollados recientemente, por ejemplo, por Franklin Ramírez y por el Grupo Democracia y Desarrollo Local.

Estos esfuerzos, en general, se ubican dentro de una corriente que, genéricamente, podríamos denominar como "gobernabilidad democrática"[4]; en ellas, el énfasis se encuentra puesto en lo se conoce como "innovaciones institucionales" (más adelante tendremos ocasión de detenernos un poco en las consecuencias que, a nuestro criterio, traen necesariamente unos énfasis tales).

Cierto: aún no se tienen suficientes datos empíricos recolectados a partir de estos instrumentos que pretenden recolectar ordenadamente información sobre las experiencias de gestión local participativa. Lo que significa que aún no estamos en condiciones de evaluar suficientemente dichas experiencias (de las que se conoce más los discursos que las realizaciones –y, por supuesto, que las conexiones internas que subyacen su realización concreta). Y significa también que tampoco estamos aún en condiciones de evaluar las propias herramientas propuestas para conocer la realidad. En consecuencia, es de esperar que mayores esfuerzos en este sentido sean emprendidos por diversos investigadores, desde distintos campos y perspectivas.

Evidentemente, una entrada como ésta tiene referencias directas y explícitas a ciertos fundamentos conceptuales (y es correcto que así sea, pues las herramientas instrumentales no son teóricamente neutras). Pero, en este dominio, el texto de Yacelga se enmarca en las mismas concepciones que discutiremos posteriormente, de modo que no nos detendremos mucho en ello.

En cierto sentido, el trabajo de Fabiola Santillán está emparentado con el de Yacelga. No se trata acá de testar instrumentos metodológicos que nos permitan reflexionar sobre las experiencias de gestión local, pero sí de abstraer de ellas un cierto "modelo de gestión y gerencia".

El interés, ronda, pues, por las respuestas empíricas que requieren las experiencias para (se espera) consolidarse y avanzar. Entre ellas las que se relacionan con la ciencia de la administración. Por supuesto, la administración se relaciona con una realidad y con unos "valores" (y unos proyectos) que la guían. ¿Es posible hablar de modelos de administración alternativos a los que se han ido posicionando de modo tan generalizado? Por lo menos, vale la pena pensarlo.

Como se comprenderá, emprender la tarea de pensarlo implica por necesidad todo un conjunto de temas que tienen que ver con la realidad interna de las instituciones municipales (o, más genéricamente, locales) y con la relación que ellas entablan con el "entorno". Hay, pues, una discusión que tiene que ver con las instituciones, con las relaciones sociales a su interno, con la sociedad, con la relación sociedad-estado. Y, por supuesto, la relación entre política y administración (que, se nos antoja, debiera ser uno de los ejes de la reflexión actual).

El trabajo de Carmita Méndez, Rosario Trujillo y Jorge Pozo se mueve en la discusión de la participación *como componente distintivo* de la "nueva gestión municipal". El trabajo es una reflexión sobre un caso específico que, aun sin ser de los más comentados y desarrollados, presenta una serie de elementos que, aunque no sean novedosos,

[4] Aunque el término ha sido puesto en circulación desde diferentes ámbitos, los autores que entre nosotros se reconocen en él siguen, de algún modo, los lineamientos generales de algunas experiencias de gestión local del PT brasileño.

aportan en el conocimiento de una realidad específica y, desde ese ángulo, aportan al debate en general.

El texto trata de ubicar los componentes de los nuevos "arreglos institucionales", así como los niveles de relación territorial-institucional. Pero la participación planteada tiene un objetivo más o menos preciso: un plan de desarrollo cantonal. Dejémoslo señalado, porque nos lleva a un tema sobre el que hemos de volver: la visión del desarrollo.

Nos gustaría señalar acá un sesgo: la participación (¿y el desarrollo, por lo tanto?) aparece fuertemente enfocada a la relación entre la institucionalidad municipal y la población. Es verdad que, tratándose de los análisis al uso sobre gestión, eso es casi inevitable, mas ¿no resulta por eso mismo problemático? Pues, finalmente, el privilegio otorgado al eje institucional va dejando de lado las dinámicas propias de la participación en tanto forma (o ámbito, como diría Coraggio) de acción colectiva.

El enfoque del trabajo de Ana María Larrea presenta más de una relación con el anterior: también acá se trata de presentar -reflexionando acerca de ella- una experiencia concreta de gestión local participativa, aunque acá se aboca a una provincia. El caso mismo amerita la atención debida, porque se trata de una provincia dirigida por primera vez por un prefecto indígena.

La discusión teórica se mueve en la relación democracia-participación-construcción de sujetos. Este último proceso –la construcción del sujeto– se ¿desdobla? en el par sujeto social-sujeto político, un tema que no ha sido suficientemente tratado en las discusiones recientes, presas de la dicotomía insoluble de lo político y lo social, lo que en el texto aparece identificado como "el doble rol" de la organización del movimiento indígena provincial.

Ahora, si esto es así, aún tomándose en cuenta la dimensión institucional (y aún situándose ella como el eje del análisis), ocurre que la reflexión misma acaba (¿o inicia?) desdoblándose al conceder (relativamente) más atención a las dinámicas sociales.

Como resultado, la propuesta de análisis parte de la (búsqueda de una) correlación entre "nuevo gobierno local", "democratización" y "gestión del desarrollo local". Estos aspectos son vistos como componentes de "las estructuras del poder local" y, a su vez, se relacionan con la realidad "objetiva" (diríamos) que intenta ser modificada a través de la nueva forma de gestión: corrupción, exclusión, pobreza y falta de articulación de propuestas de desarrollo.

En estas condiciones, la gestión local es vista como un conjunto de desafíos: la escala (a niveles intralocal y extralocal), la participación, la institucionalidad y la eficiencia. Pero, desde el planteamiento presentado, una mirada así escapa a las tentaciones "eficientistas" e "institucionalistas" justamente porque trata de ligarse a los procesos que provienen (también) de la dinámica social.

En cierto sentido, el texto de Mónica Dávila, se aparta de los que acabamos de referir. La diferencia es que se centra en la economía local. En este sentido, la relación entre las distintas actividades económicas debe ser tomada en cuenta. Pero, por el caso escogido,

y por las características de su principal actividad económica (la producción bananera), la reflexión debe necesariamente situarse (al menos idealmente) en el marco de la relación entre ese espacio local y los mercados globales.

Podría parecer que, así tratadas las cosas, no son muchos los puntos de contacto con los otros trabajos. Sin embargo, no es así: el desarrollo no se piensa solamente desde la perspectiva del desarrollo económico (aunque los otros factores no se topen más que tangencialmente, por el énfasis del trabajo).

Se diría que la visión que predomina es la del desarrollo siempre vinculado con un proyecto de desarrollo. Por lo tanto, el análisis de la situación actual de la economía se dirige a la consideración de ese (posible) proyecto y de las fuerzas sociales que podrían plantearlo o encarnarlo.

Y entonces enlaza con las reflexiones anteriormente comentadas.

2. Andando un itinerario para el diálogo

Hemos hecho una rápida revisión de los *temas* que nos ponen las monografías consideradas. Pero lo hemos hecho desde una perspectiva general, superficial, diríamos (en tanto no hemos avanzado aún más allá de la superficie de lo que nos proponen), o descriptiva. Es necesario dar unos pasos más.

a. En torno a la realidad

La mirada ¿a o desde? la realidad, claro[5]. Pero la realidad no es sólo aquello que se nos aparece. De partida, la realidad y las representaciones ideales que de ella nos hacemos no son la misma cosa. Y tan representaciones son las teorías y los análisis cuanto las visiones del "sentido común", es decir, ni las representaciones teóricas ni las empíricas de la realidad deben confundirse con *la* realidad. La representación es una *ideación*, un *constructo mental*: la realidad elaborada por la mente utilizando como herramientas igual la ciencia que el mito o el prejuicio:

> *"En este mundo traidor*
> *nada es verdad ni mentira,*
> *todo es según el color*
> *del cristal con que se mira".*

Un pensamiento complaciente no hace más que reproducir los sentidos comunes dominantes sobre cualquier aspecto de la realidad. Pero si nos proponemos ir *más allá* requerimos volver a mirar lo que ya se considera mirado, volver a pensar lo que ya se considera (suficientemente) pensado: reestructurar, entonces, la manera usual de comprender la realidad en que están insertas las experiencias de "desarrollo local", de "descentralización", de "participación" y de "democratización".

[5] "A" o "desde", que no son lo mismo, como veremos más adelante. Por de pronto, nos parece que la mayoría de textos se presentan como "miradas a" (y no hablamos solamente de las monografías estas con las que dialogamos). Con ello, siempre queda (un poco o mucho) en las sombras "desde dónde" provienen las miradas.

Pero, ¿cómo ir "más allá"? O primero: ¿qué significa este "ir más allá"? En principio, pudiéramos decir: más allá de la realidad, tal como ella es vista e interpretada. Para, en seguida ¿ir más allá de la realidad misma? –por lo menos como posibilidad, o como hipótesis de trabajo.

Ahora bien: más allá de la realidad como es vista es problematizar esas interpretaciones usuales, más allá de las cuales queremos ir. Problematizar es plantearle preguntas a esa manera de ver las cosas. Y podemos hacerlo, grosso modo, de dos o tres maneras: problematizando los datos de la realidad (es decir, la realidad interpretada), problematizando las teorías (o nociones) generalizadas con ayuda de las cuales se interpreta la realidad, o problematizando las metodologías utilizadas para acercarse a dicha realidad.

Acerquémonos a la realidad, tal como ella se nos aparece interpretada (y no decimos nada nuevo afirmando que en esas interpretaciones vienen contenidas las teorías que interpretan). Ubiquemos, en la lectura hecha, un conjunto de "bloques problemáticos"; por ejemplo:

- "El desarrollo", que es un abstracto si no está en relación con:
- Globalización, mercado, capitalismo,
- "Reforma del estado" (descentralización; pero también privatización, desinversión), los "arreglos institucionales" que se desprenden de la propuesta política dominante,
- La política y la democracia. La despolitización. Las paradojas de las relaciones entre lo nacional y lo local: "existe el riesgo de que la democratización a escala local cubra la falta de una democracia real en el concierto nacional" [AL,16, 21]. Los cambios (¿estructurales?) operados: es decir, la economía y la sociedad,
- De alguna manera, las formas o estrategias utilizadas para esos cambios "desde arriba", es decir, las medidas específicas: los ajustes, etc.,
- Sus consecuencias: la pobreza, etc.,
- La existencia (no sólo "pervivencia") de otras economías más allá de la lógica del mercado que ahora se pretende no sólo universal sino única,
- *Last but not least:* los actores y los sujetos actuantes,
- Por lo tanto (aunque muchas reflexionen se los pasen por alto), los conflictos, las contradicciones, los antagonismos. [AL]

¿Cómo se nos presentan algunas de estas preocupaciones?

La democracia y la paradoja del doble discurso: mientras se habla de la participación política, se esconde que la (misma) realidad está generando exclusión económica; se podría añadir: mientras se habla de democracia y participación a nivel local, a nivel nacional el sistema político se vuelve cada vez más excluyente y autoritario.

Los actores: el surgimiento de nuevos actores (los indios, por ejemplo) (pero ¿cómo se mira ese "surgimiento"?). La necesidad de introducir la mirada del actor. Los actores locales que tienen más influencia: el caso de Ibarra, [CM, RT, JP, p. 29]: "un sector medio o pequeña burguesía local, integrado por parceleros prósperos, intermediarios, transportistas, comerciantes, funcionarios públicos, […] es el más influyente a nivel de los organismos de representación". Habría que agregar: una burguesía-burguesía, la

influencia y el poder que tiene, etc. (Pero esto, pese a que no se profundiza demasiado, *necesariamente* debe remitirnos a cómo se piensa el poder local).

Y hablando de actores, últimamente, a raíz de la reforma del estado, *todo* el "nuevo elenco" que se construye para su "funcionamiento" adecuado. Se habla, por supuesto, de los diferentes "gobiernos locales"; pero no siempre de los actores "anexos" que confluyen en esto que Fernando Carrión denominaba "complejo institucional" (es decir, el conjunto de instituciones, estatales o no, que tenían algo que ver con la gestión de lo local). Por ejemplo, también las ONGs embarcadas en el "desarrollo local", en la "participación" y en el "empoderamiento". [JG]

Así, la pregunta por los actores de la gestión local se convierte en una pregunta por las relaciones que se producen entre sujetos que actúan y se encuentran en y desde ese accionar:

- La relación Municipios – ONGs. Y lo que son las ONGs
- La relación sociedad civil – institucionalidad
  [FS], [AL]
- Una propuesta de desarrollo implica la constitución del sujeto que empuje ese proyecto: "Esto supone organizar una fuerza social" y "un régimen de participación ciudadana" [MD, conclusiones]

Entonces, la realidad (aún si pensamos la gestión local) no puede ser solamente local. Esto, obviamente, nos remite a un acercamiento geográfico o territorial: lo local y lo extralocal (regional, nacional, internacional, mundial); pero nos remite también a lo económico y a lo social (el capital, los actores).

La historia de las experiencias: porque cada realidad es particular, porque convendría pasar de discursos generalizadores a análisis más precisos de casos específicos. Análisis más precisos, que no es lo mismo que utilizar segmentos de experiencias diversas para ejemplificar o justificar un discurso que, aparentando enraizarse en "la realidad", sigue siendo, sin embargo, una reproducción de las generalidades banalizadas por el uso reiterado, para nada crítico (ni "objetivo").

Algunos ejemplos:

- En Ibarra: surge con una "convocatoria selectiva" realizada por el gobierno municipal. A su vez surgido de la alianza ID-Pachakutik (socialdemocracia-movimiento indígena).
- Presupuesto participativo, Plan de Desarrollo Cantonal (igual en Guamote o en Cayambe o en Cotacachi).
- La participación, etc., particularizándola territorial y socialmente (cómo se da en los ámbitos urbano y rural, cómo entre actores específicos, como las mujeres). [CM, RT, JP]
- Las novedades institucionales que presenta cada experiencia: comité de gestión en Cotopaxi, etc., convención ambiental [AL, 16]. Claro: es necesario no solamente identificar esas novedades, sino, sobre todo, profundizar en sus contenidos y significaciones.

La idea que, de algún modo, resume el "programa" (o la intencionalidad) de las propuestas alternativas: Podría plantearse de la siguiente manera:

"Generar vínculos entre la sociedad civil y el gobierno local". [CM, RT, JP]

Hemos de entender: "generar vínculos cualitativamente distintos", diferentes de los vínculos clientelares, caudillistas, etc. Por cierto, también esto requiere aclarar contenidos y significaciones (muchas cosas, incluso antagónicas, pueden caber dentro de una formulación así).

Las "nuevas formas de gestión": en una primera entrada, podría tratarse de esto, mas ¿a qué alude la fórmula "nuevas formas de gestión"? ¿es solamente la novedad por no realizado anteriormente? ¿o tiene otros contenidos, otros significados que van más allá de la descripción casi temporal? Asumiendo que sabemos o sabremos de qué se trata, ¿en qué marco se desenvuelven? ¿cuáles son sus condiciones y determinaciones? ¿cuáles los actores de lo nuevo?

Entonces, por ejemplo:

- Las limitaciones de los actores para desarrollar lo nuevo.
- Los límites de las propuestas. ¿Se puede pensar lo nuevo desde la mentalidad de las técnicas administrativas: calidad total, etc.? ¿Se pueden hacer cambios desde técnicas que han sido diseñadas para dominar y controlar, "vigilar y castigar"?
- El tema de los valores que se propugnan para la nueva gestión: algunos nuevos (ama quilla, ama shua, ama llulla); otros ni tanto (disciplina, responsabilidad).
- Ciertos reduccionismos que reproducen el "sentido común" del discurso administrativo: pero, por ejemplo, las conductas no son iguales a la actitud mental (gente que "sienta distinto" y no solamente que "piense distinto").
- ¿No se plantea desde una realidad que no existe? Por ejemplo, se supone la unidad de pensamiento, no se toma suficientemente en cuenta la reproducción de conductas tradicionales o, en todo caso, la mixtura de conductas.
- Por lo tanto, el "modelo": ¿no es, más que utopía, una quimera? Si la utopía es "pensamiento terrenable", ¿qué condiciones de "terrenabilidad" tienen las propuestas de los "nuevos modelos de gestión"?
- Sobre todo: ¿qué relación tienen estas reflexiones con el poder, el poder real, ese que tiene bases materiales, que lucha por defender su posición, reproducirla y ampliarla?
- ¿Qué relación existe entre lo técnico-burocrático y lo técnico-político? ¿No se están generando confusiones al respecto?
- ¿Qué contenidos económicos, sociales, de clase despliegan, finalmente estas "nuevas formas de gestión"?

Sobre la "arquitectura organizacional" (institucional) y el dilema de plantear la superación ("eliminación") de la "clásica estructura piramidal" de la gestión y de las relaciones; y sin embargo, dibujarlo "arriba-abajo" o plantearlo como "inducción a autoridades y colaboradores". La jerarquización pasa también por la relación con las Ongs que, dueñas del conocimiento y del modelo, pueden tomarse la atribución de "inducir" (…desde *su* propuesta).

¿Se puede pensar en formas de organización en red, de verdad verdad? ¿No puede caerse en la superposición de un discurso muy favorable a las redes, a la horizontalidad, a la participación, y una práctica jerárquica? [FS]

"Se construye la *pirámide participativa* con el establecimiento de asambleas de base a nivel de barrios y comunidades […], los delegados de estas asambleas conformaron las asambleas parroquiales. Los delegado territoriales y los delegados de las asambleas sectoriales […] constituyeron la Asamblea cantonal y nombraron al Comité de Desarrollo Cantonal".

Y sin embargo, con todo y "arquitectura organizacional", la relación con la población no queda saldada: "los otros actores no… nombran al Comité como un espacio de participación". ¿Por qué será? ¿No será que la gente percibe estos mecanismos de participación como muy "institucionalizados", es decir, expresión de los intereses acodados en el aparato municipal, por lo tanto ajenos a sí mismos? ¿No será también que, privilegiando la "arquitectura organizacional" (las formas), esas formas no se adecúan a las necesidades de la gente? Un ex alcalde de Ibarra lo ve así:

> *"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".*

[CM, RT, JP]

Pero no es solamente a causa de las relaciones entre gobierno central y gobiernos seccionales. Otros casos (Quito mismo) muestran que las dificultades provienen también del propio Municipio, que reproduce (¿en parte?) comportamientos de instrumentalización de la participación, de incoherencias en el manejo de los recursos, de poca atención a los procesos participativos, de clientelismo, etc.

Sobre el poder: este es, ciertamente un tema central. Pero las discusiones usuales no contribuyen a dilucidarlo. ¿*Qué mismo* es el poder? ¿cómo se lo entiende? ¿a qué nos referimos cuando lo nombramos? Acá sentimos un déficit de discusión *teórica*. Tal vez la proximidad visual lleva a confundir el poder con el estado, y el Estado con las instituciones que se tienen frente a los ojos.

Documentos del Banco Mundial de la década pasada aludían a la descentralización como un "reparto de poder", para –acto seguido– identificar ese reparto del poder con un conjunto más o menos feliz de "arreglos institucionales". ¿No estaremos cayendo presas de una visión así de simplificada y simplificadora? ¿No habremos caído, con el afán de (contribuir a) consolidar institucionalmente las nuevas experiencias, en la reducción de la democracia local a formas de gestión supuestamente novedosas y participativas, en la reducción del poder a las formas institucionales y a la participación en ellos?

¿Cómo entender el poder desde la perspectiva de los grupos sociales que han estado excluidos: como acceso a la institucionalidad del estado? Entonces casi es lógico pasar, casi insensiblemente, de "reconfigurar las relaciones de poder" a "construir una estructura institucional", etc. [FY, 18]

Pues entonces se cree que lo nuevo se construye accediendo sagazmente a "resortes de poder" que, curiosamente, se ubican en el aparato del estado.

> "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".
> [FY, 19]

Pero si esto es así, ¿en qué y cómo eso "reconfigura" las relaciones de poder?

Nosotros adelantaríamos otra hipótesis: no las toca, excepto en donde no hay "grandes poderes" o en donde el poder no tiene un interés (al menos momentáneamente) o en donde es interés del poder abrir abanicos de *administraciones* (pero no *poderes*) alternativas. Lo alternativo, entonces, sería permisible cuando (y donde) no toca lo sustancial del poder.

Pensamos, sobre todo, en la relación local-nacional-mundial *desde la perspectiva de la estructuración del poder*. Pero lo mismo (o algo similar) valdría para la consideración respecto del "poder local". La reducción del "poder local" a la administración municipal realmente empobrece y oscurece las cosas; nos hace retroceder a visiones anteriores a las que podíamos tener, por ejemplo, hace un par de décadas[6].

Así pues: ¿qué tipo de relaciones se establecen entre estas gestiones locales "alternativas" y las relaciones concretas de poder, tanto a nivel local como a nivel nacional? ¿Las cuestionan? Si lo hacen, ¿es en el discurso o en la práctica de la gestión? (pensamos, por ejemplo, en el enfrentamiento real que se dio en Cayambe a raíz del incremento del impuesto predial rural, resistido por grandes propietarios florícolas y ganaderos).

Muy pocas experiencias de esto, sin embargo, podrán ubicarse. Por lo general, el "ejercicio del poder" lo que menos toca es justamente el poder; el poder *real*, decimos. ¿Y el poder en la economía? Porque, además, cuando se habla de economía, se cae en el discurso del "desarrollo", que, mientras no se demuestre lo contrario, sólo puede ser desarrollo de lo existente, por lo tanto (si acaso) gestión de lo dado (o *laissez faire*). Dado que no se cuestiona el modelo económico, entrar en la economía es apenas administrar las *condiciones generales* para la reproducción de las formas económicas hegemónicas.

Si, por un lado, se separa la economía de la política, por otro lado se reduce la política a la gestión, y la gestión a la administración. Pero, como bien señalara Milton Benítez, la política no es la administración[7].

Sobre la participación. Propugnamos la participación como un elemento de democratización de la vida política; para ello es necesario que se vincule a procesos

[6] Por ejemplo, en su obra ***Quito. Crisis y política urbana***, Fernando Carrión ya señalaba los vínculos existentes entre la administración municipal, sus políticas y los intereses específicos (y materiales) de grupos económicos determinados (para el caso, el capital inmobiliario).
[7] En una ponencia presentada durante el Congreso Ecuatoriano de Sociología, en julio de 2004.

concretos de constitución de sujetos autónomos. Sin embargo, hace tiempo ya que venimos teniendo la impresión de que, en el lenguaje usual, la participación se banaliza, se vacía de contenidos sociales y políticos, se vuelve meramente instrumento desde las instituciones y, finalmente, termina convertida en un fetiche.

La participación debería ser profundamente rediscutida: por sí misma, no resuelve lo democrático ni lo nuevo, ni la modificación de las relaciones de poder. Lo viejo puede subsumir la participación, apropiarse de ella, convertirla en un instrumento de su reproducción (de hecho, es lo que ocurre). Sin embargo, pocos son los estudios de caso que se den cuenta del carácter contradictorio de las experiencias concretas de participación. Al menos debería insistirse en lo insuficiente que resulta enunciarla y proclamarla; lo que se requiere es un cambio de cultura política, una "revolución cultural", una modificación real y sostenida de las prácticas sociales mismas. Y de las condiciones materiales en que se desenvuelve el intento de participar.

Es necesario ir más allá en la manera de entender la participación:

> "*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*".

Pero: a) participación se da desde mucho antes, y puede incluirse una u otra etapa del proceso; pueden incluirse todas incluso; por lo tanto, b) que haya participación no siempre quiere decir que esta sea en la toma de decisiones, si por eso entendemos las decisiones fundamentales, *lo que no se juega mayormente en el marco de proyectos puntuales* (que son, finalmente, los que se presentan en la mayoría de casos). Así que c) plantear el tema desde los proyectos banaliza la toma de decisiones y, finalmente, el poder mismo, porque circunscribe la participación en lo acotado, desligándola del proyecto social general.

> "La incorporación de las organizaciones de la sociedad civil al mapa organizacional de la municipalidad", etc. [FS]

Este es uno de los puntos centrales, y nos remite a la tensión entre integración y autonomía. Sólo que planteado así ya no es solamente integración (en el sentido de hegemonía, de dirección espiritual, sino de cooptación institucional, de fagocitamiento de la participación de la gente en el organigrama municipal (institucional).

De este modo, hablar de "institucionalización" de la participación tiene, cuando menos, acepciones distintas: para quienes propugnan una vía hacia allá, se trata de darle "institucionalidad", reconocimiento, legalidad, estructura, como mecanismo (presunto) de sustentabilidad, de asegurar su permanencia aún por encima y a través de los cambios de administración municipal (por supuesto, ni su inclusión en las leyes ni su inclusión en un organigrama institucional asegura nada de esto).

Pero, mirada como la estamos viendo, la institucionalización tiene otro costado: el del enjaulamiento de las iniciativas sociales, su domesticación, su expropiación del carácter social y su conversión en un apéndice de las instituciones: basta recordar que en la Ley de régimen municipal las formas de participación ciudadana se agrupaban en un acápite titulado *"organismos auxiliares del consejo"*. Han venido otras leyes: la de

descentralización y participación, la nueva constitución, la de juntas parroquiales; pero es fácil rastrear ese espíritu "institucionalizador" en ellas. En ellas y en las prácticas impulsadas desde el aparato estatal, en cualquiera de sus niveles.

Por eso se echa de menos un análisis más fino de estas experiencias en cuanto al contenido de las relaciones establecidas entre los grupos sociales, organizados o no, y las dinámicas de las instituciones; entre los municipios y las Ongs, entre los grupos que participan en estos espacios y aquellos que no lo hacen, etc.

De lo contrario, la participación se convierte meramente en parte del "menú de acciones" de las instituciones estatales que las impulsan y sólo son vistas en función de los impulsos y las necesidades institucionales.

¿Cómo se miran los obstáculos para la participación?:

> "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".

¿Y las condiciones básicas para su despliegue?:

- actores ("existencia de personas claves que estimulan la puesta en práctica y desarrollo de la iniciativa que ejecutan o la lideran"),
- "determinadas condiciones del entorno".
- "[D]ependerá 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".
- la experiencia previa en organización, participación, etc. (p. 71)

[CM, RT, JP]

Además, se anotan disparidad de los propios sujetos (urbano-rural, etc.), la cultura política [AL, 23, 24].

Así que puede llegarse a una conclusión como esta: "La participación […:] se ha legalizado su acción pero no se ha legitimado su práctica". [CM, RT, JP]

Sobre el "liderazgo", a continuación: Los líderes, sin embargo, son individuos, y se reproduce la mentalidad individualista y jerárquica. ¿Y cómo relacionamos esto con la comunidad?: **"**¿liderazgos colectivos"?: un tema para volver. [FS]

En torno al "desarrollo". Las cinco dimensiones del desarrollo local [AL]: desarrollo económico-social, desarrollo social, dimensión ambiental, desarrollo político y socioorganizativo, dimensión cultural.

Pero lo que nos interesa es mucho más. ¿Desarrollo = cambio? ¿No estamos reproduciendo simplemente las ideologías desarrollistas? ¿No tendremos que cuestionar la discusión desde el principio? (Por lo tanto, posponemos las consideraciones sobre este punto para más adelante).

Una entrada interesante puede ser mirar los procesos desde los actores y cómo ellos se constituyen (útil, por ejemplo, para tratar de comprender de un modo distinto los gobiernos locales). ¿Desde dónde pueden verse así los procesos?: desde la integración, desde las historias personales, desde las historias colectivas. Qué continuidades se condensan dentro de las discontinuidades de la práctica social, cómo los distintos actores van construyendo –al interpretarla– su historia: es decir, la manera como el pasado es aprehendido y construido desde la práctica de consolidación de los sujetos; por ejemplo:

- las que pueden ser parte de las carreras políticas de cada quien;
- desde la democracia-integración, desde la historia de las instituciones que integran: estatales, partidarias –el municipio, los partidos;
- como parte de la constitución del sujeto (por ejemplo, el sujeto indio), que luego se separa de los espacios a cuya sombra estuvo (más los partidos que el estado, al que de todas formas busca integrarse). Entramos aquí a considerar los afanes de democratización desde la acción colectiva.

Y, así como las continuidades, qué rupturas o desplazamientos se producen en el camino [FS].

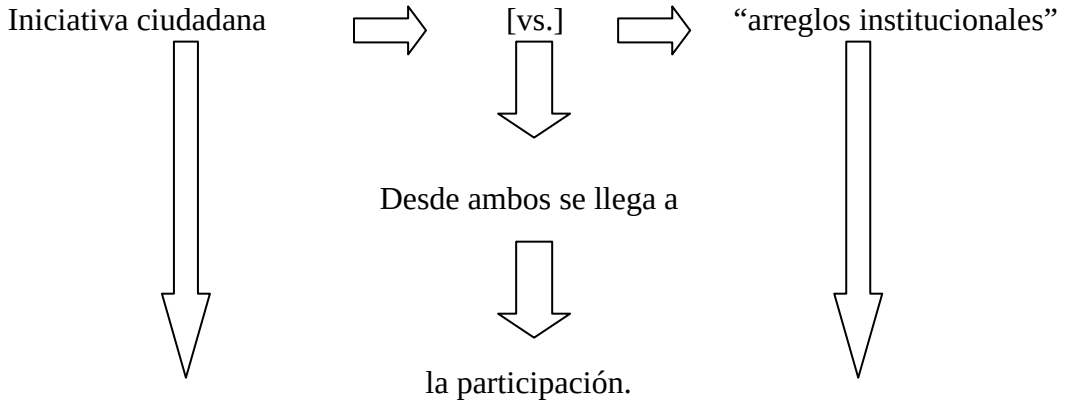
Todo ello en conjunto nos dará una visión de las tendencias en (o hacia) las que se mueven los procesos. Pero, entendámonos: no estamos hablando acá de tendencias que se desprendan de un solo objeto (o proceso) en movimiento, como si la gestión local, el desarrollo local, o la participación fueran entidades-en-sí. Pensamos, más bien, en las tendencias que se despliegan a partir de las lógicas que ponen en marcha los actores. Dicho de otro modo: la continuidad-ruptura ¿ha de verse en relación con la institucionalidad, con las políticas, con las propuestas que hegemonizan, con "la economía" o "la política" tomadas como una totalidad? ¿O han de verse desde los procesos de constitución de actores que en su constitución generan nexos y disrupciones invisibles desde la preocupación acerca de la totalidad?

Por poner un ejemplo bastante simple: nuestra lectura de la participación social en la gestión local: ¿sólo está vinculada al accionar municipal?, ¿sólo es pensada en función de los recursos públicos que pueda captar? Es cierto que se requiere que el gobierno local "brind[e] mayores medios económicos", y que sería bueno que se "estable[zcan] estrategias de cooperación con el sector público y privado en la financiación de procesos de participación ciudadana" (¿cuál sector privado: la "sociedad civil", la "empresa privada"?). Pero habría que pensar en la propia iniciativa de los actores, para que no se refuerce su dependencia respecto al financiamiento exterior; lo que puede llevarnos al tema del "voluntariado"[8].

Esto se relaciona (lo veremos enseguida) con la comprensión que tengamos de las novedades que pueden presentar los procesos de gestión local con participación. Lo nuevo como algo distinto o como una forma distinta de lo que ya hay: el dilema de la tensión integración-autonomía (integración como ensanchamiento del estado y de la democracia, que puede venir igual de arriba que de abajo). [FS]

[8] Sobre esto, algo hemos adelantado en el estudio introductorio de Karina Gallegos y Mario Unda (eds.): ***Nuevas propuestas de organización popular urbana en Quito***, Ciudad, Quito, 2004.

Esquemáticamente, podríamos graficarlo así:



“Esquemáticamente”, porque las experiencias concretas presentan elementos de lo uno y de lo otro. Cada experiencia puede contener en sí tanto iniciativa propia como determinación de arreglos institucionales. Lo que *de esto se deduciría* es *que la participación es un escenario de conflicto, mejor aún: un conflicto en sí misma.*

> “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”. [AL, 34]

b. Y de nuevo la discusión de lo nuevo

¿Hasta dónde son nuevas todas estas cosas?: por ejemplo, se hace referencia al poder local y a su consolidación. Si se entiende como municipios, es una institución añeja, con más o menos consolidación en cada lugar. Que en otros no lo esté, no significa que es “nuevo” más que para un lugar en particular; pero eso carece de sentido si se trata de un análisis que pretende ubicar un conjunto de experiencias bajo consideraciones de orden general (la democracia, la participación, el desarrollo); más aún si se trata de un “modelo”, es decir, que ha de ser válido para todo lado.

Si se trata de la sustancia que está detrás, es decir, el poder local en tanto la relación local de poder, no hay novedad alguna, más que si se trata de modificar la relación de fuerzas. En ese caso, lo nuevo sería utilizar la presencia en los gobiernos locales para modificar, trastrocar esa relación, a favor de alguno o algunos de los actores. Y eso sólo es nuevo si esos actores son los subalternos, y si se plantean dicha modificación (lo que no suele ser el caso).

De modo que un tema que se nos antoja de primera importancia es justamente la relación entre el (ejercicio) del gobierno local y las relaciones de poder.

Conexo a esto, el tema de los conflictos: “La introducción de cambios en la gestión de gobiernos locales genera conflictividades debido a los intereses de los actores (empleados, trabajadores, autoridades)”. Lo que es verdad, pero no puede reducirse a este pequeño segmento del espectro: ha de considerarse más ampliamente: los conflictos entre las redes locales de poder (por ejemplo, en relación con el SGP de Quito); en fin, el tema de la nueva forma de gestión no puede reducirse al aparato municipal (y si no:

¿para qué se quiere integrar a las organizaciones sociales en el organigrama municipal?). O el tema de los conflictos de la nueva propuesta con los poderes locales establecidos (Cayambe y el impuesto predial, por ejemplo).

Pero respecto a "lo nuevo" hay otros asuntos, más mundanos –digámoslo así–: casi operativos. Por ejemplo: tratar de hacer lo nuevo con herramientas que, aunque sean nuevas, se desarrollan para sostener y profundizar el poder establecido. La calidad total, en administración, por ejemplo (que no es sólo "atender bien al cliente", como se trata de convencernos). O dejarse llevar por las racionalidades, los prejuicios y los discursos dominantes (de la clase dominante): como aquello de "no aumentar burocracia", sin más. O la "tercerización", que también es privatización. ¿Cómo se junta todo esto con el "empoderamiento"? ¿O vamos a terciarizar solamente hacia los subalternos, cuando en todas partes se terceriza hacia el capital? Es decir, el esfuerzo de ser eficientes en la administración no tiene por qué traducirse en una asimilación a las propuestas dominantes.

Por otra parte, se observa que no se toma en cuenta a la empresa privada: ¿suponemos que no existe, que no la tomaremos en cuenta? Nótese que es el apartado de "los objetos sobre los cuales recae la responsabilidad de rendir cuentas", en la medida en que "administren los recursos destinados al desarrollo social del cantón". Ahora bien: ¿por qué relevar a la empresa privada del deber de responder públicamente sobre sus manejos? Baste recordar los episodios de las quiebras bancarias. [FS]

Los tiempos. Lo nuevo requiere de tiempos, en tanto se trata de modificaciones culturales. ¿Cómo miramos esta cuestión?

¿Sólo gestión? Así como no se cuestiona el núcleo de esta economía (el capitalismo), tampoco se cuestiona el núcleo de esta democracia (la dominación de clase). Volvemos a un tema que ya dejamos señalado más arriba: el equívoco consistente en identificar gestión y administración, y creer que con eso se está haciendo política.

c. Temas y preguntas

La gestión local, el desarrollo local, la democracia local: lo local, en fin, relacionado con el espacio, con la economía, con la política… temas conexos, por cierto; temas sobre los que se ha escrito mucho. Pero, paradójicamente, temas con debates insuficientes.

Las insuficiencias del debate tal vez no tengan *tanto* que ver con lo que se ha discutido o no, sino con la afirmación de un "sentido común", empobrecedor del pensamiento, que se ha extendido con rapidez, como una bruma, obstaculizando la visibilidad de los problemas, y encubriéndolos, por una parte, en un discurso reiterado y, por otra parte, en una práctica que se acomoda a la realidad. Es el sentido común que se extiende desde los centros de poder, y que enlaza perfectamente por ahora con los criterios de una *realpolitik* que confunde lo posible con lo permitido.

Tal vez será por eso que en ocasiones sentimos que las discusiones sobre lo local se vuelven un discurso cansino. ¿Ya no hay nada nuevo que decir? Sin embargo, es ahora cuando podemos mirar de frente experiencias reales de gestión local alternativa, cuando por tanto más material tendríamos para adentrarnos en aquello de lo que hablan los

discursos; cuando tenemos más posibilidades de ampliar el conocimiento de estos procesos y todo lo que decimos sobre ellos. Y no obstante, me asalta la sensación de que el debate y las ideas se han hecho, si puede decirse así, más leves.

Puede ser que la ausencia de los temas de fondo sea lo que crea esa sensación de insuficiencia. O la ausencia de debate sobre ellos. Las ideas se vuelven planas cuando en torno a los temas centrales se teje una red inmovilizadora de "sentidos comunes" repetidos una y otra vez hasta el infinito. Se deja así de cuestionar lo que hace a la determinación de la cosa en sí que se analiza; con ello, el análisis cede paso a la descripción. Mas como la descripción está informada por el sentido común hegemónico, ¿el resultado es la reiteración de un conjunto conocido de lugares comunes? Y entonces, ¿ya no es posible decir nada nuevo, como no sea aportar con ejemplos o con técnicas que refuerzan –sofisticándolos– los saberes ya sabidos?

Puede que así sea. Puede que haya que dejar en paz las aguas tranquilas de los debates que no hay. Pero entonces se leen trabajos y declaraciones, se conversa con actores y observadores y hay preguntas que saltan. No necesariamente preguntas nuevas, tal vez algunas sí; pero, sobre todo, no dejar de preguntarse ni de preguntar a la realidad.

¿Qué preguntas sugieren los textos presentados? Cada uno, por supuesto, obtendrá un enorme listado de preguntas relevantes e inquietantes. Todo depende desde dónde se los mire. En lo que a mí respecta, quisiera volver sobre algunas preguntas ya transitadas. O, quizás, preguntas que fueron dejadas de lado demasiado pronto. El nomadismo de las inquietudes, sin embargo, nos lleva a repasar por sitios que ya han sido visitados otras veces.

Ahora bien: revisitar antiguas preguntas desde el reconocimiento de las nuevas situaciones que acá se presentan, es decir, desde experiencias en marcha. Se nos ocurre, por ejemplo, que valdría la pena volver a discutir en torno a lo local, en torno al desarrollo, en torno a la gestión, en torno a la participación y a la democracia.

III. Revisitando el desarrollo

No sería justo decir que no se ha problematizado la cuestión del desarrollo local. Por el contrario, es quizás un tema sobre el que mucho se ha hurgado, sobre el que mucho se ha insistido. No obstante, la mayor parte de preguntas han caído sobre el adjetivo, es decir, sobre "lo local": desde el esfuerzo por el reconocimiento de su existencia hasta la pretensión de establecer su superioridad como espacio de acción y de realizaciones.

Como resultado, lo que ocurre es que se opera un movimiento que condensa el pensamiento en torno a lo local; pero si el énfasis se pone en el término que hace de adjetivo, es el sustantivo el que queda intocado. De este modo se aceptan algunos supuestos que, antes que nada, debieran ser demostrados. Y es que el término viene con su propia carga ideológica.

1. Un vistazo rápido a ciertas aproximaciones actuales

a. El desarrollo como crecimiento económico[9]

Desde la finalización de la segunda guerra mundial hasta los años 60, las teorías del desarrollo y de la modernización dominaron las reflexiones académicas y las políticas sobre el desarrollo nacional y regional. Estas teorías ven al desarrollo como un proceso "natural" y "universal" –y se trata del desarrollo del capital–. Entonces, la falta de *ese* desarrollo se entiende como un "subdesarrollo", consecuencia de factores internos a las sociedades y a las economías de los países o regiones pobres.

Existe acá una visión economicista del desarrollo: el desarrollo (que es modernización) es presentado, básicamente, como crecimiento económico, y éste como incrementos de productividad. De esta manera, el desarrollo se mide en las variaciones del Producto Interno Bruto, por ejemplo. La producción industrial, en esos momentos, era vista como el motor del desarrollo deseado, y como índice de la modernización.

Entonces, concomitantemente, se postulan procesos de "formación de recursos humanos" adecuados a los requerimientos laborales de las nuevas actividades económicas: la alfabetización y la capacitación profesional. Esto, a su vez, permitiría dinamizar procesos de movilidad social, en el supuesto de que esta se liga a la educación. Los procesos económicos indicados, a su vez, se traducen en una modificación espacial, por el desplazamiento de actividades y personas del campo a la ciudad, considerada como el lugar por esencia de lo moderno, lo que traería, también una modernización cultural general.

Todo ello, finalmente, se traduciría en procesos de democratización (entendida la democracia al modo liberal, por supuesto) y de fomento de una participación ciudadana cualificada. En el Ecuador, por ejemplo, el proceso de "retorno a la democracia" de 1978-79 fue interpretado desde esta perspectiva como la necesaria modernización

[9] Este apartado está basado en la obra de Jürgen Schuldt, ***Repensando el desarrollo: hacia una concepción alternativa para los países andinos***, CAAP, Quito, 1995, de donde se retoman extensas argumentaciones.

política que venía a completar la modernización económica operada en el período anterior.

Sin embargo, estos indicadores pueden distorsionar la comprensión de los movimientos reales ya que en ellos no se consideran, por ejemplo, el autoconsumo y las denominadas "externalidades" de la economía (el ambiente y los efectos negativos que las actividades económicas pudieran tener en él), pues tales cuentas no toman en consideración nada que no pase por el mercado; por el contrario, y al mismo tiempo, se contabiliza todo aquello que pasa por el mercado, sin parar mientes en el hecho de si estas son productivas, improductivas o destructivas.

Pero el crecimiento económico, el incremento del Producto Interno Bruto y, en consecuencia un ingreso *per capita* más alto, no alcanzan automáticamente para aminorar las desigualdades; de hecho, existen muchos ejemplos que muestran cómo, en medio del crecimiento económico, las desigualdades pueden incrementarse como efectos del incremento del desempleo y del subempleo o de una inequitativa distribución de la riqueza. De allí que, en los años 70, se incorporara el problema de la distribución del ingreso nacional a la concepción del desarrollo. Esto dio paso a un debate muy arduo entre quienes opinaban que era necesario crecer primero para distribuir los ingresos después, y quienes sostenían que, de partida, una mejor distribución del ingreso podría incentivar el crecimiento de la economía.

Adicionalmente, también llegó a comprobarse que la relación entre crecimiento económico y mejoramiento de la calidad de vida tampoco era tan directa e inmediata (aún en condiciones de mayor equidad).

A pesar de todos estos debates, la hegemonía del pensamiento neoliberal nuevamente ha retrotraído ciertas visiones del desarrollo a la consideración casi exclusiva de variables económicas: pero ahora se habla de las "variables macroeconómicas" (inflación, déficit fiscal, balanza de pagos) y de la vinculación al mercado global, el desarrollo es visto simplemente como el desarrollo de los mercados –y del capital privado–, desconsiderándose cualquier otro aspecto).

b. La dependencia

Las limitaciones evidentes de la visión desarrollista estimularon tendencias críticas; en América Latina y en África surgió por los años de 1960 y 1970 la teoría de la dependencia.

Theotonio dos Santos recuerda así el momento en que surge la corriente dependentista:

> *"La Teoría de la Dependencia, que surgió en la América Latina en los años 60, intenta explicar las nuevas características del desarrollo dependiente, que ya se había implantado en los países latinoamericanos. Desde los años 30, éstos se habían orientado en la dirección de la industrialización, caracterizada por la sustitución de productos industriales, importados de las potencias imperialistas, por los producidos en industrias nacionales. De inmediato, terminado el ciclo depresivo (caracterizado por dos guerras mundiales, una crisis global y la exacerbación del proteccionismo y el nacionalismo), se restablecía, a través de la hegemonía norteamericana, la integración de la economía mundial. El*

capital, concentrado en aquel momento en los Estados Unidos, se expandió hacia el resto del mundo en busca de oportunidades de inversiones que se concentraran en el sector industrial. En estos años de crisis, la economía norteamericana generalizó el fordismo como régimen de producción y circulación y dio inicio, incluso, a la revolución científico - tecnológica en los años 1940. La oportunidad de un nuevo ciclo expansivo de la economía mundial exigía la expansión de estas características económicas a nivel planetario. Esta fue la tarea que el capital internacional asumió, teniendo como base de operación la enorme economía norteamericana y su poderoso Estado Nacional, además de un sistema de instituciones internacionales establecido en Bretton Woods".[10]

Aunque aún situándose en un marco de reflexión fundamentalmente económico, la teoría de la dependencia venía a romper la "ingenua" visión anterior de que el desarrollo podría alcanzarse adoptando un conjunto de conductas que reproducían más o menos el camino recorrido antes por los países centrales ("desarrollados"). El punto de partida fue superar la visión fragmentada de los procesos económico-sociales en procesos nacionales aparentemente autónomos (como los miraban las teorías desarrollistas), y recuperar la visión del sistema capitalista como sistema mundial (*sistema mundo*, en palabras de Wallerstein).

La unidad de análisis es el sistema capitalista (mundial) como un todo. Desde esta perspectiva, el desarrollo (o los procesos que conducen a él) debe verse en la reproducción de una determinada relación entre centro y periferia; una relación que se caracteriza por producir una transferencia de valor: la periferia transfiere valor al centro, que fortalece así sus procesos de acumulación.

La transferencia de valores opera mediante varios mecanismos, el más recurrido de los cuales es el intercambio desigual. Se trata éste de una disparidad en el comercio mundial, en el sentido de que los productos que exportan las economías periféricas ven decrecer su valor, a la par que incrementan su valor aquellos que exportan las economías centrales.

Otros mecanismos de transferencia de valor se construyen en la determinación diferencial del valor de la fuerza de trabajo en el centro y en la periferia. De este modo, las empresas del centro con plantas en las periferias obtienen una sobreganancia proveniente de la plusvalía extraordinaria así producida. Pudiéramos añadir en este rubro la transferencia de valor originada en la venta de "franquicias".

Del mismo modo, los mecanismos de la deuda externa funcionan como gigantescos dispositivos de transferencia de valor, al punto que ya en los años 80 se hablaba de que los países periféricos se habían convertido en exportadores netos de capital. Pero la deuda externa ha funcionado –y sigue haciéndolo– también en el plano político, pues la crisis desatada desde los años de 1980 fue utilizada como disciplinador universal, metiendo a los países pobres en el redil de hierro del neoliberalismo y justificando el

[10] Theotonio dos Santos: La teoría de la dependencia. Un balance histórico y teórico; en Francisco López Segura (editor): ***Los retos de la globalización***, UNESCO, Caracas, 1998 (en www.clacso.edu.ar – sala de lectura).

papel rector que desde entonces han venido jugando el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

En general, se reconoce que las distintas vertientes de la teoría de la dependencia compartían tres grandes grupos de ideas: por una parte, que el desarrollo y el subdesarrollo se encuentran conectados entre sí, pues son parte de un único y mismo proceso universal[11]; por otra parte, que, en consecuencia, no puede considerarse una situación de subdesarrollo como punto de partida para una posterior evolución en el sentido del desarrollo; finalmente, que la dependencia no es un fenómeno *externo*, pues existe como parte de la estructura "interna", expresándose tanto en lo económico y en lo social, como en lo político y en lo ideológico.

De este modo, la dependencia se reproducía –también– gracias a la buena disposición que mostraba el empresariado "nacional" para convertirse en socio menor del gran capital transnacional (lo que Theotonio dos Santos denomina *sumisión estratégica*). La conclusión de estos presupuestos era, pues, que no se podían desplegar procesos de desarrollo más que rompiendo con la dependencia. Pero la ruptura de la dependencia (por ser este un fenómeno tanto "externo" como "interno") era inseparable de la modificación radical de las relaciones de poder y (para algunas vertientes de la teoría) con la superación del capitalismo.

c. El desarrollo a escala humana[12]

Las teorías desarrollistas y las críticas dependentistas reflexionan, ambas, desde una perspectiva "macro". Pero el desarrollo también ha querido ser pensado desde el plano de lo "micro", en una "escala" que sea directamente aprehensible para las personas. "El postulado básico del desarrollo a escala humana es que el desarrollo se refiere a las personas y no a los objetos".

Si en el paradigma tradicional se tiene al PIB como indicador del desarrollo (económico), este nuevo paradigma proclama que "el mejor proceso de desarrollo será aquel que permita elevar más el nivel de vida de las personas", es decir, aquel que posibilite la más adecuada satisfacción de las *necesidades humanas fundamentales*.

En este punto se plantea una modificación conceptual: se critica la visión de que las necesidades humanas son infinitas y que varían según las culturas y las épocas. Max-Neef, Elizalde y Hoppenhayn sostienen que eso parte de un error: confundir las necesidades con los satisfactores de esas necesidades.

Para comprender las necesidades, se plantea combinar dos criterios (o categorías): de orden existencial y de orden axiológico. Las necesidades de orden existencial son las necesidades de ser, tener, hacer y estar. Las necesidades axiológicas son las necesidades de subsistencia, protección, afecto, ocio, creación, identidad y libertad.

De manera que la alimentación y el abrigo no son propiamente necesidades, sino satisfactores de (modos de satisfacer) la necesidad fundamental de subsistencia. Pero no existe una correspondencia lineal, biunívoca, entre necesidades y satisfactores, pues un

[11] Recuérdese el título de la obra de André Gunder Frank: ***El desarrollo del subdesarrollo***.
[12] Seguimos aquí básicamente la presentación hecha por Manfred Max-Neef, Antonio Elizalde y Martin Hoppenhayn: ***Desarrollo a escala humana***; www.tsocial.ulagos.cl/apuntes/desarrolloaescalahumana.doc.

satisfactor puede satisfacer al mismo tiempo varias necesidades, mientras que una necesidad puede requerir (y normalmente es así) varios satisfactores para ser satisfecha.

Asentados estos primeros criterios, puede decirse que las necesidades humanas son pocas, y las mismas en todas las culturas. Lo que se modifica en los tiempos y en las culturas son las formas y los medios que usan las sociedades para satisfacerlas. “Lo que cambia es la cantidad y calidad de los satisfactores elegidos, y/o las posibilidades de tener acceso a los satisfactores requeridos”. De hecho, una de las causas de los cambios culturales sería, justamente, la modificación de satisfactores utilizados para satisfacer las necesidades humanas fundamentales.

Esta redefinición conceptual de las necesidades lleva a los autores a cuestionar la definición usual de pobreza, que consideran “estrictamente economicista”, al sustentarse en una línea trazada por los niveles de ingreso. Proponen, a cambio, no hablar de “pobreza”, sino de “pobrezas”, en el sentido de que cada necesidad humana que no es adecuadamente satisfecha “revela una pobreza humana”. Habría, así, pobrezas de subsistencia, de protección, de entendimiento, de participación, de afecto, etc. Del mismo modo, cuando las pobrezas rebasan cierto límite crítico, genera patologías (por ejemplo, una cesantía prolongada).

En consecuencia, una política destinada a satisfacer las necesidades humanas debe considerar que estas constituyen un sistema, que interactúan unas sobre otras: por tanto, debe trascender la racionalidad económica, porque afectan a la integralidad de la persona. Relacionar necesidades y satisfactores permite, situarse en el umbral de la tensión entre potencia y carencia que caracteriza a la especie humana, y desarrollar una filosofía y una política “auténticamente humanistas”.

Las necesidades son, desde el punto de vista, fisiológico, carencias, pero, en la medida en que permiten movilizar voluntades, conciencias y acciones, son también potencialidades y pueden convertirse en recursos.

> *“Así, resulta impropio hablar de necesidades que se “satisfacen” o se “colman”. En cuanto revelan un proceso dialéctico, constituyen un movimiento incesante. De allí que quizás sea más apropiado hablar de vivir y realizar las necesidades, y de vivirlas y realizarlas de manera continua y renovada”.*

Ahora bien: los satisfactores (y su utilización) no son “neutrales”. Nuestros autores proponen distinguir cinco tipos distintos: violadores o destructores, pseudosatisfactores, satisfactores inhibidores, satisfactores singulares y satisfactores sinérgicos.

Los satisfactores violadores o autodestructores surten un efecto paradójico: pueden ser aplicados para satisfacer una necesidad (y hasta puede ser o parecer que la satisfagan en un primer momento), pero a la larga destruyen las posibilidades de satisfacerla de modo duradero e imposibilitan la satisfacción de otras necesidades humanas fundamentales. Se caracterizan por ser impuestos. Un ejemplo sería el armamentismo que, por satisfacer la necesidad de protección, “aniquila la subsistencia, el afecto, la participación y la libertad”.

Los pseudosatisfactores “estimulan una falsa sensación de satisfacción de una necesidad determinada”. Son generalmente inducidos y pueden también aniquilar (aunque no

violentamente) las posibilidades de satisfacer la necesidad en un plazo mediato. Podemos encontrar variados ejemplos si pensamos en la fiebre consumista que caracteriza nuestra vida actual.

Los satisfactores inhibidores, por el contrario, "sobresatisfacen" una necesidad determinada pero, al mismo tiempo, dificultan las posibilidades de satisfacer otras, pues generan una suerte de saturación. "Se hallan ritualizados en el sentido de que suelen emanar de hábitos arraigados".

Los satisfactores singulares apuntan a la satisfacción de una sola necesidad, y resultan neutros respecto a las otras; su generación está vinculada a instituciones estatales, empresariales o no gubernamentales. Por ejemplo, los planes y proyectos de cooperación, desarrollo y asistencia.

Finalmente, los satisfactores sinérgicos permiten satisfacer una necesidad determinada pero, al mismo tiempo, contribuyen a satisfacer otras necesidades. Son contrahegemónicos, porque revierten las racionalidades dominantes como la competencia o la coacción.

> *"El Desarrollo a Escala Humana no excluye metas convencionales, como crecimiento económico para que todas las personas puedan tener un acceso digno a bienes y servicios. Sin embargo, la diferencia respecto de los estilos dominantes radica en concentrar las metas del desarrollo en el proceso mismo del desarrollo. En otras palabras, que las necesidades humanas fundamentales pueden comenzar a realizarse desde el comienzo y durante todo el proceso de desarrollo; o sea, que la realización de las necesidades no sea la meta, sino el motor del desarrollo mismo. Ello se logra en la medida en que la estrategia de desarrollo sea capaz de estimular permanentemente la generación de satisfactores sinérgicos".*

En fin, Max-Neef plantea contribuir a una "filosofía del desarrollo" sustentada en un nuevo paradigma "menos mecanicista y más humano". Eso supone que la persona pueda ser, realmente, sujeto del desarrollo, y eso implica una cuestión de escalas, "porque no hay protagonismo posible en sistemas gigantísticos organizados jerárquicamente de arriba hacia abajo".

d. El desarrollo humano[13]

Este es el aporte de Amartya Sen que, en buena parte, ha guiado las formulaciones del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) desde el *Informe de desarrollo humano* de 1990. Se plantea allí que "el desarrollo humano es un proceso en el cual se amplían las oportunidades del ser humano"[14].

Un ser humano que no es concebido apenas (como en las visiones tradicionales del desarrollo) en su rol de "medio" de la producción, sino –y sobre todo– de "agente" y

[13] Ver: PNUD: ***Informe sobre desarrollo humano 1997***, Mundiprensa, Madrid, 1997; PNUD: ***Informe sobre desarrollo humano. Ecuador 1999***, PNUD, Quito, 1999; Amartya Sen: ***Desarrollo y libertad***, Planeta, Barcelona, 2000; Jürgen Schuldt: ob. cit.; Carlos Rojas Reyes: ***Sujetos del desarrollo***, Departamento de Cultura de la Universidad de Cuenca, Cuenca, 2001.
[14] Cit. en: PNUD: ***Informe sobre desarrollo humano. Ecuador 1999***, cit., p. 20.

"beneficiario" del progreso. A partir de aquí, lo que cuestiona este concepto es la calidad de vida, que no solamente el nivel de vida.

> *"El proceso de ampliación de las opciones de la gente y el nivel de bienestar que logran se halla en el centro del concepto de desarrollo humano. Estas opciones no son ni finitas ni estáticas. Pero independientemente del nivel de desarrollo, las tres opciones esenciales de la gente son vivir una vida larga y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para tener un nivel de vida decente. Pero el desarrollo humano no concluye ahí."*
>
> *"Si no se poseen estas oportunidades esenciales, muchas otras alternativas continuarán siendo inaccesibles".*
>
> *"Pues es cierto que "otras opciones, a las que muchas personas asignan gran valor, van desde la libertad política, económica y social hasta las oportunidades para tener una vida creativa y productiva y disfrutar del respeto por sí mismo y de la garantía de los derechos humanos"*[15].

Se desarrolla, sobre la base de este presupuesto, un conjunto de conceptos que enriquecen la comprensión del desarrollo: dotaciones, derechos, capacidades, realizaciones, calidad de vida. Estos conceptos se encuentran relacionados mutuamente, se despliegan condicionándose entre sí.

Las *dotaciones* son las "posesiones o propiedades iniciales con que cuenta una persona (o familia)". Estas dotaciones "pueden convertirse en *derechos de uso o de dominio*", un conjunto de mercancías a las que las personas tienen derecho. Dicha conversión se realiza por medio del autoconsumo o del intercambio. La posibilidad de "ejercer dominio sobre la cantidad suficiente de alimentos" (por ejemplo), depende del "sistema de derechos que opere" en la economía.

De allí diferencia entre realizaciones y capacidades (o habilidades, o potencialidades) de las personas. *Realizaciones* "son las condiciones de vida" alcanzadas o alcanzables por las personas. *Potencialidades* son las habilidades y el potencial para alcanzarlas. Las realizaciones son los logros; las capacidades son las habilidades para alcanzarlos[16].

Entonces, estos conceptos de desarrollo humano implican un esfuerzo teórico para sobrepasar la estrecha visión economicista del desarrollo, planteando "el manejo simultáneo de sus aspectos económicos y sociales"[17].

También acá el punto de partida es la constatación de la paradoja del mundo actual. Por un lado, "vivimos en un mundo de una opulencia sin precedentes", en el cual "se ha consolidado el sistema de gobierno democrático y participativo como modelo superior de organización política": además, "vivimos, por término medio, mucho mejor que antes" y "las diferentes regiones del mundo mantienen más lazos que nunca, no sólo en el campo del comercio y de las comunicaciones, sino en el de las ideas y los ideales

---

[15] PNUD: ***Informe sobre desarrollo humano 1997***, p. 16; PNUD: ***Informe sobre desarrollo humano. Ecuador 1999***, p. 20.
[16] Jürgen Schuldt, ob. cit., pp. 51 y ss.
[17] PNUD: ***Informe sobre desarrollo humano. Ecuador 1999***, p. 20.

interactivos". Por otro lado, sin embargo, "vivimos en un mundo de notables privaciones, miseria y opresión".

Esta paradoja, según Sen, sólo puede ser superada por "la expansión de la libertad": "El desarrollo consiste en la eliminación de algunos tipos de falta de libertad que dejan a los individuos pocas opciones y escasas oportunidades para ejercer su agencia razonada. La eliminación de la falta de libertades fundamentales […] es una parte *constitutiva* del desarrollo".

Entre las principales "libertades fundamentales" "se encuentran las oportunidades económicas, las libertades políticas, los servicios sociales, las garantías de transparencia y la seguridad protectora", amenazadas, constreñidas o negadas por "la pobreza y la tiranía, la escasez de oportunidades económicas y las privaciones sociales sistemáticas, el abandono en que pueden encontrarse los servicios públicos y la intolerancia o el exceso de intervención de los Estados represivos" [18].

Ahora bien: habíamos consignado, más arriba, que este enfoque es el que alimenta el discurso desarrollado por el PNUD. Cuando se analizan los sucesivos informes sobre desarrollo humano producidos por dicha institución se tendría la imagen "de una especie de espiral que se amplía cada vez más, alcanzando niveles superiores en cada año que avanza en su formulación"[19].

En efecto, el informe de 1990 mide el desarrollo humano con auxilio de los siguientes indicadores: esperanza de vida al nacer, acceso a los servicios de salud, al agua potable y a la salubridad, consumo calórico, analfabetismo adulto, PNB per capita y PIB per capita real. El de 1991 enfatiza la inversión y la participación. Al año siguiente, se habla del desarrollo humano como un desarrollo *sostenible*. Se establecen los requisitos para tal sostenibilidad: eliminación de la pobreza, reducción del crecimiento demográfico, distribución (más) equitativa de los recursos, personas más saludables, instruidas y capacitadas; gobiernos descentralizados y más participativos, sistemas de comercio más abiertos y equitativos.

El informe de 1993 propugna "mercados favorables al público" que se conviertan en instrumento del desarrollo humano. El de 1994 introduce la noción de "seguridad humana", fortaleciéndose la idea del desarrollo como un proceso que debe abarcar todas las esferas de la vida humana: la economía, la cultura, la política, el bienestar social. El informe de 1995 reintroduce el concepto de progreso, ahora progreso humano, señalando que, entre otros factores, uno de los indicadores fundamentales en tal dirección es la equidad de género.

En 1996 se indica la interdependencia entre desarrollo humano y crecimiento económico, señalándose cuatro tipos distintos de vinculación: crecimiento económico lento y desarrollo humano rápido; crecimiento económico rápido y desarrollo humano lento; crecimiento y desarrollo humano reforzándose recíprocamente; y crecimiento y desarrollo humano obstaculizándose mutuamente. El informe de 1997 retorna al tema de la pobreza "como la imagen negativa de lo que quiere ser el desarrollo humano, como aquello que es indispensable superar".

---

[18] Amartya Sen: ***Desarrollo y libertad,*** cit., pp. 15-20.
[19] Carlos Rojas Reyes, ob. cit., p. 105; pp. 91-110.

Pero esa espiral que se amplía, lo hace sobre la base del desarrollo de lo existente y hegemónico: el capitalismo, los mercados, la democracia liberal. Que, sin embargo, imponen las posibilidades cuanto las imposibilidades del desarrollo humano. Por eso, "el límite final de esta propuesta se encuentra en el olvido –nada gratuito– del tiempo-espacio transformacional, porque evade la cuestión de la lucha política"[20].

e. El desarrollo sustentable[21]

Aunque hay muchas definiciones distintas de desarrollo sustentable, y se discute también respecto a las diferencias conceptuales entre "sustentable" y "sostenible", los conceptos más usuales parten de dos textos: la *Estrategia Mundial para la Conservación*, publicado en 1980, y *Nuestro futuro común* (también conocido como *informe Brundtland*), de 1987, si bien las preocupaciones en torno a la problemática ambiental datan, por lo menos, de dos o tres décadas atrás, en medio de una serie de conferencias internacionales.

Se señala que esos documentos marcan un cambio de perspectiva: hasta entonces, las reflexiones que hegemonizaban el ambiente se movían en el marco del conservacionismo, es decir, se busca "prevenir" los daños al medio ambiente, con una postura que se orienta al logro, al mismo tiempo, de metas de conservación y de desarrollo.

En la *Estrategia…*se plantean tres objetivos: el mantenimiento de los procesos ecológicos, la preservación de la diversidad genética y el uso sustentable de los recursos. Por su parte, el *informe Brundtland* "coloca el debate sobre el desarrollo sustentable dentro del contexto económico y político del desarrollo internacional"[22].

La consideración de las problemáticas ambientales no pueden separarse de aquellas otras del desarrollo, la pobreza y la inequidad. Se busca un "desarrollo sustentable", es decir, "el desarrollo que satisface las necesidades de la presente generación sin comprometer la habilidad de generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades".

Partiendo del ser humano, se plantea que el desarrollo sustentable está orientado a mejorar la calidad de vida "sin aumentar el uso de recursos naturales más allá de la capacidad del ambiente de proporcionarlos indefinidamente"[23]. Para ello se requiere una modificación de políticas y de prácticas a todos los niveles, desde el individual hasta el internacional. Se recomiendan, entonces, "siete pasos críticos":

- Reanimar el crecimiento.
- Cambiar la calidad del crecimiento.
- Reunir necesidades y aspiraciones esenciales para trabajos, comida, energía, agua e higienización.
- Asegurar un nivel de población sostenible.

---

[20] Carlos Rojas, cit., p. 107.
[21] Ver: http://www.sdgateway.net/introsd/es_production.htm; María Argüello y Fabricio Guamán: "Desarrollo sustentable", en: IEE (Coord.): ***Introducción al desarrollo local sustentable***, Camaren, Quito, 2004, pp. 53-112.
[22] Argüello y Guamán, cit.
[23] http://www.sdgateway.net/introsd/es_production.htm, cit.

- Conservar y reforzar la base de los recursos.
- Reorientar la tecnología y manejar riesgos.
- Incluir y combinar consideraciones del ambiente y de la economía en el proceso de toma de decisiones.

Estas orientaciones –según se dice– implican un cambio de orientaciones culturales: producir diferente, consumir diferente y organizarse diferente. ¿En qué consisten las diferencias? "Producir de forma diferente" implica reducir el impacto ecológico y la intensidad del uso del recurso. En síntesis, un crecimiento "cualitativamente distinto" que lleve a disminuir la escala de las actividades contaminantes "creando nuevas oportunidades para los empresarios" y desarrollando microempresas que utilicen "tecnologías apropiadas". Estos cambios deberán operarse tanto en el mundo desarrollado cuanto en los países pobres, y así el mundo se acercará a la meta global de "cuadruplicar la productividad de los recursos para que la riqueza sea el doble, y el uso de recursos, la mitad".

"Consumir en forma diferente" implica modificar la manera de pensar el consumo, y orientarlo a los fines en vez de seguir dirigiéndolo a los medios, como hasta ahora, pues los patrones de consumo, por una parte, ponen en riesgo los recursos (depredan los recursos globalmente disponibles sin preocuparse por su renovación o cuidado), por otra parte, se caracterizan por una creciente desigualdad entre el norte y el sur, entre ricos y pobres (mientras el mundo desarrollado tiene niveles de consumo y derroche que resultan insostenibles, en los países pobres millones de personas "no pueden cubrir sus necesidades básicas de alimento, albergue y vestimenta), y, finalmente, afectan globalmente las posibilidades de supervivencia de la especie (se traducen en efectos perniciosos tales como los cambios climáticos y la reducción de la capa de ozono).

En este sentido se habla de la "huella ecológica", noción que se refiere a "cuánta tierra productiva y agua necesitamos para generar todos los recursos que consumimos y para absorber los desechos que se producen. A estas alturas, la huella ecológica del género humano puede que sea un 30 por ciento más grande que el espacio ecológico que el planeta puede ofrecer". Por lo tanto, muestra qué sociedades son ecológicamente más sostenibles: así, por ejemplo, un consumidor norteamericano muestra una huella ecológica que es 1,7 veces mayor que la de un sueco, 3, 8 veces mayor que la de un húngaro, 9 veces mayor que la un indio.

"Organizarse de manera diferente" se refiere al modo en que las sociedades establecen pautas y orientaciones para guiar sus acciones y tomar sus decisiones. Desde este ángulo, se relaciona con la temática del "buen gobierno" (con lo cual se refiere a aumentar las posibilidades de participación pública y, por consiguiente, el "capital social") y con la "reducción de subsidios perversos".

Esta visión, no obstante, ha sido también sometida a crítica por parte de otros sectores ecologistas, especialmente desde la *ecología política*. Bajo la apariencia de un término de nuevo consenso, hay varios proyectos contradictorios. En efecto, para muchos gobiernos y para las grandes corporaciones multinacionales, la sustentabilidad se resume en la sustentabilidad económica, un "desarrollo que se sostiene en el tiempo"[24].

[24] Ver: Ana Agostino: "El desarrollo no es sostenible"; en La Insignia, 10 de septiembre de 2002 (www.lainsignia.org).

De este modo, el discurso de la sustentabilidad es reincorporado en la lógica mercantil, en la lógica de la acumulación capitalista y pierde enteramente su posibilidad crítica y alternativa. Pero esto es posible, en parte, porque el mismo discurso resulta ambiguo: se construye en una intersección de elementos provenientes del ecologismo, del desarrollo humano y del liberalismo, y entonces no podrá evitar una zona de oscuridad: la sociedad que se desarrolla, la sociedad que se hará sustentable, será siempre *esta sociedad*.

2. Un breve recuento

¿Qué se entiende por "desarrollo"? La Real Academia Española lo define así[25]:

> **desarrollo. 1.** m. Acción y efecto de desarrollar o desarrollarse. **2.** m. Combinación entre el plato y el piñón de la bicicleta, que determina la distancia que se avanza con cada pedalada. **3.** m. *Econ.* Evolución progresiva de una economía hacia mejores niveles de vida.

En consecuencia, desarrollar:

> **desarrollar.** (De *des-* y *arrollar*). **1.** tr. Extender lo que está arrollado, deshacer un rollo. U. t. c. prnl. **2.** tr. Acrecentar, dar incremento a algo de orden físico, intelectual o moral. U. t. c. prnl. **3.** tr. Explicar una teoría y llevarla hasta sus últimas consecuencias. **4.** tr. Exponer o discutir con orden y amplitud cuestiones, temas, lecciones, etc. **5.** tr. *Mat.* Efectuar las operaciones de cálculo indicadas en una expresión analítica. **6.** tr. *Mat.* Hallar los diferentes términos que componen una función o una serie. **7.** prnl. Suceder, ocurrir, acontecer. **8.** prnl. Dicho de una comunidad humana: Progresar, crecer económica, social, cultural o políticamente.

Aquí es más claro: "extender *lo que está* arrollado", "acrecentar", "dar incremento", "crecer", "llevar hasta sus últimas consecuencias". Pero es evidente que algo así sólo puede provenir de lo dado autodesplegándose, es decir, la reproducción de lo existente en escala ampliada ("creciendo", "mejorando").

Desde este punto de vista, la noción de desarrollo es heredera de la noción de *progreso.* Suele reconocerse que la temática (y las políticas) del desarrollo son hijas de la segunda guerra mundial. En efecto, a partir de entonces el desarrollo se convierte en eje de preocupaciones políticas (y, por tanto, teóricas). El Plan Marshall para la reconstrucción de Europa marcará toda la época de la segunda posguerra, y más allá. Al poco tiempo, un "mini plan Marshall" se plantea para América Latina (y en un discurso de Truman algunos quieren ver el origen de la problemática del "subdesarrollo").

Pero más allá de esto, el modo como es leído el desarrollo sigue las huellas de la idea de progreso, que desplegara la modernidad.

[25] http://buscon.rae.es/diccionario/drae.htm. Todas las definiciones que vienen en seguida están tomadas de la misma fuente.

progreso. (Del lat. *progressus*). **1.** m. Acción de ir hacia adelante. **2.** m. Avance, adelanto, perfeccionamiento.

En efecto, en varios momentos, la modernidad se cobijó de la confianza en el avance más o menos incontenible, en los adelantos progresivos, constantes, ilimitados. La modernidad, como bien anota Enrique Dussel[26], es la ideología que corresponde a la gestión del sistema mundo capitalista desde que este se transformó, efectivamente en un sistema mundo con la conquista y *destrucción de las Indias*[27]. Esa modernidad "temprana" era entonces la del monarca en cuyos dominios nunca se ponía el sol; en consecuencia, la capacidad de dominar, de "evangelizar", de extirpar idolatrías y de expropiar riquezas deviene un derrotero sin fin.

La ilustración vendría a ponerle luces de razón a estas pretensiones. La modernidad se veía a sí misma como el reino de la razón; la razón, como el "desencantamiento del mundo", según la frase de Weber. El desencantamiento abría un horizonte ilimitado al conocimiento, libre de la fe en causas últimas religiosas, en divinas providencias, en causas sobrenaturales.

Políticamente, la modernidad acabó redescubriendo las democracias y las repúblicas griegas y romanas –pero ellas, por esas cosas del destino, sólo pudieron advenir en medio de antagonismos y revoluciones. El resultado, como recuerda Touraine[28], no fue la instauración del reino de la libertad, la igualdad y la fraternidad. En manos del capital, la libertad se metamorfoseó en libertad económica, en el reino de los mercados, por lo tanto, de la desigualdad y de la explotación.

En tales condiciones, la libertad política y la democracia sufrieron también modificaciones: recubrimiento de las relaciones económicas de propiedad privada y apropiación de trabajo ajeno.

La primera revolución industrial traspasó el conocimiento a la técnica, la técnica a la producción, el progreso a la economía. La revolución de las máquinas volvía al hombre amo y señor de la naturaleza, amo del futuro, amo, también, del tiempo de otros hombres, formalmente libres. La técnica y la máquina, en una época de auge de los negocios, transmitieron el triunfalismo ingenuo a todos los órdenes del pensamiento. Las novelas de Julio Verne tenían por cierto un terreno firme desde el que construir las fantasías de anticipación.

La teoría de la evolución daría más ímpetu a la ideología del progreso, revistiéndola de carácter científico, biológico, material. Una evolución entendida como etapas-peldaños de menor a mayor, de menos a más complejidad: de menos a más desarrollado, en fin. Una evolución entendida al modo teleológico, con fines y objetivos prefijados: llegar a la cúspide de la creación y de la evolución con el ser humano. Una visión simple que

[26] Enrique Dussel: ***Ética de la liberación***, Ed. Trotta, Madrid, 2001.
[27] Hacemos referencia, obviamente, a fray Bartolomé de Las Casas y a su ***Brevísima historia de la destrucción de las Indias***.
[28] Alain Touraine: ***Crítica de la modernidad***, Ediciones Temas de Hoy, Madrid 1993.

fue mecánicamente trasladada a la historia de las civilizaciones para justificar las desigualdades y el colonialismo con el argumento de la supervivencia del más fuerte.

evolución. (Del lat. *evolutĭo, -ōnis*). **1.** f. Acción y efecto de evolucionar. **2.** f. Desarrollo de las cosas o de los organismos, por medio del cual pasan gradualmente de un estado a otro. **3.** f. **evolución biológica.** **4.** f. Movimiento de una persona, animal o cosa que se desplaza describiendo líneas curvas. U. m. en pl. **5.** f. Movimiento que hacen las tropas o los buques, pasando de unas formaciones a otras para atacar al enemigo o defenderse de él. **6.** f. Mudanza de conducta, de propósito o de actitud. **7.** f. Desarrollo o transformación de las ideas o de las teorías. **8.** f. Cambio de forma. **9.** f. *Fil.* Doctrina que explica todos los fenómenos, cósmicos, físicos y mentales, por transformaciones sucesivas de una sola realidad primera, sometida a perpetuo movimiento intrínseco, en cuya virtud pasa de lo simple y homogéneo a lo compuesto y heterogéneo. ~ **biológica. 1.** f. Proceso continuo de transformación de las especies a través de cambios producidos en sucesivas generaciones.

Verdad que, ya hacia fines del siglo 19, soplaban otros vientos, intuidos por la filosofía "irracionalista" al estilo de Nietsche: pocos años después, la primera guerra entre los nuevos imperios volcaría la opinión general hacia el escepticismo. Un ambiente que se proyectó luego por la segunda guerra mundial y que, en cierto sentido, sería retomado por el posmodernismo.

Pero, en cualquier caso, progreso y evolución –así como desarrollo– han continuado aludiendo a transformaciones graduales, a equilibrios (y a cambios en estabilidad hacia nuevos equilibrios). A procesos, en fin, que parten siempre de lo dado: no puede progresar más que aquello que está dado; sólo se evoluciona desde lo dado; únicamente se desarrolla aquello que positivamente existe. Nada extraño, entonces, que estas consideraciones teóricas encarnaran en políticas desarrollistas (o "modernizadoras").

Porque, además, el desarrollo, el progreso y la evolución –como también recuerda Wallerstein[29]– siempre ha sido entendido al modo de un crecimiento cuantitativo, de un "más", y de la suposición de que este "más-de-algo" significa la consecución de un estado "mejor". Pero "más" y "mejor" solamente son comprensibles si se refieren a aquello que ya está, a aquello que es. De allí que nuestra comprensión de lo que es se vuelve crucial, porque ella embeberá cualquier digresión que hagamos sobre el desarrollo.

3. Para preguntarle al desarrollo

a. El desarrollo como devenir

devenir[2]. 1. m. *Fil.* La realidad entendida como proceso o cambio, que a veces se opone a *ser2.* **2.** m. *Fil.* Proceso mediante el cual algo se hace o llega a ser.

Puede decirse que las definiciones al uso miran al desarrollo de un modo esencialista y (o) teleológico. Esencialista porque, de un modo o de otro, es el despliegue de algo que

[29] Emmanuel Wallerstein: ***Impensar las ciencias sociales***. Siglo XXI, México, 1998.

contiene en su núcleo las posibilidades de devenir que se le postulan como normales o propias (la democracia, el crecimiento, la participación, el desarrollo).

Teleológico, en tanto se le presume una finalidad "objetiva": y sólo se considera desarrollo si cumple en desplegar estas o aquellas condiciones (es decir, finalmente, tal o cual programa). Esencialismo y teleología son así dos caras de la misma moneda, a través de las cuales el desarrollo es entendido como un proceso "cerrado" –en tanto predeterminado desde su consideración inicial.

En el fondo, entonces, la noción de desarrollo nos remite a la visión que tengamos de la realidad. El desarrollo en tanto *venir a ser* (despliegue, devenir) únicamente puede ser el venir a ser de esa misma realidad; por lo tanto, el proceso mediante el cual viene a ser lo que es (o lo que va siendo).

Una primera premisa, entonces: el desarrollo es el devenir de algo. Si esto es así, no es acertado suponer que solamente una u otra vía, que sólo unos u otros elementos cualifican y determinan el desarrollo. Por el contrario, el devenir de algo se refiere siempre y necesariamente al devenir de ese algo completo, es decir, a la totalidad de que se está hablando.

El devenir (desarrollo) de una totalidad es, evidentemente, su movimiento, y ese movimiento está determinado por el despliegue de los conflictos internos que la componen. De esto se sigue que el desarrollo debe entenderse como el desarrollo de los conflictos que constituyen la realidad.

b. El devenir como proceso desigual y combinado

Ahora bien. El devenir –en tanto despliegue del conjunto de elementos que forman lo real, y de sus interacciones– es un proceso *desigual y combinado*[30]. El carácter desigual del desarrollo viene dado por la coexistencia de elementos de diferente carácter (económico, social, cultural o político). Elementos –por decirlo de algún modo– "atrasados" y "avanzados" conviven en el mismo movimiento de la realidad; o, por decirlo de otro modo, elementos de órdenes diferentes.

Por ejemplo, si miramos la economía, podremos encontrar actividades económicas embonadas en los flujos globales de circulación y acumulación junto a economías mercantiles simples y actividades de subsistencia. Podemos encontrar circulación de mercancías y desarrollo de los mercados, por un lado, y economía de trueque, por otro. Podemos encontrar empresas que han incorporado tecnologías de punta y las más modernas formas de gestión y organización del trabajo, junto a otras que mantienen sus negocios con tecnologías antiguas, etc.

Estas distintas formas de ser de la economía se traducen en diversidades en la formación de la estructura social, esto es, grupos sociales que se originan en relaciones económicas distintas y que, por lo tanto, desarrollan intereses materiales inmediatos diferentes.

Si miramos la política, encontraremos formas de representación y de gestión distintas (o distintos desarrollos de formas institucionales), encontraremos movimientos o partidos

[30] V. León Trotski: ***Historia de la revolución rusa***, Tomo 1, Biblioteca de la Historia, Sarpe, Madrid, 1985, pp. 31-39.

con distintas formas y grados de relación con la sociedad, con desarrollos programáticos desiguales, con anclajes sociales y territoriales distintos. Encontraremos mayor o menor oscilación de las preferencias políticas de la sociedad.

Si nos acercamos a la organización social, encontraremos que los distintos grupos han desarrollado de modo disparejo sus formas de representación propia: sectores muy organizados y sectores dispersos, organizaciones más consolidadas e "institucionalizadas" que otras, momentos distintos de la relación de las organizaciones con su base social potencial o de referencia, distintas maneras (probablemente) de relación de las agrupaciones con la institucionalidad estatal y con los movimientos y partidos políticos, distintas aproximaciones a su realidad (distinta "conciencia de sí"); es decir, diferentes comportamientos y conductas que atraviesan grupos y organizaciones.

Si miramos la cultura, podremos ver, de igual manera, la existencia simultánea de matrices culturales más o menos generales y matrices culturales más particulares de grupos o sectores. Esto, evidentemente, se presenta de modo más notorio (y abigarrado) cuando en un mismo territorio conviven pueblos diferentes, con historias marcadamente diferenciadas.

Esto vale para mirar cualquier "totalidad", por lo tanto, también la localidad, sus diferentes segmentaciones y sus relaciones con el "afuera", lo que torna aún mucho más desigual el desarrollo de esa "totalidad". De hecho, por un lado, mientras más "atrasado" sea un territorio, probablemente sea más abigarrada la presencia disímil de elementos diversos que contenga. Pero, por otro lado, los cambios acelerados, producen también el mismo fenómeno de abigarramiento.

Pero no se trata solamente de desigualdad, de la presencia de diferentes sociales que se desarrollan desigualmente en una misma realidad; se trata de que ellos se presentan combinándose de distintas maneras, amalgamándose en formas y grados diferentes; creando, pues, una *totalidad*. Más aún: si esta es una totalidad heterogénea, desigual, que se despliega en combinaciones diferentes; y si esta combinación supone relaciones específicas entre procesos y actores creados y generados en el marco de conflictividades que determinan la situación real; si todo esto es así, entonces el carácter de la totalidad no puede ser una totalidad cerrada y coherente, sino, al contrario, una totalidad abierta en y desde los conflictos que la constituyen y las desigualdades y combinaciones en las que toma su corporeidad.

Esto viene a significar que el carácter desigual y combinado del desarrollo no se vincula solamente con la relación (o consideración) de un lugar con otros lugares, no se vincula solamente con la relación de segmentos (territoriales o institucionales) distintos dentro de cualquier lugar; sino que se vincula también con las relaciones sociales, es decir, con los nexos entre actores y con los procesos mismos de constitución de cada uno de ellos.

En síntesis: la desigualdad tiene que ver con la situación ("abigarrada") y con el movimiento (a saltos, con rupturas); la combinación, tiene que ver con el hecho de que, entonces, se trata de un proceso que amalgama formas diversas de manifestaciones diferentes.

c. El desarrollo como un proceso indeterminado

Las visiones usuales del desarrollo, al suponer un inicio dado que no se pone en cuestión (se "desarrolla", por lo tanto no se "cuestiona"), supone la historia transcurriendo de un modo lineal, en una única vía de desarrollo. Detrás de esto se encuentra una visión determinista del acontecer. Por el contrario, si el desarrollo es el desarrollo de los conflictos que constituyen la realidad, y este se verifica en procesos desiguales y combinados, entonces el desarrollo es un proceso abierto.

Las teorías del caos[31] postulan que la realidad material no tiene solamente un estado (el estado del equilibrio, la realidad positivamente dada); junto al estado de equilibrio, la materia se desarrolla también en estado de inestabilidad, es decir, de ruptura de las simetrías. Eso significa que el devenir tiene momentos (y estados) en que se rige por leyes deterministas, pero que esta no es la única realidad; hay momentos y estados en que el devenir está signado por la indeterminación, la inestabilidad y, eventualmente, las rupturas.

Por lo tanto, el desarrollo no sigue una única trayectoria, no es lineal. En ciertos momentos (y situaciones) se enfrenta a una ruptura de la simetría: los *puntos de bifurcación*. Wallerstein[32] propone utilizar estos criterios para los análisis sociohistóricos. Los puntos de bifurcación serían acá momentos de crisis-transición, momentos en que las contradicciones y los conflictos del sistema se acumulan y concentran en un relativamente corto espacio-tiempo. Momentos que pueden caracterizarse como una "constelación saturada de tensiones"[33].

El carácter inestable de los sistemas sociales está determinado por las contradicciones internas que lo sustentan como tal sistema; pero eso es en general. En lo concreto, las inestabilidades aparecen con mayor o menor intensidad en la medida en que las contradicciones se expresan en la confluencia de conflictos que se agudizan.

Estos son los momentos determinantes del desarrollo: precisamente aquellos de indeterminación, los momentos de crisis en los cuales la realidad "positivamente dada" no puede ya reproducirse por los mecanismos "normales" y la historia se abre a la indeterminación y a la ausencia de certezas "objetivas" o "trascendentes".

En estos momentos y en esas condiciones recupera centralidad la acción social como constructora de realidades. Pero la acción social, en la mayoría de estudios sobre las temáticas locales que nos interesan, es vista exclusivamente en su dimensión de relación con la institucionalidad. Para pensar el desarrollo en el sentido con el que aquí lo hacemos es preciso recoger el significado más amplio de la noción.

Desde esta perspectiva, la acción social, sobre todo, construye relaciones sociales, y nos habla de la existencia de sujetos. Siguiendo a Touraine[34], hay dos formas de vivir la experiencia social: como reproducción de roles, desplegando los "comportamientos esperados" que son funcionales a la reproducción "normal" del orden social, y como creación de nuevas relaciones sociales.

---

[31] Ilya Prigogine: ***Las teorías del caos***, Crítica, Barcelona, 1997.
[32] Emmanuel Wallerstein: ***Impensar las ciencias sociales***, siglo XXI, México, 1998.
[33] Walter Benjamin: Tesis sobre filosofía de la historia; en: ***Discursos interrumpidos***, Planeta-Agostini, Barcelona, México, Buenos Aires, 1994.
[34] Alain Touraine: ***Crítica de la modernidad***, cit.

Ambas conductas pueden aparecer como "acciones" si no se profundiza en su contenido; y quienes las emprenden pueden aparecer a igual título como "actores" o "sujetos", siendo que se trata de expresiones sociales cualitativamente distintas, que nos hablan de la existencia de "actores" completamente diferentes, con impactos sociales y políticos sobre el sistema que, igualmente, se encuentran muy distantes unos de otros [35]: mientras unas acciones legitiman y refuerzan el sistema integrándose a él (de modo conservador o innovador); otras aparentemente lo legitiman, al abstenerse de actuar en su contra (pero, a la larga, contribuyen a deslegitimarlo, pues lo vacían del "consenso activo" de los gobernados); otras se vuelcan a su transformación. Las dos primeras, como sea, condenan a sus actores a la función de reproductores de roles; sólo la última los pone en trance de convertirse en sujetos.

En este punto vale la pena recordar que la noción de acción social incluye tanto el actuar-activo como el sufrir o consentir la acción de otros; y también abstenerse de actuar[36]. Todas ellas, a la corta o a la larga, contribuyen a la producción y reproducción de las relaciones sociales y de poder; todas ellas causan efectos pertinentes sobre una determinada orientación de desarrollo de la sociedad.

Ciertamente, esta transición permanente de la conversión en sujeto no es nunca un proceso acabado. Pues resulta evidente que esta "voluntad de ser actores", que este afán por modificar sustancialmente la realidad no puede realizarse más que como resistencia; en última instancia como enfrentamiento radical al poder[37], pues el poder no puede sostenerse sin tomar constantemente iniciativas que disgreguen a los grupos subalternos, cooptándolos o derrotándolos[38].

Ahora bien: tanto las acciones por sostener la reproducción del sistema y del orden social (aun aceptando o impulsando cambios que, pareciendo fundamentales, preservan el contenido de la dominación), como aquellas otras por trastocarlos son opciones de "orientaciones culturales" en conflicto: movimientos sociales. Entonces, el desarrollo es la resultante de un enfrentamiento entre movimientos sociales.

Por lo tanto, las relaciones que se establecen entre ellos son, en el fondo, relaciones de fuerzas[39] que pugnan por orientar el devenir en sentidos específicos, que entran en conflicto entre sí. El desarrollo, así, es la resultante de la correlación de fuerzas opuestas.

d. Las borrosidades del desarrollo

La lógica formal supone una realidad binaria (0, 1), una realidad de contornos y tonos definidos (blanco, negro), de pertenencias nítidas (adentro, afuera) y valores claros (bien, mal). Estas visiones de contornos nítidos resultan siempre lineales (aún en las oposiciones y conflictos es lineal), pues la resolución (o síntesis) supone una dinámica lineal. De alguna manera (y más que en cierta medida) las discusiones sobre el desarrollo asumen ese mismo punto de vista, por el carácter casi necesariamente

[35] Leonardo Tomasetta: ***Participación y autogestión***, Amorrortu editores, Buenos Aires, 1975.
[36] Max Weber: ***La acción social***, Edit. Península, Barcelona, 1994.
[37] Michel Foucault: "El sujeto y el poder", en www.cholonautas.edu.pe.
[38] Antonio Gramsci: ***Cuadernos de la cárcel***, Juan Pablos Editor, México, 1975.
[39] Gramsci: Íbid.

teleológico, cerrado en su resolución, del punto de vista que anima tanto el análisis como la propuesta.

Trátase de una propuesta que se basa en proposiciones nítidas; no obstante, "el mundo actual es incierto e impreciso, los actos de los hombres y las relaciones entre ellos están afectados de vaguedad"[40].

Así, no se toma suficientemente en cuenta que muchas de las características que son atribuidas como propiedades a las cosas o a los procesos (o a los actores, a las instituciones, a la economía, etc.) son en realidad imprecisas. Los predicados nítidos permiten clasificar los objetos en conjuntos netamente diferenciados, pero, de hecho, la vida cotidiana y nuestra manera de percibirla y de comunicarnos "están plagadas de predicados vagos".

Como dice Zadeh: "Casi toda la lógica del razonamiento humano no es la lógica clásica de dos valores, o incluso de varios valores, sino una lógica de verdades borrosas, de conjunciones borrosas, de reglas de deducción borrosas".

Esta borrosidad (o "lógica difusa") se refiere sobre todo, en primer lugar, a la delimitación de los conjuntos: no siempre los límites son tan precisos. Esta falta de "nitidez" en la constitución de lo real ocurre en la realidad objetiva; por ejemplo: una familia tiene una pertenencia combinada en la estructura de clases si uno de sus miembros es obrero industrial y otro es vendedor ambulante, lo que puede ser el caso aún de cada persona: supongamos que es empleado en un banco, pero también dispone de un vehículo que oficia de taxi.

También los distintos componentes de la vida social dan origen a las tonalidades difusas de los límites; una persona está adscrita a distintos "conjuntos" más o menos simultáneamente: es trabajador, miembro de una iglesia, votante regular por un partido político, hincha de un club de fútbol, marido golpeador, etc. Entre estas distintas "posiciones de sujeto" (como dice Laclau) puede no existir ningún concierto; es una superposición de dimensiones, cada una de las cuales puede estar sujeta a una lógica de reproducción distinta.

La "borrosidad" de los límites opera también (y con mucha frecuencia) en la conciencia de los actores. Una persona puede no tener conciencia de la diferencia que media entre sus intereses y necesidades sociales y los intereses materiales que defiende y propaga el partido político o el candidato por el que vota regular o esporádicamente; puede no tener conciencia de su pertenencia a una clase social (incluso puede tener la pretensión de demostrar teóricamente que las clases sociales no existen o que la lucha de clases es un invento de extremistas). Diremos que no tiene "conciencia de sí", que su conciencia no ha alcanzado a visualizarlo como parte de un "distinto social" específico, diferenciado de otros.

O también: en cierto municipio un rico productor agrícola exportador puede ser visto como "benefactor" del pueblo porque dona un lote para una escuela o para una asociación de mujeres cuando, al mismo tiempo, despide a un 25% de su plantilla de trabajadores.

---

[40] Luisa L. Lazzari, Emilio A. M. Machado y Rodolfo H. Pérez: ***Los conjuntos borrosos. Una introducción***; en www.econ.uba.ar/www/institutos/matematica/ cimbage/cuaderno02-

Igualmente, los procesos organizativos son prolíficos en estas borrosidades. Una organización política puede impulsar una organización social y ubicarla dentro de un organigrama partidario (y realmente allí estará, desde un cierto punto de vista). Sin embargo, los trabajadores que componen esta organización pueden entender que ella es parte de un proceso de unidad de clase que atraviesa (y niega) esos límites partidarios (y realmente así será, desde otro punto de vista).

Así, pues, el carácter difuso atiende a la pertenencia de los elementos; la noción de pertenencia es revisada: "un mismo objeto pertenece a varias clases con distinto grado de pertenencia a cada una de ellas". Esto significa que no es solo esto o solo lo otro, sino que puede "ser" varias cosas al mismo tiempo.

Ello es parte de las realidades cotidianas, pues en el día a día nos topamos con "predicados con tantos matices de significado que a menudo se entrecruza lo afirmado con lo negado". Todo esto llama a preguntarse constantemente sobre el significado de los procesos y de los elementos que lo componen, teniendo en cuenta que "en el estudio de los sistemas complejos llega un momento en que la precisión choca con la significatividad"[41].

En síntesis: recurrir a la lógica difusa y a las borrosidades "permite explotar la tolerancia a la imprecisión y verdades parciales del mundo real"[42]. Desde esta perspectiva, el desarrollo es el desarrollo de las borrosidades y de sus condiciones de posibilidad.

e. El desarrollo como el devenir a través de borrosidades y antagonismos

Pero, llegados a este punto, ¿no entramos en contradicción con nosotros mismos? ¿Cómo puede afirmarse al mismo tiempo la centralidad del conflicto y la borrosidad de los límites y de las pertenencias?

Pensamos que hay dos maneras de entender las dinámicas de la borrosidad. Una sería, por decirlo así, al modo posmoderno: las distintas posiciones del sujeto, lo difuso de los límites y de las pertenencias impediría, de hecho, pensar ejes de articulación de lo social y de la construcción del sujeto. Lo social sería "plural", simplemente diverso; el sujeto sería "descentrado". No existirían lógicas, ni centralidades. Efectivamente, este acercamiento excluye la conflictividad.

Ahora bien: lo difuso (como cualidad) es ello mismo borroso (como realidad); no puede decirse como un predicado nítido que anule su opuesto, o dejaría de ser tal. Para avanzar, hemos de retomar la noción del desarrollo como devenir, el devenir como "venir-a-ser", el venir-a-ser como un proceso fluido y cambiante. ¿Qué consecuencias trae esto?

Por una parte, que las pertenencias (borrosas o no) pueden ellas mismas variar. La gradación, en algún momento, opera en el sentido de modificaciones más profundas.

---

[41] Lazzari, Machado y Pérez, cit.

[42] Lotfi A. Zadeh, prólogo a: Bonifacio Martín del Brío y Alfredo Sanz: Redes Neuronales y Sistemas Borrosos, 2ª edición Editorial RA-MA, Zaragoza, 2001.

En segundo lugar, que esta variación no es sólo una cuestión de grados, no es únicamente desplazamientos lentos. Junto con esto, las pertenencias y las delimitaciones sufren también bruscos cambios y saltos inesperados. Por ejemplo, un trabajador que es despedido no sufre ninguna "transición gradual", sino una violenta interrupción de su conexión con los medios de vida. La precariedad laboral que se impone ahora como norma, que es "recomendada" recurrentemente por el Banco Mundial y deseada vehementemente por el empresariado, pone al trabajador en una constante zozobra y en un constante riesgo de quedarse sin sustento de la noche a la mañana. Así que la lógica difusa no debe ser entendida siempre y solo como transiciones opacas, desplazamientos lentos y superposiciones y traslapes silenciosos. Estos procesos cambiantes y móviles ocurren en la realidad objetiva, pero ocurren igual (o más) en la acción social, en la pertenencia a grupos y en la conciencia y en el discurso de los actores.

El desarrollo, desde esta perspectiva, es un devenir en el que se intrincan e imbrican antagonismos y borrosidades. Pero no sólo eso: los acontecimientos difusos, en conjunto, trazan tendencialmente la línea de los conflictos centrales. Podríamos verlo así: la borrosidad es una característica tanto de los tiempos calmos del "desarrollo normal" cuanto en los tiempos inquietos de los "puntos de bifurcación". Sin embargo, la borrosidad no tiene el mismo sentido en uno y en otro momento. En el primero, su sentido es opacar más aún las líneas de conflictividad profunda. En el segundo, su sentido es acelerar la formación de "constelación de tensiones", porque los conflictos, agudizados ellos mismos, diluyen su particularidad y su aislamiento y se funden con otros (pues los límites entre unos y otros conflictos se torna borroso).

f. El desarrollo y la cuestión de los tiempos

Las visiones dominantes acerca del desarrollo suponen, así como una sola vía de despliegue "normal" (o "racional", o "real"), un único orden temporal. El tiempo es como un "escenario" que ya está dado, o mejor, que ya va dándose, transcurriendo siempre igual.

Sin embargo, no existe una sola temporalidad. La teoría de la relatividad ya había ensañado que el tiempo es relativo a la posición del observador. Desde la consideración de la historia, por su parte, Braudel[43] distinguía tres distintas temporalidades, "tres categorías principales de tiempo social": el acontecimiento, la coyuntura y la estructura (según el objeto), o el corto, mediano y largo plazo (según la duración).

De esto se desprende que el desarrollo histórico acontece a través de "ciclos". El corto plazo corresponde a la historia de los acontecimientos, de los acontecimientos episódicos, se entiende, que se refieren, dice Wallerstein, a espacios "inmediatos". El mediano plazo corresponde a la historia coyuntural, un tiempo de "ritmos alternantes", que marcan ciclos específicos en la historia de una sociedad. El largo plazo, finalmente, corresponde a la historia de las estructuras, y su espacio es, diríamos, el "espacio estructural", es decir el espacio de desenvolvimiento de una estructura (o sistema). Este es el ciclo mayor dentro del cual ocurren los ciclos de mediana y de corta duración.

Por supuesto, de esto no se deduce que los acontecimientos locales estén confinados a procesos de corta duración; lo que significa es que la historia (el desarrollo) local está

[43] Fernand Braudel, comentado por Emmanuel Wallerstein: ***Impensar las ciencias sociales***, Siglo XXI, México, 1998, pp. 150 y ss., 204 y ss.

ligado “estructuralmente” a una historia que transcurre más allá de sus confines, a unos procesos (espaciotemporales) del cual lo local es un componente entre otros. Dicho de otra manera, el “entorno” no es un espacio más amplio, sino que está contenido entre las determinaciones del “interno”.

Si esto es así, resulta claro que el tiempo del desarrollo no es un tiempo único ni un tiempo lineal, sino una superposición articulada de diferentes órdenes de tiempo social.

No obstante, aún esto es insuficiente. Esta visión debiera atravesarse con la perspectiva de la acción social, es decir con el momento en que la acción social cualifica, modifica y construye el tiempo social. Es conocido que hay momentos (períodos enteros, a veces) en que el tiempo “se acelera”, es decir, momentos en que se “vive más intensamente” y las modificaciones se atropellan en un tiempo relativamente corto. Tal puede ocurrir con los adelantos tecnológicos, con la economía, con la estructura de clases, con las formas de acción, con la conciencia social. Otros tiempos, en cambio, transcurren “apaciblemente”, sin grandes cambios ni modificaciones; trátase de tiempos sociales “lentos”.

Vinculando esta reflexión con las teorías del caos, diremos que los tiempos lentos corresponden a situaciones regidas por una lógica “determinista”, en la cual el sistema se autoreproduce más o menos automáticamente. Por el contrario, los tiempos de aceleración corresponden a los “puntos de bifurcación”; de hecho, tal aceleración se explica por la acumulación de tensiones antagónicas.

En consecuencia, los tiempos lentos son “tiempos vacíos”; vacíos porque la acción social no puede incidir sustancialmente en el desenvolvimiento de las cosas y, por lo tanto, la conciencia social se torna complaciente y tendencialmente integrable al sistema y a su lógica de reproducción. Los tiempos de aceleración son, por el contrario, “tiempos plenos”, tiempos que pueden ser construidos por la dinámica de la acción social confrontando la dinámica de reproducción sistémica.

Así que el tiempo, el tiempo de la historia, el tiempo de la vida no es, dice Benjamin[44], un tiempo “homogéneo y vacío”, un continuo en el que se vayan simplemente añadiendo los acontecimientos, uno detrás de otros, en sucesión más o menos ordenada. El tiempo homogéneo es vacío porque ya está determinado por el poder instituido, porque la continuidad normal de los hechos sólo puede ser entonces la normal continuidad de la dominación.

Así, “la historia es objeto de una construcción cuyo lugar no está constituido por el tiempo homogéneo y vacío, sino por un tiempo pleno, «tiempo-ahora»”, un tiempo en el que “se hace saltar el continuum de la historia”.

El tiempo pleno es «tiempo-ahora», porque es una “constelación saturada de tensiones”, un momento, una situación en la que confluyen los conflictos y los antagonismos sobresaltando la quietud del orden establecido. La acumulación de tensiones impide que la dominación pueda reproducirse del modo “tranquilo” y “normal”. Las clases dominantes, cuya hegemonía es cuestionada, se deslizan a soluciones autoritarias, represivas o directamente violentas. Entonces se abre el tiempo y se llena del contenido

[44] Walter Benjamin: ***Discursos interrumpidos***, pp. 175-193.

y de los sentidos que le dan las acciones de los sujetos que pugnan por su liberación, por romper con la opresión y con las formas económicas e institucionales de que esta se reviste. Por crear una nueva situación, por acercar el futuro deseado al presente de nuestras vidas. Sólo entonces se puede decir que define un presente "en el que escribe historia por cuenta propia".

El tiempo ahora es el de la acción independiente y el de la resistencia, el de la esperanza en otra realidad, que se construye desde la propia práctica de la resistencia. Toda otra conducta reconduce la acción al tiempo homogéneo y vacío de la continuidad de la dominación y de sus formas –aún si estas son "reformadas" con el concurso de fracciones de los sectores subalternos.

Los discursos usuales sobre el desarrollo desconsideran totalmente estas disimilitudes temporales, y nos hablan de un único tiempo, de un tiempo homogéneo. Por el contrario, según lo que hemos visto, el desarrollo transcurre en dos tiempos confluentes cronológicamente pero divergentes lógicamente.

g. El desarrollo, desde la cuestión de lo inconsciente[45]

Contrariamente a lo que parece, la noción de un tiempo lineal y secuencial en la conciencia de las personas depende de la cualidad social de ese tiempo, no es uniforme. Por el contrario, la conciencia social distingue con claridad estos dos órdenes temporales (el tiempo de la lucha y el de la reproducción ordenada del sistema).

Por ejemplo, al inicio de una movilización popular en contra de las malas condiciones de transporte en Conocoto, se discutía qué hacer; una señora propuso enseguida: "Lo mismo que hicimos cuando nos independizamos de Sangolquí". Se refería a un suceso parecido que había ocurrido casi dos décadas atrás. La conciencia construyó una conexión entre dos momentos de lucha, interrumpiendo el continuo cronológico y creando otro, de un orden distinto. Las vinculaciones, las relaciones, la secuencialidad deja de ser la secuencialidad cronológica y es drásticamente reemplazada por una secuencia diferente, determinada por la discontinuidad de los tiempos de la lucha social: cada tiempo se conecta con su igual, y se distancia de su opuesto, aunque estén juntos en el calendario.

Es que la conciencia distingue estos dos órdenes temporales de modo inconsciente, espontáneo. Y es lógico que así sea porque los fenómenos de la conciencia, ellos mismos, nada tienen de lineales. El psicoanálisis nos enseña que la psiquis humana se construye en una relación compleja entre el yo, el ello y el super yo. El yo es el consciente, regido por el principio de realidad, que nos permite situarnos en un ambiente determinado, es la parte de nosotros que conocemos (más o menos), que gobernamos (relativamente). Con todo, no es más que una pequeña parte de nuestros procesos psíquicos. Jung define la conciencia como islotes flotando en el oscuro e imprevisible mar del inconsciente.

[45] Dialogamos aquí, especialmente, con Sigmund Freud: ***Esquema del psicoanálisis***, Alianza Editorial, Madrid, 1984, y ***La interpretación de los sueños***, Alianza Editorial, Madrid, 1993; Carl G. Jung: ***Los complejos y el inconsciente***, Altaza, Barcelona, 1994; Erich Fromm: ***Lo inconsciente social***, Paidós, Barcelona, 1992; Herbert Marcuse: ***Eros y civilización***, Ariel, Barcelona, 2002.

En principio, el inconsciente es todo aquello de lo que no somos inmediatamente conscientes. Pero, evidentemente, hay sucesos y procesos que podemos más fácilmente "traerlos a la mente", y otros que se convierten en habitantes del olvido; se trata, en fin, de capas distintas de lo inconsciente. Aquí nos interesan las capas más "profundas", aquellas que son construidas como efecto de la función de represión, en principio social, luego internalizada como super yo (al que Freud alguna vez catalogó, muy expresivamente, como el policía de la consciencia).

El super yo expresa, pues, lo que Villasante denomina la "imagen de poder", es el poder que se ha internalizado en nuestra psiquis y pretende gobernarnos como la imagen del padre (o del estado, para los fines consiguientes); es decir, es la función que tiende a mantener reprimidos los impulsos que resultan incómodos a nuestra adaptación en un medio (social) cualquiera; por lo tanto, las pulsiones que resultan incómodas para el "orden" en que nos desenvolvemos.

Lo inconsciente se rige por el principio del placer, y eso lo hace entrar en contradicción permanente con el consciente, regido por el principio de realidad, (y con el super yo). "El inconsciente retiene los objetivos del vencido principio del placer", sostiene Marcuse. Pero vencido no significa aniquilado, y las pulsiones del inconsciente pugnan por salir a la luz burlando la vigilancia del super yo (en este sentido, Freud analiza los chistes, los equívocos y, sobre todo, los sueños).

Según como nosotros lo vemos, el principio de realidad es, ante todo, un principio adaptativo; por el contrario, el principio del placer es un principio disruptivo. Toda práctica social contiene en sí, como realidades y (o) como potencialidades tanto al uno como al otro. Desde esta perspectiva, la acción social es un permanente devenir entre adaptación y disrupción, y lo es precisamente porque el triunfo del principio de realidad, aunque suponga una autolimitación del placer, no puede aniquilar la pulsión profunda hacia él, que siempre estará latente.

Lo inconsciente es entonces una potencia siempre presente aunque no siempre visible. Su carácter oculto es producto de una lucha entre un principio adaptativo y un principio disruptivo, y significa que entre ellos se entabla una relación antagónica: no hay síntesis posible entre ellos, son mundos incomposibles. Lo reprimido es rechazado, forzado al ostracismo, pero no puede ser extirpado. De allí que (dice Marcuse) "el retorno de lo reprimido da forma a la historia prohibida y subterránea de la civilización".

Es claro, en este punto, que estamos ante procesos que son sociales *y* colectivos. Sociales, porque derivan de la interacción en sociedad (que es la única manera de ser que tiene la especie humana); y colectivos porque, además, junto a e imbricados con los procesos de la psiquis individual, se construyen procesos de conciencia colectiva –y de inconsciente colectivo.

Entonces, la conciencia vive dos tiempos diferenciados: por un lado, el tiempo regido por el principio de realidad, diremos, regido por un principio adaptativo, en el que prima, bajo la forma de la conciencia y de la sensatez, el super yo, es decir, los mecanismos de represión social que aseguran el sometimiento o el acomodo al orden establecido. Por otro lado, el tiempo regido por el principio del placer y del deseo, que es un principio disruptivo, que para realizarse debe necesariamente enfrentarse a las normas y legitimaciones de lo establecido.

Si volvemos un momento sobre el ejemplo que poníamos más arriba, podremos concluir que en los tiempos "normales" de predominio de las formas pacíficas de reproducción del orden y de la dominación, la conciencia tiende a desarrollarse, sobre todo, por la vía de mecanismos adaptativos que reconocen espontáneamente el carácter no mudable de la realidad (es decir, de los fundamentos del orden social). En estos momentos, los impulsos disruptivos se repliegan al inconsciente, y la acción social se deja arrastrar por la búsqueda de la estabilidad sistémica (y los concretos mecanismos de la cooptación, el clientelismo, la corrupción, el acomodo).

Por el contrario, en los momentos de crisis, de agitación social, de agudización de los conflictos, la conciencia tiende a desplegarse recurriendo a la razón disruptiva, contestataria, que reconoce espontáneamente el carácter antagónico del orden social respecto a las posibilidades de realización del placer, por lo tanto, a reconocer la inmediata posibilidad de transformar la realidad. "No estamos de acuerdo con este gobierno, *hemos de cambiar nomás*", decía una anciana indígena en medio de las movilizaciones para revocar el mandato de Bucaram en 1997. Lo que en estos momentos se repliega al inconsciente es el principio adaptativo.

Por lo tanto, tenemos una alternancia de formas (y contenidos) de conciencia social, generalmente ligados a los momentos de la lucha social y al despliegue de los conflictos y de los antagonismos. Quiere esto decir que el tránsito conciencial entre la adaptación y la ruptura es una función de la lucha social, y no tiene otras reglas y medidas que las mutaciones operadas en la correlación de fuerzas y el ambiente espiritual creado por esos desplazamientos.

De este modo, a un tiempo y a una dinámica de lucha corresponde una conciencia que va desarrollando su potencial disruptivo, orientada por el principio del placer y por el deseo de desembarazarse de los obstáculos que se oponen a una realización más plena. Insistimos: "una conciencia que va desarrollando su potencial disruptivo", no una conciencia transformadora plenamente acabada, desde un inicio conciente de sí. Eso significa un proceso de transformación (y de lucha) en la conciencia; un proceso en el cual el consciente se va abriendo a las pulsiones disruptivas del inconsciente que, en la práctica social encuentra los impulsos de acción necesarios para romper los controles del super yo, de la imagen de poder y de los controles sociales.

Por el contrario, a un tiempo y a una dinámica social de *hegemonía*, de "dirección moral y espiritual" de la clase dominante, corresponde una conciencia hegemonizada por el principio adaptativo, que se ve a sí mismo como "realista", como el demarcador de los "horizontes posibles", y que, en consecuencia, rechaza como irreal y utópica cualquier pretensión transformadora.

Pero esto debiera ser complejizado más aún. La conciencia se genera en los procesos de formación material del ser social. Cada grupo es heterogéneo, por lo tanto, no hay una "posición de sujeto" uniforme ante el mundo. Las diferentes posiciones de sujeto generan formas (o matices) diferentes en la relación de presencia conciente-inconsciente de los principios adaptativos y disruptivos, que aparecen –al ser procesados racionalmente para orientarse en la acción (política)– como posiciones diferenciadas.

Esto significa que tanto el conciente como el inconsciente están hechos de percepciones, sensaciones e impulsos contradictorios: elementos de adaptación, de sometimiento a órdenes y jerarquías se encuentran por igual en uno y en otro, lo mismo que elementos de rebeldía, resistencia y disrupción.

Con esta perspectiva, veremos el desarrollo como un proceso que, al involucrar a personas y a grupos humanos, involucra también tanto elementos racionales (concientes) como no-racionales (inconscientes). Diremos más: el desarrollo de cualquier realidad es inseparable (también) del despliegue de estos dos órdenes de la conciencia, que se encuentran siempre en conflicto, y que son encarnados por actores y sujetos particulares.

Desde este punto de vista, el desarrollo es el devenir de relaciones divergentes con la realidad como sistema imperante; es el devenir antagónico de sujetos que despliegan principios adaptativos y disruptivos con ayuda de los cuales pugnan por orientar las conductas y las formas de conciencia de los actores y, por lo tanto, el trabajo de la sociedad sobre sí misma.

Pero las propuestas de desarrollo (y las teorías que las sustentan) se afirman por lo general en el lado racional del desarrollo, es decir, en el que se presenta como arma de la conciencia, como voluntad unificadora y ordenadora, como razón instrumental (técnica o política) de homogenización (a través, por ejemplo, de las "visiones compartidas", etc.); por la tanto, de ocultamiento e ignorancia de esa "segunda naturaleza" de las personas y de las sociedades.

h. El devenir, la totalidad y la exterioridad [46]

Estamos llegando al final del recorrido que nos propusimos. Y es en el principio donde nos hallamos nuevamente. El desarrollo, habíamos dicho, es el devenir de una totalidad social. Mas, después de lo que hemos venido revisado, debería quedar claro que la totalidad es una categoría desprovista de neutralidad, pues es la forma que asume el dominio de un particular sobre otros.

La dominación, al ser totalidad, se despliega en el conjunto de la vida social; por eso, como decía Foucault, el poder no se contiene en una esfera política supuestamente autónoma, sino que se desborda por todo el tejido social: en la política, en la economía, en el mundo de lo simbólico; en el conciente, sobre el inconsciente. Por donde la totalidad no puede verse ya como la unidad-síntesis de los diversos (o de los contrarios), sino como la unidad-antagonismo. Es decir que el desarrollo de la totalidad es el despliegue de sus antagonismos o, mejor: es el despliegue por la vía de sus antagonismos.

¿Qué carácter asume esta totalidad antagónica? El devenir reciente de nuestras sociedades nos muestra de modo patente, casi escandaloso, que el desarrollo es al mismo tiempo inclusión y exclusión, multitudinaria oferta de medios de vida para unos y negación de las posibilidades de vida para otros. El despliegue no es un desarrollo en un solo sentido, ni siquiera desde el desenvolvimiento de la particularidad dominante

[46] Este apartado está inspirado en Enrique Dussel: ***Historia de la filosofía y filosofía de la liberación***, Editorial Nueva América, Bogotá; ***Hacia un Marx desconocido***, Siglo XX Editores, México, 1988.

que hegemoniza la totalidad social en su propio beneficio, aunque en nombre del interés general.

La totalidad es ella misma, en su propio movimiento, generación de exclusión, de marginación, de extrañamiento; es decir, de exterioridad. Nada de raro: el capital, en su desarrollo atrapa entre su "rueda trituradora" a una parte de la población; pero, en el despliegue de la acumulación, crea también a los desocupados, a la población excedente. Esta ley básica del desarrollo capitalista ha vuelto a tomar fuerza a caballo del modelo neoliberal; basta recordar el énfasis cansino con que los informes del Banco Mundial repiten y repiten la necesidad de facilitar los despidos… ¡y aún se tiene el cinismo de afirmar que es para generar mayor empleo!

Pero la dinámica de la exterioridad no se detiene en el movimiento de la particularidad dominante. Se despliega, aunque en otro sentido, desde las particularidades subalternas. Desde este punto de vista, la exterioridad es una categoría de la realidad social y un lugar epistemológico, un "desde dónde se conoce".

Como categoría de lo real, la exterioridad significa el ser-dominado antes de la dominación, y después de ella (es decir, el reconocimiento del carácter histórico de toda y cualquier forma de dominación, de marginación y de alienación). Supone, igualmente, los momentos de la vida en que los sujetos dominados no están inmediatamente "sujetados", sea por el desenvolvimiento "normal" de las relaciones sociales (por ejemplo, el descanso en el trabajo), sea por su interrupción (muchas veces igualmente "normal", por ejemplo, los despidos). Supone, también –como decíamos antes– los momentos y situaciones de marginación.

Ahora bien: la totalidad, en tanto particular dominante, bien puede permitirse que algunas dimensiones de la realidad escapen a su dominio, pero no puede permitirse la ruptura de la relación central que sujeta a los sectores subalternos.

Esto supone la existencia de áreas de "dominación flexible" (por ejemplo, ciertos territorios que no resulten de interés para las lógicas de los grupos dominantes; por ejemplo, la pervivencia de lógicas económicas no capitalistas, incluso no mercantiles). Y supone también una constante lucha, en la que la particularidad dominante, en nombre de la totalidad, trata de subsumir o negar la exterioridad, en tanto movimiento de la subalternidad, y en la que los grupos dominados tratan de extraer espaciotiempo a la totalidad, y recuperar entonces la posibilidad de desarrollo para-sí.

(Si los tiempos, según decíamos antes, son de órdenes distintos, es porque están constituidos por el antagonismo totalidad-exterioridad.)

Mas al ser un "desde dónde", la exterioridad es la potencialidad de sujetos particulares concretos (*por* dominados, subalternos, alienados) de situarse "más allá" del horizonte instituido por el stablishment, imaginarse un "otro mundo posible" y luchar por su terrenalización. La exterioridad es, pues, el lugar desde el que el pensamiento y la acción social someten la realidad a crítica y despliegan su función utópica, de anticipación.

La totalidad, así reinterpretada, nos muestra que el desarrollo es el despliegue tanto de la valorización del capital como sistema, como explotación y como dominación, cuanto de las tendencias de autovalorización de los sectores dominados.

4. Buscando otras miradas para mejor mirar al desarrollo: los mitos originarios del pensamiento indoamericano

En nuestra búsqueda revisaremos ahora brevemente otras tradiciones de pensamiento. Creemos que los mitos originarios amerindios pueden sernos de utilidad. No pretendemos aquí realizar una exégesis de ellos, sino solamente abstraer, desde nuestra perspectiva, elementos que nos permitan "refrescar" el modo de entender el desarrollo. Nos referimos a los mitos de origen porque ellos nos hablan del despliegue del universo y de la vida, es decir, del devenir, del desarrollo. Dialogaremos con dos de ellos: el canto de Nainuema y los fragmentos del Popol Vuh relativos a la creación.

a. El canto de Nainuema

Dice el canto de la creación[47]:

> *Un fantasma, nada más existía.*
> *El Padre tocó una quimera, cogió algo misterioso.*
> *Nada existía. Mediante un sueño, el Padre Nainuema*
> *retuvo la quimera y pensó para sí.*
> *Ningún palo había para sujetarla:*
> *con un hilo imaginado la amarró con su aliento.*
> *Buscó el fundamento de la pura quimera,*
> *pero allí no había nada.*
> *"Algo estoy enlazando". Allí nada existía.*
> *Después siguió buscando el padre,*
> *tanteó el fundamento de esta cosa y buscó el vacío y engañoso lugar.*
> *Enlazó lo vacío con el hilo soñado.*
> *Le pegó la goma mágica arebeike.*
> *Lo sujetó con un nuevo sueño mágico, con iseike.*
>
> *Cogió ese fundo iluso y muchas veces lo pisó.*
> *Y se sentó en la tierra aplanada que niveló.*
> *Poseía la tierra quimérica,*
> *y sobre ella escupió su saliva*
> *y brotaron las aguas.*
> *Sentado en esa tierra imaginaria*
> *le puso encima el cielo: el cielo azul y blanco.*
> *[…]*

En el principio está la *nada,* el *vacío*; pero en el origen está el sujeto creador, *el Padre*. La nada, el vacío, no es la inexistencia absoluta. Hay, por lo menos, *un fantasma*. El

[47] Tomado de Edgar Allan García: "Selección de poesía precolombina", en: ***Palabra Suelta*** núm. 15, 1992, p. 48.

origen, el devenir, está indisolublemente atado a la acción, a la presencia de un actor "con voluntad de ser sujeto" (diríamos parafraseando libremente a Touraine[48]).

El sujeto con voluntad de crear *toca una quimera*, *coge algo misterioso*. La quimera, que es función del sujeto, permite el acceso a lo misterioso, que existe más allá de él, desconocido, y es el material con que podrá construir, crear. A pesar de todo, *nada existía*, porque entonces la nada se revela como la existencia de los elementos en su estado misterioso, suelto, separado de la acción del sujeto.

Por eso el sujeto debe crear las condiciones de posibilidad de su creación, del devenir, y lo hace con algo que es propio de él: *mediante un sueño*[49]. La quimera, la posibilidad del pensamiento terrenable, sólo puede retenerse a través del sueño, a través de la imaginación que crea desde lo que no existe. No se crea, no se hace algo nuevo si no se es capaz de soñarlo primero, si no se es capaz de constituirse como actor desde la exterioridad del vacío en que se sitúa[50].

El vacío es lo que la acción no alcanza, es vacío de acción, de otredad creadora; la posibilidad de crear es situarse como exterioridad de ese vacío, es decir, como potencia creadora, como sujeto. Pero esto es siempre una potencialidad que debe realizarse. La realización de la posibilidad de crear es siempre una búsqueda, un tanteo, una incursión a lo que desconoce, a lo que está velado y es misterioso: *tanteó el fundamento…y buscó el vacío y engañoso lugar*.

Con la imaginación (función conciente, pero del "soñar despierto", como diría Bloch), con el sueño (función incosciente), con auxilio de la *magia*, de lo que está más allá de la razón, Nainuema dispone por fin de un *fundo iluso*, de un lugar desde donde crear. Mas el lugar para crear debe ser él mismo creado, trabajado, producido: *cogió ese fundo iluso y muchas veces lo pisó*. Y menester es tomar posesión del espacio creado para crear: *se sentó en la tierra aplanada que niveló*. El lugar creado es un lugar ya material, materializado por la realización del trabajo creador: *poseía la tierra quimérica*.

Mas aún eso es insuficiente, el creador debe incorporarse en la materialidad de lo que crea: *sobre ella escupió su saliva*. El sujeto, entonces, es inseparable de su obra y de su despliegue. Desde esta perspectiva, el desarrollo no puede separarse del obrar del sujeto. Objetividad y subjetividad están necesariamente, indistinguiblemente, unidas.

b. El Popol Vuh[51]

Así da inicio el relato el Popul Vuh, el Libro del Consejo: *"Aquí comenzaremos la antigua historia llamada Quiché. Aquí escribiremos, comenzaremos el antiguo relato del principio, del origen de todo lo que hicieron en la ciudad Quiché los hombres, las tribus Quiché".* El desarrollo es el despliegue de lo hecho, de lo actuado por los pueblos; nos remite a su origen, como despliegue de ese estado originario.

---

[48] De hecho, la frase de Touraine afirma que sujeto es "la voluntad de ser actor" (ver: ***Crítica de la modernidad*).**

[49] ¿No hemos olvidado, quizás, el hermoso título de la obra de Wright Mills, ***La imaginación sociológica***?

[50] Lo propio para los Uni de Santa Marta, Huanuco, en la selva central peruana: "Nuestro Padre, deseando crearnos, *del otro mundo de abajo cambió de lugar con este; de otro a este mundo vino*" (énfasis nuestro), ver: ***Mitos de los Uni,*** Abya Yala, Quito, 1990***.***

[51] Seguimos aquí la edición de la colección Antares, Libresa, Quito, 1995, pp. 63-76 y 152-159.

"Aquí recogeremos la declaración, la manifestación, la aclaración de lo que estaba escondido, de lo que fue iluminado por los Constructores, los Formadores, los Procreadores, los Engendradores". El desarrollo es el despliegue *de lo que estaba escondido*, de las potencialidades, por tanto. Y más adelante: *"Así está dicho en la historia Quiché todo lo que ellos dijeron, lo que ellos hicieron en el alba de la vida"*. Pues el despliegue es el impulso de decir-para-hacer, luego, el trabajo. Por lo tanto, esas potencialidades escondidas han de ser descubiertas, discernidas, *iluminadas* por la acción del sujeto.

La acción del sujeto o, mejor dicho: la acción *de los* sujetos. Aquí, en el Popol Vuh, la creación es el obrar de un sujeto colectivo, plural. No hay, como en la tradición judeo-cristiana, un único dios verdadero. La creación es una potencialidad colectiva. Una potencialidad colectiva que no se basa (por lo menos evidentemente) en la discriminación y dominación patriarcal; "con perspectiva de género" –diríamos ahora–: *"invocábase con ellos a los llamados Abuela, Abuelo, Antiguo Secreto, Antigua Ocultadora"*. Igual, más adelante: *"los Formadores, las Madres, los Padres de la vida, de la existencia"*.

Y he aquí el origen, lo que dará lugar al despliegue, el alba de la vida: *"He aquí el relato de cómo todo estaba en suspenso, todo inmóvil, todo apacible, todo en silencio"*. El origen parte de un estado previo de ausencia de existencias: *"No había un solo hombre, un solo animal, pájaro, pez, cangrejo madera, piedra, caverna, barranca, hierba, selva"*. Y más adelante: *"Todo era invisible, todo estaba inmóvil"*; y, en seguida: *"solamente la inmovilidad, el silencio"*.

La nada, nuevamente; la inexistencia es la ausencia de despliegue, *todo en suspenso, inmóvil, en silencio*. No es la nada absoluta. La inmovilidad supone algo inmóvil; algo existe, pues, pero está en suspenso, en estado de virtualidad. *"No había nada reunido, junto"*. Los elementos (potenciales) del devenir están presentes, pero disgregados, sueltos. La nada es la falta de movimiento; la inmovilidad es la desarticulación.

En esta materia primigenia, la obra de la creación, el obrar del sujeto: *"Sólo los Constructores, los Formadores, los Dominadores, los Poderosos del Cielo, los Procreadores, los Engendradores estaban sobre el agua, luz esparcida"*.

Luz esparcida, energía: potencialidad; los formadores, los constructores, deben construirse ellos mismos como formadores, deben elevarse a la condición de sujetos creadores. ¿Cómo? Ya se ha visto que el sujeto creador es el sujeto colectivo, pero el sujeto, como colectivo, no es una inmanencia: debe ser construido. Un proceso de autoconstitución, de realización de la potencialidad desde sus propios impulsos, a través de su propio accionar; es decir, un proceso de autovalorización.

"Entonces vino la palabra. Vino aquí de los Dominadores, de los Poderosos del cielo, en las tinieblas, en la noche: fue dicha por los Dominadores, los poderosos del cielo; hablaron […]".

La palabra aparece, pues como vehículo de construcción colectiva; la palabra, veremos, no como ejercicio individual, como invocación, sino la palabra como ejercicio social, como comunicación: *"hablaron; entonces celebraron consejo, entonces, pensaron, se*

comprendieron, unieron sus palabras, sus sabidurías". La comunicación *colectiva*, entonces, es el vehículo de formación del sujeto *colectivo*. No "comunicar", sino comunicar*se*; no dar a conocer lo que yo pienso, sino decir y escuchar. Sólo así es posible comprenderse; sólo comprendiéndose pueden unir las palabras y las sabidurías de cada cual, y sólo entonces se es parte de un impulso compartido, de un obrar en cooperación que potencia las potencialidades y posibilita superar las limitaciones individuales.

Más adelante se añade aún otro elemento: la palabra, la comunicación, el común, *es* para y en *el obrar*: es comunicarse para producir, para crear; en el trabajo: *"decidieron construir al hombre mientras celebraban consejo sobre la producción, la existencia de los árboles, los bejucos, la producción de la vida, de la existencia".* Así, celebrar consejo: pensar sobre algo en común. Construir el colectivo es construir el común, construir*nos* como categoría y como potencia: lo común creador.

Y en ese acto se generan los espacios de comunicación y de encuentro, los lugares de autoconstrucción y de autovaloración, que no son simplemente los espacios que se encuentran: el lugar de construcción es el consejo, el común construido, no la nada inmóvil y silente (en) que se ncontraban.

El consejo, la vía de encuentro para la construcción del común, va más allá de los sujetos mismos, requiere ampliarse, atraer nuevas potencias[52], formar el común como una potencia cada vez más colectiva, más plural. La autoconstrucción del sujeto creador es un proceso permanente, nunca cerrado: *"Maestro Gigante Relámpago es el primero. Huella del Relámpago es el segundo. Esplendor del Relámpago es el tercero: estos son los tres Espíritus del Cielo. Entonces se reunieron con ellos los Poderosos del Cielo. Entonces celebraron consejo sobre el alba de la vida, cómo se haría la germinación, cómo se haría el alba, quién sostendría, nutriría".*

Sólo la construcción de sí mismos como común les permite manifestarse como constructores, iluminar su potencial creador: "*Entonces se mostraron, meditaron, en el momento del alba"*. El trabajo mancomunado, cooperativo, entre iguales es autovalorizador. Sólo la obra creada (la humanidad) puede sustentar, valorar, mantener a los Formadores.

Estos elementos se repetirán, algunos incluso con más fuerza, cuando, en seguida, comience la creación de la especie humana. Y allí tendremos un nuevo elemento: no hay seguridad de que la obra iniciada se corone con el éxito. Hay un principio de incertidumbre en aquello que se emprende; lo que se despliega no está predeterminado, el desarrollo no es un proceso cerrado. Tiene una finalidad (en tanto propuesta que se pone en marcha), pero no tiene un fin establecido.

El Popol Vuh habla de cuatro intentos de crear a la especie humana; tres fracasaron. La continuidad no es el fin teleológico, más o menos lineal, sino, las rupturas, los quiebres y los saltos; y a través de ellos *el intento*. *"En seguida fecundaron a los animales de las montañas, guardianes de todas las selvas, los seres de las montañas".*

[52] Como recuerda Gramsci: la mayoría no existe predeterminada, debe construirse; es una construcción política, no meramente demográfica ni sociológica

El desarrollo, que está tan fuertemente vinculado al sujeto colectivo con voluntad de crear, está igualmente fuertemente vinculado a la materialidad (natural) en que se desenvuelve. Hay, entonces, una doble determinación: subjetividad y objetividad[53]. Se desarrolla un vínculo específico entre este intento de humanización y el ambiente en que habrán de desenvolverse: *"¿No habrá más que silencio, inmovilidad, al pie de los árboles, de los bejucos? Bueno es, pues, que haya guardianes".* Así: los seres son seres naturales, seres *de* la naturaleza, que deben guardarla (no explotarla)[54], que están ligados a ella, pues allí tienen *"sus dormitorios, sus moradas"*.

Dicen los Formadores a los animales: *"Hablad, gritad; podéis gorjear, gritar. Que cada uno haga oír su lenguaje según su lenguaje, según su manera".* La condición humana, el ser sujeto, está ligado al lenguaje, como en el consejo de los dioses. No se trata de crear una lengua única: la diversidad es el punto de partida y ha de ser preservada y desarrollada; cada cual ha de hablar a su propio modo. Pero el intento falla porque los animales, *"no entendiendo de ningún modo el lenguaje unos de otros, no se comprendieron, no pudieron hacer nada".* Sin comprenderse, el lenguaje de cada uno es inútil, pues el lenguaje es, como ya vimos, comunicación para la producción, para el hacer, para el obrar.

Tras este primer fracaso, los Constructores reflexionan: *"Ya hemos tratado con nuestra primera construcción, nuestra formación sin que por ella pueda hacerse nuestra adoración, nuestra manifestación. Probemos, pues […]"*; porque un poco antes se había dicho: *"Que se pruebe todavía. Ya se acerca la germinación, el alba".*

El segundo intento es el hombre de tierra, pero también fracasa pues *"aquello no estaba bien […], se caía, se amontonaba, se ablandaba, se mojaba, se cambiaba en tierra, se fundía […]"*. Acá, como en cada nuevo intento, encontraremos una enumeración bastante precisa de las características necesarias para constituirse en actor, para elevarse a la condición de sujeto, de cuidador y nutridor, de re-creador, pero esto escapa a los límites de este trabajo, y pretendemos tratarlo en otro lugar.

Resaltemos simplemente la respuesta de los dioses a este nuevo fracaso: *"Que se celebre pues consejo sobre eso, dijeron".* Y lo mismo se repite más adelante cuando encuentran por fin *"lo que entraría en la carne del hombre"*. Nos interesa remarcar que la superación de las limitaciones se produce por el obrar cooperativo de un sujeto colectivo, y que el *consejo*, el espacio en que se construye el común, no es una institución fija, pretendidamente eterna, sino móvil, cambiante, acorde a las necesidades del devenir, a las necesidades de superar dificultades, limitaciones y fracasos. El desarrollo, pues, no puede asumir la forma de una institución, sino las reglas del devenir.

5. Sobre el desarrollo local: a modo de epílogo inconclusivo

No es este el momento ni el lugar para pretender conclusiones. Nuestro punto de partida fue el tránsito y siguen siendo las estaciones. Lo que hemos avanzado aquí son

[53] Dice Jung que el análisis de los fenómenos del inconsciente deben realizarse tanto en el "plano del objeto" como en el "plano del sujeto".
[54] Siglos habrían de pasar antes de que volviera a hablarse de esta relación, ahora bajo el nombre de "sustentabilidad".

evocaciones, ojalá provocaciones. Será necesario ahondar, reanudar caminos, volver a visitar estaciones ya visitadas, tentar nuevos rumbos, nuevas conexiones.

Entonces, ¿cómo concluir? Al principio, habíamos dicho que el énfasis en el adjetivo ocultaba la asimilación de los contenidos que vienen con el sustantivo: contenidos ideológicos, y contenidos de la reproducción real de la situación dada. Por eso nos dedicamos a reflexionar el sustantivo: el desarrollo. Mas, después de este primer recorrido ¿es posible volver a considerar el adjetivo, lo local?

Veamos lo que en este punto podrían ser algunos esbozos. La consideración de la realidad como *localidad* nos sitúa frente a un primer dilema. En efecto, (la mayoría de) ls estudios y discursos en torno a lo local asumen implícita o explícitamente la premisa de que la totalidad pertinente es lo local mismo.

Así, cuando se habla de la existencia de dinámicas "internas" y "externas" en la configuración concreta de cada espacio local (lo interno y el entorno, por ejemplo), se reconoce "la necesidad de entender lo local en su complejidad y multicausalidad"[55]. Pero ¿cuál es el carácter de la complejidad, qué sentido tiene la multicausalidad? Visto así, sostiene el supuesto de lo endógeno y lo exógeno, es decir, dos realidades en principio distintas que se encuentran en alguna intersección espacio temporal. Eso es así, incluso cuando se trata de la relación del tema con la globalización[56], pues se acaba pensando en dimensiones más o menos independientes: el territorio-adentro y el territorio-afuera.

Del mismo modo, cuando se analiza lo local en una lógica sistémica, se lo entiende como un (sub)sistema compuesto, a su vez de subsistemas específicos (la economía –el modo de desarrollo–, lo social –el sistema de actores–, lo político-institucional, lo ideológico cultural –las identidades–). Por supuesto si se habla de sistemas es porque se supone una "unidad" relativamente coherente.

De este modo, por una o por otra vía, el todo pertinente es lo local mismo, por supuesto que *relacionándose con* dimensiones externas, que pueden ser aspectos particulares (nexos sectoriales) o un todo mayor (territorial o político-estatal, por ejemplo). En esta lógica, por supuesto, el "entorno" es el exterior.

Sin embargo, ¿en la realidad las cosas funcionan así? La autonomía de lo local ¿es una realidad o resulta de una pretensión? Finalmente, planteamientos como los de Arocena o Boisier son, sobre todo, propuestas políticas (o técnico-políticas, según se quiera), es decir, normativas ideadas para orientar el desarrollo a partir de una visión que se asume portadora, digámoslo así, de los intereses generales o, por lo menos, más allá de los intereses particulares. Esto supone la existencia (ya real o factible) de intereses locales (o regionales, etc.), es decir, presupone (nuevamente) la existencia de lo local como la "totalidad" pertinente.

---

[55] Jean-Claude Bolay y otros: ***Interfase urbano-rural en Ecuador: Hacia un desarrollo territorial integrado***, Ciudad-EPFL, Quito, 2003, p. 21.

[56] Por ejemplo: Sergio Boisier: ***Política regional en una era de globalización. ¿Hace sentido en América Latina?***, ILPES, Santiago de Chile, 1996; José Arocena: "Lo global y lo local" en la transición contemporánea; en ***Cuadernos del CLAEH***, No. 78-79, octubre de 1997, pp. 77-92.

Pero ello nos devuelve a la cuestión planteada que, de otro modo, queda afirmada cuando debería ser comprobada. Podríamos plantearla así: si lo local es totalidad de referencia (de sí misma), ¿qué es aquello que lo constituye, dónde se encuentra el eje organizador de tal unidad-totalidad?

Un territorio delimitado supone una regionalización. Partir de los territorios ya delimitados es asumir una de las lógicas que regionalizan el mundo: la lógica político-administrativa, es decir, gubernativa. Sin embargo, un reconocimiento un poco más detenido de la realidad (o ni tanto) no puede dejar de percatarse de la existencia de otras regionalizaciones, es decir, de otros recortes territoriales[57].

Por ejemplo, la economía produce una regionalización específica, según las concatenaciones de las cadenas productivas en los territorios. Por ejemplo, en Cayambe la floricultura, en tanto actividad *se realiza* en determinados sitios de determinadas parroquias del cantón; la fuerza de trabajo *proviene de* ciertos lugares (comunidades vecinas a las plantaciones, zonas urbanas, ciudades y pueblos de otros cantones de la provincia y de otras provincias); la producción utiliza insumos *provenientes de* (por ejemplo) Israel, Colombia u Holanda (como las semillas), etc.; y se vende en mercados *situados* (por ejemplo) en Europa o en Estados Unidos. Las inversiones, por otra parte *tienen origen* en grupos económicos que se asientan en Cayambe mismo, pero también en Quito, o en Colombia. Esto da una regionalización específica, que marca el territorio de la reproducción ampliada de estos capitales. Ahora bien: *este* territorio de *esta* actividad económica abarca solamente una parte del cantón, y se extiende más allá de él. En consecuencia, la regionalización económica no coincide con la región político-administrativa.

Pero, al mismo tiempo, Cayambe (el cantón) no produce únicamente flores, de manera que otras actividades capitalistas también despliegan su propia regionalización, que no coincide ni con la florícola ni (eventualmente con la administrativa). Adicionalmente, hay actividades económicas mercantiles no capitalistas, o de pequeños capitales, que también trazan sus respectivas relaciones *en* el territorio. Por lo tanto, bien podríamos decir que las dinámicas económicas producen varias regionalizaciones simultáneas, superpuestas, que pueden coincidir o no.

Y lo mismo cabe considerar para otras regionalizaciones producidas, por ejemplo, por los desplazamientos migratorios, o por prácticas de la economía campesina, como la producción en más de un piso ecológico.

De otro lado, las dinámicas propias de las prácticas sociales de constitución y acción de los diferentes grupos sociales, y por lo tanto, también, las dinámicas de los movimientos sociales, se producen en relaciones específicas con los territorios (y con vínculos que los ligan a determinados lugares), de manera que se puede hablar de una regionalización operada por la acción social (por ejemplo, de los empresarios agremiados en cámaras de agricultura o de industrias; o, en el otro polo, los movimientos indígenas o sindicales). Estas territorializaciones regionalizan la práctica social, según las relaciones sociales en las que se envuelven, que pueden ser tanto entre sus pares (empresarios con

[57] Lo que sigue nos ha sido sugerido por una presentación de Efraín González de Olarte en un curso sobre movimientos sociales regionales organizado por CLACSO en Cochabamba, allá por 1984. Esos planteamientos, a su vez, recogían sus propuestas contenidas en el texto**: Las economías regionales del Perú,** IEP, Lima, 1982. Se trata, por supuesto, de nuestra interpretación.

empresarios, obreros con obreros, indígenas con indígenas) cuanto con otros diversos u opuestos (capital-gobierno local, indígenas-obreros u obreros-empresarios, etc.).

Estas interacciones operan, sobre territorios concretos: pero esto puede ser tanto la localidad resultante de la división administrativa, cuanto la que resulte de las propias lógicas de la acción social. Y así se tejen lazos que ligan la acción con lo "local", pero también (y no menos densamente) con lo que se considera "extralocal".

Lo propio, pensamos, cabe anotar en relación con los vínculos urbano-rurales, sobre todo ahora que las políticas neoliberales han estimulado lo que Alberto Acosta denomina "reprimarización de la economía", que afecta, entre otras cosas, los recortes nítidos entre lo urbano y lo rural (por ejemplo, cuando un porcentaje alto de la población trabajadora *urbana* está ocupado en actividades *agrícolas* (como se verifica, por ejemplo, en Naranjal y en Cayambe, por no citar más que dos ejemplos).

Digamos, por último, que en determinados momentos se producen intersecciones entre estas territorializaciones distintas, por ejemplo las que provienen de la realización del capital y aquellas otras que derivan de la reproducción de la fuerza de trabajo. O las que provienen de la política gubernativa (estatal) y la práctica social o política desplegada por los diversos actores sociales. O las que derivan de las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos locales.

Todo ello nos debería llevar a una comprensión mucho más compleja, a veces difusa, de los recortes territoriales y, por tanto, de lo local. Sostenemos, en consecuencia, que quedarnos exclusivamente en el recorte administrativo no ayuda a esclarecer el contenido y las dinámicas de aquello que nombramos como *lo local*. No se trata, por supuesto, que debamos dejar de considerar el aspecto gubernativo y administrativo de la cuestión, pero sí de no encerrar innecesariamente un fenómeno complejo en una definición demasiado simple. Tamaña reducción analítica tiende a reducir también, necesariamente, el horizonte del pensamiento y de las acciones posibles, enjaulándolas en las "posibilidades" (permitidas) de las políticas de administración (es decir, de la confusión entre administración y política) o de la administración sin más.

Con ello se pierde también de vista que algo que se da por supuesto debería ser simplemente una pregunta, un punto de partida: los nexos entre estas diferentes regionalizaciones, es decir, entre esas relaciones sociales y entre los territorios que les sirven de soporte. Así, cuando se analiza la economía local desde la noción de "modo de desarrollo"[58], no puede más que sostenerse una cierta articulación *local* entre los distintos componentes del desarrollo. Incluso en el caso en que esto no se verifique, se habla de un "modo de desarrollo desarticulado", lo que, por su parte, supone que tal articulación debería producirse *desde la base local*, con lo que el resultado teórico es el mismo.

No obstante, en muchas ocasiones lo que ocurre es más bien que los nexos no son "horizontales" (en el territorio), sino "verticales" (hacia funciones situadas fuera del

[58] Arocena, cit. Nosotros mismos hemos utilizado ese concepto en algunos trabajos. Por ejemplo: Lucía Ruiz y otros: ***Diagnóstico del cantón Cayambe***, Cuaderno de trabajo No. 2, Ciudad-Epfl, Quito, 2003; Lucía Ruiz y otros: ***Diagnóstico del cantón Naranjal***, Cuaderno de trabajo No. 3, Ciudad-Epfl, Quito, 2003; Lucía Ruiz y otros: ***Diagnóstico del cantón Pastaza***, Cuaderno de trabajo No. 4, Ciudad-Epfl, Quito, 2003. Estos trabajos son parte de la investigación *Interfase urbano-rural en el Ecuador,* ya citada.

territorio local). Es decir la coherencia no tiene que ver con las actividades y funciones que se desarrollan al interior de un territorio determinado, sino con los nexos que estas sostienen con centros de comando situados fuera de él.

Asentemos, por de pronto que abogamos por una visión compleja para comprender un fenómeno complejo. Pero se nos antoja que eso no es aún suficiente, porque todavía no responde a la pregunta planteada: ¿cuál es la totalidad pertinente? Parece necesario incluir otro elemento de problematización.

Permitámonos, pues, otro rodeo aún: ¿qué ocurre si cambiamos de perspectiva, si *cambiamos de lugar* de reflexión? Por ejemplo, la perspectiva de los sistemas-mundos (elaborada, entre otros, por Wallerstein) nos daría una lectura diferente.

> *"Es absolutamente imposible que la América Latina se desarrolle, no importa cuáles sean las políticas gubernamentales, porque lo que se desarrolla no son los países. Lo que se desarrolla es únicamente la economía-mundo capitalista y esta economía-mundo es de naturaleza polarizadora"*[59].

Es decir, situar la reflexión de lo local en el marco de procesos que los engloban, los globales en última instancia, porque el desarrollo de lo que es sólo puede ser en el despliegue *desde* la totalidad, que es el sistema mundo capitalista, ahora plenamente globalizado.

Conviene, sin embargo, no dar el salto aún. Creemos que esta proposición puede ser leída en el conjunto de niveles que componen la relación "interno" – "entorno" (si se nos disculpa el desliz)

Así, en la relación "local" – "nacional":

- en lo político: lo "local" está compuesto, por ejemplo, por la presencia de un elemento formalmente "externo": el Estado nacional, las rentas nacionales, las políticas nacionales, los partidos políticos nacionales; también, por su lado los movimientos populares están en trance de constitución en relación con procesos de resistencia que, por una parte, se asientan en lo local y, por otra parte, lo exceden: pero, a diferencia de lo que ocurre con las clases poseedoras, muchas veces esto se presenta como un hiato en la racionalidad de la acción, aunque vinculado desde el inconsciente colectivo que, en momentos de alta conflictividad social, rompe las barreras entre lo particular y lo general, así como rompe las barreras entre la reivindicación social y la política y entre la simple reforma y el *vago anhelo* de transformación radical[60].
- en lo social: lo que aparece como "sistema local" de actores no puede comprenderse sin las vinculaciones que constituyen materialmente a estos actores; y estas vinculaciones no están solamente en lo local. De hecho, la constitución material de los actores, que se enraíza en la existencia económica,

[59] Véase Immanuel Wallerstein: "La reestructuración capitalista y el sistema mundo" [p. 1], en www.fbc.binghamton.edu.iwlameri.htm.

[60] Ver, por ejemplo: Mario Unda: "El nuevo rostro de la conflictividad urbana en el Ecuador", en: Ana Clara Torres Ribeiro (compiladora): ***El rostro urbano de América Latina***, CLACSO, Buenos Aires, 2004, pp. 59-73. Allí mostramos cómo, por ejemplo, una parte significativa de los conflictos locales urbanos de hoy son conflictos políticos generales y nacionales.

puede estar (y en muchos casos así es) referida a los nexos "verticales". Lo propio puede decirse con muchos actores políticos (partidos y movimientos). Por supuesto, reténgase que, como señalamos antes, las superposiciones y borrosidades pueden producir combinaciones sui generis: por ejemplo, actores que estén políticamente constituidos en vínculos "verticales" (heterónomos, por así decir: referenciados a grandes partidos o redes clientelares nacionales), pero materialmente constituidos desde vínculos "horizontales" (en el mercado interno); etc.

Pero lo nacional mismo debe ser comprendido como un componente del desarrollo global, con el cual despliega relaciones en lo sustancial similares a las que habíamos señalado en el nexo entre lo local y lo nacional. Como se sabe, la dinámica globalizadora opera, *al mismo tiempo* en dos direcciones sólo aparentemente contradictorias: descentralizadora y centralizadora[61]: por una parte descentraliza las actividades; por otra, centraliza y concentra la función de comando. Ciertamente, esto tiene efectos territoriales, porque actividades de la cadena productiva se desplazan en el territorio, cada vez con mayor facilidad, produciendo, de algún modo, una cierta "desterritorialización" del capital.

Este movimiento del capital produce un movimiento de integración fragmentada de los territorios, porque no es la totalidad del territorio la que queda enganchada a las dinámicas económicas globales, sino sólo aquellas porciones que le sirven de soporte físico. Fragmentación e integración son sólo otra forma de manifestarse la descentralización y la concentración.

El resultado concreto no es solamente una modificación de la ubicación de funciones en el espacio, sino una mutación más profunda: cambian las posibilidades de organizar, planificar, orientar, dirigir y controlar las actividades que se desarrollan en los territorios (pues las funciones de comando de las más importantes se sitúan ya *por fuera* de lo local). El afuera y el adentro se combinan de modo nuevo, y generalmente en desmedro de las posibilidades de articulación local.

Creeríamos, incluso, que los esfuerzos por desarrollar la "competitividad local" son apenas una expresión de esta subordinación a la dinámica mundial del capital. Finalmente, se trata de saber qué localidades dan mayores facilidades para las inversiones capitalistas que, en su mayoría y en lo sustancial, son "exteriores": por lo tanto, una carrera de las localidades para adecuarse a las exigencias de la reproducción del capital, cuyas dinámicas poco o nada tienen que ver con lo local.

Desde esta perspectiva resalta aún más la carencia que señalábamos más atrás en la literatura ecuatoriana sobre el tema: la economía, y el vínculo entre economía y política en el desarrollo local. Más aún cuando es al parecer una constante la ausencia de los grandes intereses económicos (especialmente si están vinculados al capital globalizado) en los espacios de articulación entre sociedad y gobierno local (como las asambleas cantonales, los sistemas de gestión participativa, etc.).

[61] Ver, por ejemplo, Saskia Sassen: "A cidade global"; en Lena Lavinas, Lina Maria de Frota Carleial, Maria Regina Tabuco (organizadoras): ***Reestructuracão do espaço urbano e regional no Brasil,*** ANPUR-Editora Hucitec, São Paulo, 1993.

Que los estudios no se pregunten por estas ausencias se traduce en una debilidad explicativa *y* propositiva. Pero indica también que *o bien* la "democracia local" poco puede plantearse al respecto, *o bien* lo que se plantee será para asimilarse a los requerimientos del capital y funcionalizar a esos requerimientos la parte sustancial de las políticas locales.

Consideraciones similares podríamos hacer en este punto sobre las relaciones políticas que se constituyen. Desde las propias políticas de descentralización y desarrollo local, que se construyen en una intersección bastante compleja de acciones e intereses. En el caso ecuatoriano, la descentralización comenzó como una iniciativa "desde arriba", desde el Estado nacional (más propiamente de agencias internacionales como el Banco Mundial y el BID a través del estado nacional), como parte de las reformas (neoliberales) del Estado. Las instituciones municipales (municipios, Asociación de Municipalidades) fueron en este primer momento uno de los mayores propagadores de la propuesta descentralizadora que, en su visión, tenía por eje y beneficiaria a la propia municipalidad, y un carácter marcadamente administrativo y financiero (fortalecimiento institucional, fortalecimiento financiero).

En un segundo momento, la demanda de descentralización se fundió con la de "autonomía", levantada por grupos de poder económico y político, especialmente en Guayaquil. En este caso convivían (y conviven) elementos del discurso descentralizador junto con fuertes componentes regionalistas, y un proyecto de concentración de riqueza en desmedro de las zonas más pobres del país. Sintomático es el hecho de que el relanzamiento de las "autonomías provinciales" haya coincidido con la crisis bancaria de 1999, en medio de una abierta disputa entre la banca de Guayaquil y la de Quito por los dineros del estado central.

Un tercer momento, cronológicamente una secuencia casi indiferenciada, fue el despertar de las reivindicaciones de las provincias de peso económico mediano y pequeño, sobre todo en la costa y en la Amazonía. En este caso, se trataba, también de una demanda por la redistribución de los recursos nacionales, pero ahora desde provincias que originan buena parte de la riqueza, pero que se ven preteridas en la acción estatal (como las provincias amazónicas desde donde se extrae el petróleo). El movimiento, en general, y aunque concitaba amplio respaldo ciudadano, estaba encabezado por las élites locales.

Un cuarto momento, con su propia temporalidad, es el que expresa el movimiento indígena. Desde su (re)aparición como actor político-social de carácter nacional en los albores de la década de 1990[62], planteaba como demanda mayor el reconocimiento del Ecuador como *Estado plurinacional*. Este planteamiento fue recibido con rechazo agresivo por parte de los grupos de poder económico y por parte de la institucionalidad estatal (las fuerzas armadas, por ejemplo). Dos fetiches simbólicos del imaginario social ecuatoriano eran puestos en cuestión por la demanda indígena: la unidad nacional y el mestizaje.

No obstante, el crecimiento del movimiento indígena le permitió convertirse en el principal actor social popular de la década. Ese protagonismo se expresó en la convocatoria a asamblea constituyente tras la caída de Bucaram en 1997, un

[62] "(Re)aparición", porque surge de la reconstitución de las movilizaciones indígenas y campesinas que en los años de 1960 y 1970 presionaron por la reforma agraria.

planteamiento que inicialmente había sido rechazado desde diversos ángulos del espectro social y político. La nueva constitución resultante recogió muchas de las demandas indígenas en el apartado sobre los *derechos colectivos*. Y una parte de ellos tienen que ver, también, con la descentralización y con el desarrollo local; pero una descentralización y un desarrollo local que son al mismo tiempo democratizadores y participantes.

Entre estos derechos se reconocen los de mantener, desarrollar y fortalecer su identidad; conservar la propiedad de las tierras comunitarias (exentas del pago de impuestos prediales); "participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras"; "ser consultados sobre planes y programas de prospección y explotación de recursos no renovables que se hallen en sus tierras y que puedan afectarlos ambiental o culturalmente;… participar en los beneficios que esos proyectos reporten…"… "formular prioridades en planes y proyectos para el desarrollo y mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales; y… recibir del estado un adecuado financiamiento"; "participar, mediante representantes, en los organismos oficiales que determine la ley"[63].

Pues bien: en nuestra historia inmediata, descentralización y desarrollo local (así como también participación y democracia) se nos vienen con distintos sentidos, impulsados por actores con intereses diferentes (opuestos a veces). Intersecciones, superposiciones, traslapes y conflictos son parte necesaria de este proceso. Y sin embargo, los análisis y los discursos nos ofrecen una realidad plana donde (a lo más) el conflicto se reduce a descentralizadores y centralistas, lo que empobrece una realidad mucho más compleja.

Pero hay más aún: en rigor, la mayoría de las propuestas difícilmente pueda considerarse como locales. Abogamos, entonces, en este punto por una posición que explicite estos vínculos y estos intereses para enfrentarlos desde una lógica distinta que tampoco puede ser solamente "local".

En fin: ¿cuál es la unidad pertinente? Lo local está inmediatamente constituido por procesos, tendencias, actores y acciones que exceden su delimitación territorial. Eso es así en la economía, y lo es también en la política (e igualmente en lo cultural y en lo ideológico).

Ahora bien: el hecho de que la mayoría de propuestas acaben simplemente reconociendo el marco general, sin permitirse nunca ir más allá de sus fundamentos económicos y políticos nos muestra un reconocimiento no siempre explícito de que la dinámica central no está precisamente en "lo local", sino en los lugares desde donde se expanden las tendencias hegemónicas. Dicho de otro modo, el desarrollo del sistema mundo involucra *estos* desarrollos y *estos* subdesarrollos de los espacios locales. Esto será diferente únicamente en la hipótesis de los vacíos dejados por la dominación del capital.

Entiéndase, sin embargo, que el vacío de dominación estará en la integración a los flujos del capital, mas no se referirá normalmente al orden político. Ni al orden ideológico, aunque a veces este reproduzca las oposiciones dentro – fuera.

[63] Ver: Augusto Barrera y Mario Unda: "Participación y sociedad en el Ecuador"; en Augusto Barrera y otros: **Participación, descentralización y gestión municipal**, Ciudad, Quito, 1998.

Con todo esto se profundiza el carácter desigual y combinado del desarrollo, las borrosidades y los antagonismos, que ya no tienen sus determinaciones objetivas en la distinción “interno” – “entorno”, sino que se despliegan englobando el conjunto de las relaciones sociales, indistintamente de su originaria base territorial.

Por ahora, el ejercicio termina aquí, porque es menester terminarlo en algún punto. Pero es, como se anotaba al principio, en la intención de ser una provocación a más y más profundas reflexiones y debates. Si de eso sirve, nos daremos por bien servidos. Y en este punto resultaría sumamente interesante volver sobre los textos cuya lectura dio pie a estas reflexiones. Seguramente mucho más podríamos sacar de ellos.

LA EXPORTACIÓN BANANERA EN NARANJAL
UN FACTOR DE DESARROLLO O EXCLUSIÓN

Mónica Dávila Jarrín

Editado por Lucía Ruiz

ABSTRACT

Los modelos de desarrollo diseñados e impulsados en los últimos cincuenta años han configurado las políticas públicas en América Latina. En el marco del modelo hegemónico que ha sido impulsado desde finales de la Segunda Guerra Mundial con el apoyo de las entidades internacionales y nacionales creadas para promover el "desarrollo" la región se volcó al fortalecimiento del Estado-Nación y los gobiernos conjugaron la fórmula crecimiento económico, formación de excedente, industrialización y reinversión. Luego de la "crisis de la deuda" y el cambio de régimen político en los países del Este, la acción política en las últimas décadas esta orientada a promover procesos de ajuste estructural, e impulsar un modelo aperturista de libre mercado que favorece principalmente al sistema financiero especulativo.

Los resultados de estas políticas en la distribución de la riqueza y en el mejoramiento de las condiciones de vida de la gente han sido escasos. El análisis de las relaciones entre los procesos productivos y la calidad vida de la gente en una sub-unidad territorial, el Cantón Naranjal, vinculada por más de cincuenta años al mercado mundial así lo demuestran.

El Cantón Naranjal es una sub-unidad político-administrativa de la Provincia del Guayas en el litoral ecuatoriano. El modo de desarrollo del cantón es "desarticulado y dual". Fragmentos del territorio del cantón están vinculados al mercado mundial - supuesto artífice mágico de los equilibrios sociales y territoriales - a través de la exportación de banano y otros productos primarios. A pesar de la riqueza que generan estos rubros, como indican los volúmenes de exportación y flujos comerciales, los indicadores sociales y los testimonios de la gente sobre niveles de pobreza, ingresos, educación, salud, vivienda, acceso a infraestructura básica, capacidad de gestión del gobierno del cantón, institucionalidad y relaciones de poder, muestran que la mayoría de la población vive en condiciones de "exclusión".

La historia de la vida de la gente en Naranjal es configurada y reconfigurada por factores internos y externos de naturaleza política, económica, social, cultural y tecnológica. La dinámica y evolución de estos factores, es germen a su vez de nuevas transformaciones tanto en la morfología de los elementos, como en el sentido de las relaciones y de los flujos que dan forma a este espacio geográfico.

La articulación analítica entre las dimensiones de lo "global" y lo "local" y los escenarios económicos, políticos, institucionales, sociales y culturales cuya dinámica y resolución no solo pasa por la localidad y sin embargo inciden en las *posibilidades de "despliegue, potenciación, o al contrario, de limitación y anulación de los factores de crecimiento y desarrollo local en grado variable...*", y la identificación de los subsistemas locales de dominación asociados a un subsistema de producción y acumulación permite imaginar posibilidades y limitaciones de la gestión del desarrollo local y el cambio social en Naranjal. Imaginar y construir el desarrollo local equitativo, sustentable, supone poner en juego la complejidad de todo este conjunto de variables y dinámicas cambiantes.

INDICE

1. LOS MODELOS DE DESARROLO CONCEPTOS Y TENDENCIAS 5

1.1. ¿Desarrollo? *5*

1.2. Los debates sobre el concepto de desarrollo y propuestas contra-hegemónicas. 8

1.3. El espacio, el territorio, lo local y las teorías del desarrollo 9

2. CONFIGURACIÓN SOCIO TERRITORIAL DEL CANTÓN NARANJAL EN LA ERA DE LA INFORMACIÓN 12

2.1. Dinámica demográfica 13

2.2. Condiciones de vida y dinámica social 13

2.3. Infraestructura y equipamiento 14

2.4. Dimensión político institucional y sus actores 15

2.5. El tejido social y la tipología de los actores 16

2.6. Las relaciones económicas y la apropiación del excedente 17

2.6.1. La economía del banano 18

2.6.2. Otras actividades productivas y de subsistencia 22

3. CONCLUSIONES 23

BIBLIOGRAFIA 27

NOTAS 37

1. Los modelos de desarrollo conceptos y tendencias

¿Es el desarrollo un estado, un proceso? ¿El desarrollo es crecimiento económico y progreso tecnológico, aunque destruya el medio ambiente y suponga la exclusión social, o desarrollo es cambio social en búsqueda de la construcción de la libertad, igualdad y solidaridad? ¿Es el desarrollo la extensión planetaria del sistema de mercado? ¿Es el "desarrollo" un malentendido o un mito que ha justificado, institucionalizado, mantenido y profundizado las desigualdades y la dominación?

No se pretende contestar aquí a todas estas preguntas, se busca únicamente perfilar la historia del "pensamiento común" sobre el "desarrollo", para luego identificar propuestas "contra-hegemónicas" de cambio social y transformación sobre los cuales la sociedad contemporánea reflexiona y que pueden ayudar a imaginar la configuración de una propuesta de cambio social para una sub-unidad territorial del Ecuador, el Cantón Naranjal.

1.1. ¿Desarrollo?

La apariencia de objetividad en la dirección del cambio social en el curso de la historia ha ocultado estructuras, intereses en juego, conflictos y actores. Se ha construido un discurso sobre el desarrollo sustentado en la idea de que todas las naciones podrían compartir la abundancia prometida por el desarrollo industrial y crecimiento económico. Alrededor de los años cincuenta se impulsó un modelo de desarrollo para reducir las desigualdades estableciendo como meta la "satisfacción de las necesidades fundamentales". Más adelante se consideró que el desarrollo debía ser humano y duradero. En años recientes el desarrollo es un justificativo para los programas de "protección social" como un residuo que sustituye al Estado de Bienestar por un Estado Subsidiario promotor de la acumulación capitalista a escala mundial, cuyo sustento es la especulación financiera y el comercio.

El concepto de "desarrollo" –en Occidente- ha sido tema de reflexión, estudios y críticas durante más de 50 años a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial, periodo en que se crea las Naciones Unidas –1945- y la Comisión Económica para América Latina –1949- (CEPAL). La visión de las instituciones internacionales organizadas para promover el desarrollo fue que los países "occidentales industrializados" son el único modelo a seguir y bajo esa visión se promovieron para los países "subdesarrollados" las ideas de "modernización " y de "progreso". Desde su origen el concepto de "desarrollo" estuvo asociado al crecimiento (como incremento de la productividad) y al PIB per-capita[64]. Este enfoque contribuyó al dominio de los economistas en la planificación y conducción de las políticas públicas y al reduccionismo económico y espacialista a la hora de tomar decisiones por parte de los gobiernos.

Méndez (citada por Valencia, 2003: 4) resume de la siguiente manera la visión desarrollo aplicada a Latinoamérica "Al elegirse en postulado que el desarrollo se logrará conjugando crecimiento económico, formación de excedente, industrialización y reinversión y que ese proceso tienen como continente a la nación y como ente planificador y gestor al Estado, la acción política en la región se volcó al fortalecimiento del Estado-Nación. Durante casi medio siglo éste y el nacionalismo se constituyeron en objeto de estudio académico y de las políticas internacionales y nacionales en Latinoamérica. La idea central era que el desarrollo político de la Nación y del Estado sería la fuerza para lograr cambios inducidos desde la planificación estatal".

"Cuando en la década de los 70 se constituyó un nuevo paradigma organizado en torno a la tecnología de la información, sobre todo en Estados Unidos fue un segmento específico de su sociedad, en interacción con la economía global y la geopolítica mundial, el que materializó un modo nuevo de producir, comunicar, gestionar y vivir" (Castells,1997: 31). "La revolución de la tecnología de la información ha sido útil para llevar a cabo un proceso fundamental de reestructuración capitalista a partir de la década de los ochenta. En el proceso esta revolución tecnológica es remodelada en su desarrollo y manifestaciones por la lógica y los intereses del capitalismo avanzado, sin que pueda reducirse a la expresión de tales intereses (Castells, 1997: 39).

[64] Este indicador continúa siendo utilizado como referente principal para medir el "desarrollo"

Desde mediados de los ochenta el liberalismo es la fuente de inspiración de un nuevo modelo. A través de las políticas de ajuste estructural se pretende desmantelar es Estado con el mismo vigor que se había puesto para reforzarlo en las décadas pasadas. El imperativo económico del desarrollo se reduce al ajuste estructural[65] para armonizar el sistema internacional; el rigor en el control para corregir la balanza de pagos sumado a la liberalización de los mercados lleva consigo una reducción en el empleo, la eliminación los subsidios y la reducción de los presupuestos para el área social.

Para controlar los estados "...culpables de regular, despilfarrar y asignar recursos de manera irracional" (Rist, 2002: 252) se crean e impulsan nuevas fórmulas y condiciones para la "gobernabilidad", para limitar el poder arbitrario del estado a través de la "descentralización". Las consecuencias son conocidas y cambian de nombre según los lugares.

En la sucesión de los acontecimientos históricos de las últimas décadas se encuentran algunas razones a las que se atribuyen el fracaso de los gestores del desarrollo, Rist subraya los siguientes: "El primero se refiere al bloqueo de crédito que se produjo a raíz de la crisis de la deuda externa (...) El segundo suceso histórico desestabilizador del desarrollo fue la caída del socialismo real y la caída del imperio soviético. El deterioro económico y social en el que se encontraban los países sometidos al intervencionismo estatal acabó por convencer a los escépticos de la imposibilidad de promover el desarrollo mediante reglas coercitivas. En tercer lugar, se pusieron de manifiesto los callejones sin salida financieros y presupuestarios a los que conducía el Estado Social a partir del momento en el que los cambios tecnológicos implicaban la desaparición del empleo" (Rist, 2002: 252-253). A estos aspectos hay que añadir que el aumento del precio del petróleo en los años 70 amenazó con situar a la inflación en una espiral ascendente, así los estados y las empresas iniciaron una reestructuración que aún se está gestando, "poniendo un esfuerzo más decisivo en la desregulación, la privatización y el desmantelamiento del contrato social entre el capital y la mano de obra" (Cfr. Castells, 1997: 45).

Donde el modelo de desarrollo parecía haber conseguido sus mejores éxitos –en los países nórdicos – había dejado de garantizar su mantenimiento. De ahí el movimiento desencadenado por Ronald Reagan y Margaret Thatcher que adquirió una amplitud insospechada, se impuso por todas partes como la nueva ortodoxia que impulso el desmantelamiento progresivo del Estado Social de Derecho y la caza de los déficit fiscales. La enorme empresa que había comenzado en el Norte como en el Sur tras la Segunda Guerra Mundial está definitivamente acabada, hubo que asistir al desmantelamiento progresivo del Estado Social, al incremento del paro y a la exclusión[66] motivados por el traslado y la reestructuración de las empresas. Hemos cambiado de época y los nuevos actores tienen otras prioridades.

En la actualidad las políticas para promover el nuevo modelo que se generalizan en el mundo "debilitan los estados-nación y desdibujan sus fronteras, construyen megalópolis y regiones urbanas[67] internacionales, destruyen y reconstruyen límites regionales geográficos socioculturales y hacen virtualmente indiferente el despliegue y localización de los capitales en ellos (...) Pero la homogenización resultante solo articula a aquellos territorios funcionales y rentables para la acumulación capitalista a escala mundial, a los que poseen recursos naturales estratégicos, tienen ventajas comparativas, concentran externalidades, o reúnen economías de aglomeración. Los demás son pobladores ineficientes y poco competitivos para el capital, son excluidos del proceso totalizador capitalista o mantenidos como reserva de mano de obra barata o depósito de sus desechos peligros. Entonces la globalización desigual aparece como configuración de nuevos bloques, como regionalización capitalista trans-nacionalizada, como fragmentación del territorio (...) Los territorios homogeneizados por el capital, los incluidos en la acumulación de capital a escala mundial, no son continuos, su reducido número los sitúa como islotes de prosperidad en el mar creciente del atraso, diferenciación y exclusión. Estos fragmentos dominantes se

[65] El ajuste estructural se refiere a una serie de políticas difundidas por FMI y el Banco Mundial, con el propósito explícito de abrir los países del tercer mundo al libre mercado, promover sus exportaciones y controlar el gasto. Estas políticas buscan crear un mejor clima para las inversiones privadas y fortalecer el crecimiento económico.
[66] Exclusión de los derechos básicos fundamentales que permiten la reproducción ampliada de la vida de la gente.
[67] O rurbanas. La rurbanización es un movimiento hacia lo rural, pero dentro de una dinámica de esencia urbana (Bassand M., 1997, citado en Bolay et al, 2004:15).

articulan entre sí mediante las modernas infraestructuras tecnológicas cuya difusión a los territorios excluidos ocurre muy lentamente" (Pradilla Cobos, 1997: 45-46).

Los fenómenos antes descritos se los puede observar en el Cantón Naranjal, los propietarios de los fragmentos del territorio destinados a la producción bananera y vinculados al mercado mundial acceden a las innovaciones tecnológicas, a los flujos financieros y comerciales, a la acumulación sin límites; mientras de la mayoría de la gente sobrevive con salarios y empleos precarios y limitado acceso a servicios básicos.

El modelo de "desarrollo" en curso en el Siglo XXI profundiza las desigualdades tanto en el interior de las sub-unidades territoriales, en los Estados, como en el plano internacional. Una proporción cada vez mayor de la población, incluida la de los países del Norte, experimenta la exclusión de toda participación en la vida nacional y conoce la miseria, países enteros continúan marginados del crecimiento y de las corrientes y flujos comerciales y de información.

"El cambio de forma de la intervención estatal, el paso abrupto del Estado de Bienestar (difícilmente definible en América Latina) e interventor, al Estado Subsidiario y promotor de la acumulación capitalista, tiene como elementos fundamentales: (...) la privatización de lo público (infraestructura y servicios sociales), la desregulación, la extinción de la planeación indicativa y el nuevo protagonismo económico, social y cultural de la empresa privada (...) Estos cambios se manifiestan (...) en el reforzamiento de la dispersión y anarquía en la producción del territorio, la monopolización privada de infraestructuras y servicios públicos, el resurgimiento de contradicciones técnicas y económicas para el capital mismo, la diferenciación cuantitativa y cualitativa de las condiciones generales de reproducción de la población y el alza del costo de sus efectos útiles, la desaparición de los subsidios sociales del control político sobre su funcionamiento, la elevación de sus costos, la reducción de la accesibilidad para los trabajadores y la degradación de las condiciones materiales de vida de la mayoría de la población" (Pradilla Cobos, 1997: 47-48).

Para enfrentar los problemas generados por el actual modelo se pretende hacer amigables los mercados y asociarlos a las redes de recuperación social que pueden cuidar de aquellos que son víctimas durante un cierto período de las fuerzas del mercado para reintegrarse a él. Las agendas se orientan a elaborar "planes de lucha contra la pobreza" que favorezcan un crecimiento para los pobres. Lo que implica sobre todo permitir a los pobres acceder al empleo en la agricultura, la construcción y las pequeñas empresas. El Banco Mundial busca hacer que mejore el funcionamiento de los mercados en el sentido de favorecer a los pobres – lo que significa integrar mejor a los pobres en el sistema de mercado- (Cfr. Rist, 2002: 291). La lucha contra la pobreza se inscribe plenamente en el proyecto de la mundialización de la economía. Le aporta ese "espíritu suplementario" que tanto necesita para intentar calmar a quienes, mediante manifestaciones espectaculares o protestas individuales intente oponerse. Así progresivamente la satisfacción estatal de los derechos sociales y humanos, conquistados por la lucha social pero nunca garantizada efectivamente, cede su lugar a las políticas compensatorias y asistencialistas, desde el punto de vista político aparecen como medios de contención social (Cfr. Pradilla Cobos,1997: 49) que no generan ningún cambio y al contrario produce nuevas formas de dependencia y clientelismo como los "bonos para los pobres".

Para Morin[68] el desarrollo – impuesto por quienes se consideraban a sí mismos desarrollados – "al mismo tiempo que realiza un modelo cultural / civilizatorio, lo sabotea y lo desintegra. Al mismo tiempo que obra por y para la realización de un modelo de humanidad masculino, adulto, burgués, blanco, suscita reacción múltiple, que no solamente rechaza la dominación de este modelo, sino también su valor. Así, los fermentos juveniles, femeninos, multiétnicos, multiraciales, actúan, pero en desorden sin que llegue todavía a constituirse un nuevo modelo de humanidad fundado a la vez en la realización de la unidad genérica de la especie y en la realización de las diferencias" (Arocena, 1997: 19).

[68] Morin, Edgar Sociolologie, Ed. Fayard. Paris 1994 pp 449 Citado por Arocena, José en *"Lo global y lo local en la transición contemporánea*", en Cuadernos CLAEH. Montevideo, 1997 pp 77-92.

En la actualidad la revolución tecnológica de la información, debido a su capacidad de penetración en todo el ámbito de la actividad humana incide fuertemente en la configuración de la nueva economía, sociedad y cultura. Sin embargo la tecnología no determina la sociedad. El determinismo tecnológico es un falso problema, la sociedad dicta el curso del cambio tecnológico y las aplicaciones sociales[69]. Es desde las esferas de la política, en los procesos de toma de decisiones desde la reinvención de la función gubernativa, donde se dará sentido a los nuevos conceptos y procesos de "desarrollo" que se emprendan. Desde la política, desde los movimientos "contra-hegemónicos", desde nuevas modalidades de organización territorial se busca construir nuevas formas de control social de la economía y se busca el cambio social.

1.2. Los debates sobre el concepto desarrollo y propuestas contra-hegemónicas

En la misma década que se constituía un nuevo paradigma tecnológico, la era de la información, ya se debatía sobre la pobreza, la distribución del ingreso y el desarrollo orientado por el crecimiento. Respecto a este tema Seers (1970) señala que las preguntas sobre el desarrollo que cada país debería hacer son: *¿Qué ha ocurrido con la pobreza? ¿Qué ha ocurrido con el desempleo? ¿Qué ha ocurrido con la equidad*?

En 1986 Manfred Max-Neef, Antonio Elizalde y Martín Hopenhayn, elaboran una propuesta conocida como Desarrollo a Escala Humana. "Tal desarrollo se concentra y sustenta en la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales[70], en la generación de niveles crecientes de auto-dependencia y en la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de los procesos globales con los comportamientos locales, de lo personal con lo social, de la planificación con la autonomía y de la Sociedad Civil con el Estado". Este concepto se complementa con la propuesta de Wallerstein (1999) quien afirma que el "desarrollo" es una construcción histórica fechada en un tiempo y ubicado en un lugar y supone la construcción de una visión y de sujetos sociales que la realicen. Esas específicas condiciones no pueden ser reproducidas en todo lugar y circunstancia histórica, por lo que es preciso adecuar la noción de desarrollo a las especificidades tanto espaciales como temporales. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)[71], a partir de 1996 adopta un nuevo enfoque y un nuevo concepto para promover el desarrollo humano[i] y construye un índice compuesto por tres variables: la calidad de vida, longevidad y nivel de educación[72].

Al decir de Mario Unda (2003) es posible ver este itinerario como un proceso en el cual las ideas van aproximándose sucesivamente a una visión más integral del desarrollo. Este entonces aparecería definido como un conjunto de procesos que combinan y propician:

crecimiento económico + redistribución de la riqueza + cobertura de servicios básicos + capacidades sociales + sustentabilidad + respeto cultural + fortalecimiento del tejido social.

Elaboración: Unda, Mario. Documento preparado para el Curso de Especialización Superior Gestión y Desarrollo Quito, 2003.

---

69 "La tecnología no determina la sociedad: la plasma. Pero tampoco la sociedad determina la innovación tecnológica: la utiliza (...) Si bien la sociedad no determina la tecnología, sí puede sofocar su desarrollo, sobre todo por medio del Estado (...) Esta interacción dialéctica entre sociedad y tecnología está presente en las obras de los mejores historiadores, como Fernand Braudel" (Castells, 1997: 31).

70 Rist (2002) critica el concepto de "necesidades básicas", comenta que los animales en los zoológicos pueden tener sus necesidades básicas satisfechas pero no tienen ni libertad, ni espacio.

71 El desarrollo humano puede describirse como el proceso de ampliación de opciones y capacidades de la gente. Más allá de las necesidades básicas la gente valora la libre expresión, la ausencia de opresión, la posibilidad de descubrir un sentido de propósito en la vida, además de un sentido de pertenencia a una familia a una comunidad. Igualmente el ser humano valora la posibilidad de participar e incidir en las decisiones que afecta su vida. Este pensamiento coincide con los principios de los derechos humanos universales y con el concepto de desarrollo a escala humana de Max-Neef que antes se comenta.

72 Estos componentes reflejan la evolución de otras variables a lo largo del tiempo y se están agregando otros como se puede constatar en los Informes sobre Desarrollo Humano preparados para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Las propuestas antes señaladas superan los enfoques espacialistas propuestos principalmente por los geógrafos y economicistas sobre el "desarrollo" y han logrado incorporar nuevas disciplinas en el estudio y trabajo sobre este tema, sin embargo a la hora de tomar decisiones, estos nuevos enfoques solo son aún referentes teóricos con muy escasa consecuencia en las políticas públicas.

La ambigüedad del concepto "desarrollo" ligado a los intereses enfrentados, como se deduce, permite jugar en distintos escenarios y prioridades. En el escenario de la apertura de mercados y de la "globalización" [ii] aún prevalece el criterio de que puede garantizar una buena vida para todos mediante el progreso de la tecnología y la producción ilimitada de bienes y servicios, de la que todos acabaremos por beneficiarnos. "La asunción implícita es la aceptación de la plena individualización de la conducta y de la impotencia de la sociedad sobre su destino (...) La cultura y la teoría postmodernas se recrean en celebrar el fin de la historia y en cierta medida, el fin de la razón, rindiendo nuestra capacidad de comprender y hallar sentido, incluso al disparate" (Castells, 1997: 30).

En contraposición con el pensamiento común sobre el desarrollo, en la actualidad se reflexiona en iniciativas creativas, que conduzcan a superar la creencia de inevitabilidad de los procesos políticos, económicos, sociales y culturales de la "postmodernidad" y a "re-identificar" con mayor claridad que el origen del conflicto del "desarrollo" no es entre un actor colectivo y el "subdesarrollo" sino con otros actores. *El conflicto es de orden político y supone un cambio en las relaciones de poder*. Desde la política se busca construir nuevas formas de control social de la economía, a este propósito están orientados los movimientos continentales y mundiales anti-globalización o contra-hegemónicos.

Tal vez estos debates marquen un cambio en la forma en que se interpreta la vida y se genere un proceso de ruptura deliberada del actual modelo excluyente e inequitativo. Al respecto Morin (1994: 453) afirma "la toma de conciencia de la carencia de un gran modelo es lo preliminar para todo progreso político y social en la idea del desarrollo" [iii]. Afirma, no existiendo un modelo único y mítico a seguir en función de las condiciones históricas locales dadas, hay medios para avanzar con el menor sufrimiento, la menor atrocidad y el menor mal, pero el nuevo modelo no ha nacido. *La configuración de un nuevo modelo supone superar el mito, de que la sociedad es impotente sobre su destino.*

En el siguiente capítulo se presenta algunos desafíos que presenta el "desarrollo" del Cantón Naranjal en el escenario mundial. Luego de aproximadamente sesenta años de producción y exportación bananera en este territorio la gente continua viviendo una vida precaria con ingresos precarios, la razón es la inequitdad en la distribución del ingreso, la producción para el mercado internacional no ha mejorado la calidad de vida de la mayoría de gente.

1.3. El espacio, el territorio, la región, lo local y las teorías del desarrollo

Los conceptos espacio, local, región territorio suelen utilizarse como sinónimos. Diversos autores plantean diversas formas de abordar la relación entre desarrollo y territorialidad, desarrollo territorial, regional, local, endógeno,[73] del centro a la periferia. Se entiende como territorio el conjunto de datos naturales más o menos modificados por la acción consciente del hombre a través de los sucesivos sistemas de ingeniería[74]. Espacio hace referencia a la configuración territorial creada por la dinámica social y el conjunto de relaciones económicas y culturales. Lo local es un concepto referido a un espacio más amplio, así las regiones constituyen espacios locales miradas desde el país, la provincia es local desde la región y la comuna desde la provincia. En consecuencia lo local no puede analizarse sin hacer referencia al espacio más abarcador en el cual se inserta. Por su parte Hocquenhhem (1998: 25) comenta "Una verdadera región debe ser más que una delimitación territorial diseñada con fines políticos por un

[73] Boisier (1999) sostiene que la endogeneidad del desarrollo se presenta en por lo menos cuatro planos que se cortan y se cruzan entre sí: a) político, es decir la capacidad para diseñar y ejecutar políticas; b) económico, que se refiere a la apropiación y reinversión de parte del excedente; c) científico y tecnológico, como la capacidad interna de un sistema para generar sus propios impulsos tecnológicos de cambio, capaces de provocar modificaciones cualitativas; d) cultural, como una suerte de matriz generadora de identidad socio-territorial. "De esta manera se va generando un escenario que es ocupado por una variedad de actores públicos y privados de cuya interacción surge la sinergia necesaria" para la transformación o cambio.

[74] Ver: Santos, Milton *Técnica, espaço, tempo.*1994.

gobierno central. Debe ser una unidad espacial con características específicas, un territorio con recursos naturales y culturales particulares que se conforma y modifica a lo largo de todo un proceso histórico, no es algo fijo e inmutable. Y es necesario dejar claros dos puntos: primero, no hay región sin un entorno geográfico capaz de asegurar la reproducción de una sociedad regional de modo relativamente autónomo; segundo no hay región sin una sociedad consciente de su identidad regional, arraigada en un territorio específico y a lo largo de una historia singular. De hecho, una región es una construcción social".

Al igual que no hay una sola definición para los conceptos antes señalados, no hay una teoría del desarrollo local sino teorías que difieren entre ellas en la forma de considerar lo local[75]. En el enfoque evolucionista "lo local es un principio negativo y de resistencia bien diferenciado de lo global". En la economía se adoptó este enfoque asumiendo que el proceso de industrialización condujo a la constitución de las sociedades llamadas desarrolladas. Sin embargo el desarrollo ha estado *configurado por relaciones de dependencia y de dominación que por una racionalidad universal de crecimiento económico a través de la industrialización de las naciones*. Arocena (1987: 10-21) comenta "lo que se llama el retraso de una región el subdesarrollo de un país, la regresión de una micro región no encuentra una explicación en la concepción evolucionista, salvo si todas estas situaciones son consideradas pre-industriales". En el evolucionismo se presupone al desarrollo como un proceso lineal no como un sistema. *Si el desarrollo se tratara de una etapa, las distancias entre las regiones "desarrolladas" y las "subdesarrolladas" o retrasadas deberían disminuir progresivamente*.

El historicismo subraya el carácter único y enteramente nuevo de cada proceso de desarrollo. "Lo local es una entidad específica que hay que desarrollar contra lo global". Lo esencial es el punto de partida, los recursos locales, las potencialidades humanas, las herencias del pasado y demás características del territorio en cuestión. Así la historia es un punto de referencia fundamental. Diversas expresiones del historicismo aparecen durante su auge en los años setenta, cuando el modelo de crecimiento capitalista de la post-guerra comenzó a mostrar sus límites*. "Todas estas expresiones tienen un denominador común, el rechazo a la dominación de un modelo de desarrollo".* "El deseo de autonomía que alimenta la concepción historicista tiende a relativizar la existencia de un sistema mundial basado sobre un modo de producción dominante (...) Los estados se vuelven depositarios de todas las esperanzas de desarrollo (...) pero se olvida fácilmente que la existencia de un sistema mundial con una lógica propia puede transformar los Estados en actores impotentes" (Arocena,1987: 11-19), como en la actualidad está ocurriendo en la globalización de los mercados y el poder de las empresas transnacionales.

En el enfoque estructuralista "el desarrollo es concebido como un proceso sistémico". *"El actor histórico desaparece tras el peso de las estructuras: puede ser dominante o dominado, pero no podrá cambiar nada si no es en una transformación total del sistema".* Lo local se considera como un lugar de reproducción de los mecanismos globales y por lo tanto de las contradicciones del sistema. "La realidad de los procesos de desarrollo muestran que los sistemas no se reducen a la reproducción perpetua de los mismos efectos. Hay transformaciones considerables que siguen a veces orientaciones inesperadas. Nuevos actores se constituyen, proyectos alternativos plantean otras formas de regulación sistémica (...) La permanente constitución de nuevas capacidades de acción local muestran que la posición en un sistema no es inmutable", puesto que la localidad es también productora de la realidad social (Arocena, 1987: 19).

Arocena (1987: 19)[76] concluye que no pueden analizarse los procesos de desarrollo sin hacer intervenir elementos pertenecientes a estos tres enfoques la historia, el sistema y el modelo conforman los tres polos cuya articulación permitirá cada vez la comprensión de los procesos de desarrollo. Para que haya desarrollo es necesario al mismo tiempo: a) la búsqueda de lo específico en la historia local; b) la acción lúcida al interior de una determinada lógica sistémica; y c) la acción sobre los sistemas de representaciones colectivas. Enfatiza *"...para los procesos de desarrollo local es fundamental ubicarse simultáneamente en los tres niveles. Cualquier tentación reduccionista tendrá a nuestro juicio un efecto paralizante de las dinámicas locales de desarrollo".*

---

[75] Ver: Desarrollo Local: Conceptos y definiciones básicas. CIUDAD. Quito, 2003.

[76] Versión reducida y adaptada del capítulo X de libro que publicó el autor en Francia, bajo el título "Le development par l´initiative locale. Le ca fracais". Ed. L' Harmatan, Paris, 1976.

Para Boisier (1999: 61) el desarrollo regional debe apostar siempre al "núcleo duro de la globalización", afirma que el vuelo de una cometa evoca a un solo tiempo el proceso de desarrollo regional: diseño, construcción y conducción de la cometa territorial por parte de los actores (factores endógenos) y el elemento aleatorio, incontrolable y exógeno de la "brisa" indispensable para que la cometa se eleve, las variables y tendencias económicas, tecnológicas, culturales, de información y otras que caracterizan el entorno nacional e internacional. Así "las posibilidades de despliegue potenciación, o al contrario, de limitación y anulación de los factores de crecimiento y desarrollo local están incididas en grado variable por el entorno, es decir el conjunto de factores económicos, políticos, jurídicos sociales y culturales cuya dinámica y resolución no pasan por la localidad" (Bolay et al, 2004: 21). Quienes comentan a Boisier indican que al parecer que lo que queda en adelante es aterrizar la cometa, identificando mecanismos e instrumentos para dar cuerpo y encauzar políticas convergentes, multi-sectoriales y negociables de desarrollo. "*El cometido se complica cuando tratamos de medir el entorno de dicho proceso y por ende, cuando se busca instrumentar la incorporación de la sustentabilidad o de la territorialidad en la formulación y puesta en práctica tanto de las políticas gubernamentales como de las estrategias de desarrollo de los agentes no-gubernamentales y privados".*

En el análisis de la configuración socio territorial de Naranjal -que se presenta en las siguientes páginas- se observa como entran en juego los procesos y variables señalados la historia, el sistema, las instituciones, las representaciones colectivas, la articulación global/local, las relaciones entre los actores. Para realizar este análisis del desarrollo local Arocena (1995: 138-155) propone tomar en cuenta tres variables principales: 1. *el modo de desarrollo,* 2. *el sistema de actores y* 3. *la identidad local (Cfr. Bolay et al, 2003: 18-21)*[iv]. La aplicación de estas tres variables y de las propuestas por Boisier sobre factores exógenos permitiría generar un diagnóstico cualitativo que de cuenta de los elementos singulares de 'lo local', y aproximarse al conocimiento sobre el entorno y su impacto en la dinámica local. A la vez el análisis de la combinación de estos factores sirve para identificar potencialidades y limitaciones para el desarrollo[77].

Las diversas teorías y paradigmas contra-hegemónicos coinciden en que el desarrollo nacional o local es un proceso complejo de cambio socio-económico, político, cultural, democrático; un proceso que además, se encuentra territorialmente localizado y cuya finalidad última es la "reproducción ampliada de la vida" de cada individuo (Coraggio, 1999). El desarrollo implica *la configuración de sujetos, crecimiento económico y distribución de la riqueza, sostenibilidad ambiental, equidad social, la participación, el respeto a la diversidad y a las culturas.* Así un proceso de cambio social supone la remoción progresiva de toda clase de barreras que impidan a una persona determinada, miembros de la comunidad y habitante de la región, alcanzar su plena realización como persona humana. El diagnóstico del Cantón Naranjal que se presenta a continuación es una aproximación al conocimiento de la complejidad de la problemática del desarrollo en una sub-unidad territorial, y permite inferir las limitaciones y potenciales endógenas y exógenas que configuran la vida cotidiana de la gente.

Basados en diversos enfoques en las últimas décadas se han venido configurando diversas maneras de situar el tema de lo local frente a la globalización. En un polo una tendencia ve a lo local como un proceso de revolución anti-global. Otras tendencias que basan su análisis en las teorías de la complejidad se expresan en términos de oportunidades y desafíos que se supondría presenta el actual contexto mundial.

2. CONFIGURACIÓN SOCIO TERRITORIAL DEL CANTON NARANJAL EN LA ERA DE LA INFORMACION [78]

Como se plantea en las páginas anteriores el territorio es modelado y producido por complejas combinaciones de relacionas sociales de múltiples dimensiones y determinaciones endógenas y exógenas. A continuación se observa como estas variables operan en Naranjal para comprender los procesos de "desarrollo humano" o su ausencia.

---

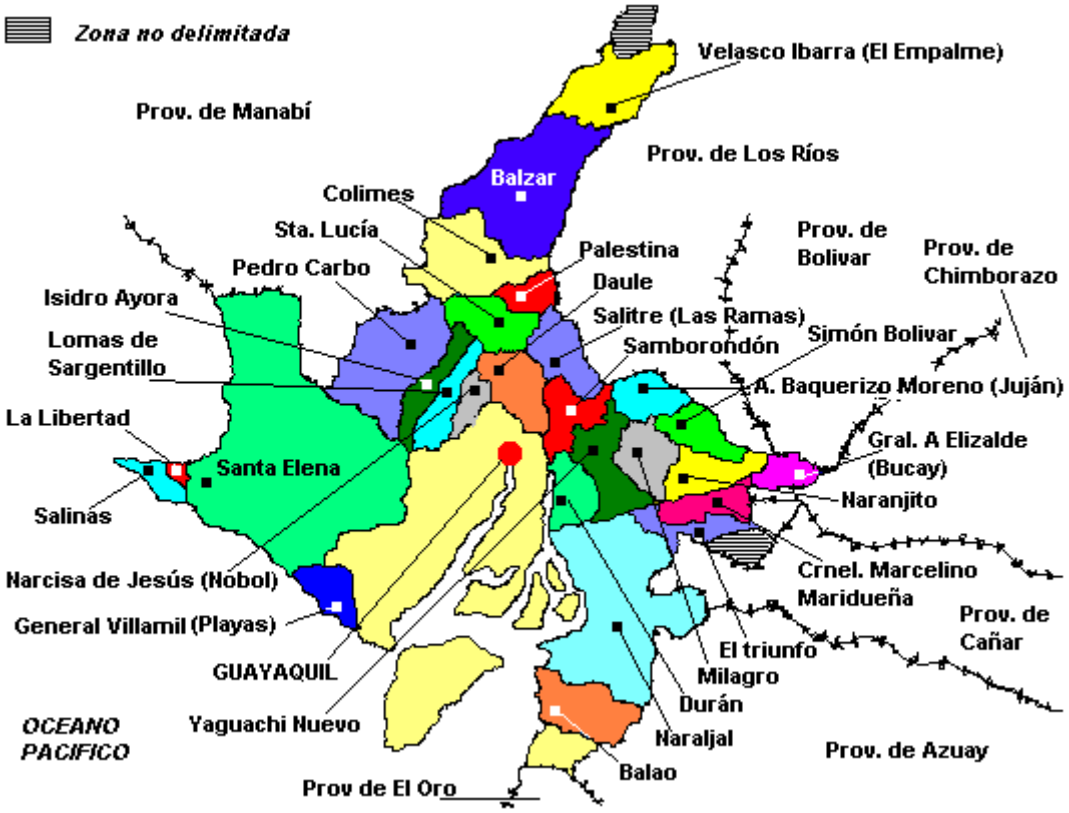
[77] Ver también: Desarrollo local: conceptos y definiciones básicas. CIUDAD. Quito, 2003.

[78] En este capítulo está basado y se ha tomado la información y datos estadísticos de: Ruiz et al, *Interfase Urbano Rural en el Ecuador: Hacia un desarrollo territorial integrado. Diagnóstico del Cantón Naranjal.* Cuaderno de Trabajo No. 3. CIUDAD- LaSUR-INTER-ENAC/EPFL. Quito, 2003.

El Cantón Naranja fue constituido el 7 de noviembre de 1961, cuando se iniciaba el segundo boom bananero en el Ecuador, con una superficie de 2.100 Km, es el tercer Cantón más grande de la provincia del Guayas (10.2% del total de la superficie de la provincia). Se encuentra en la parte sur de la costa ecuatoriana sobre la vía que une dos grandes urbes, Guayaquil (capital de la provincia del Guayas y principal puerto del país) y Machala (capital del a provincia del Oro). Además la vía Cuenca-Molleturo vincula al Cantón con la ciudad de Cuenca que es la tercera ciudad más importante del país.

El Cantón es rico en biodiversidad, cuenta con ecosistemas distintos, bosque seco tropical, bosque pre-montano, manglares y extensas zonas dotadas de abundante riego y aptas para la agricultura. La extensa planicie es interrumpida por la cordillera de Churute de baja altura pero de pendientes pronunciadas y por las estribaciones de la cordillera occidental ubicadas al sureste del Cantón. La reserva manglares perteneciente a Naranjal, Chrurute y el Cerro de Hayas, tiene una extensión de 49.984 has. Las óptimas condiciones naturales existentes junto con el acceso a vías de comunicación son factores que podrían potenciar el desarrollo humano del Cantón.

Alrededor del 80% del territorio se encuentra bajo los 100 SNM por lo que las inundaciones son una amenaza latente para la población que vive en las zonas más bajas, sobre todo durante la presencia del fenómeno El Niño que se produce cíclicamente cada cuatro a seis años. Los ríos Cañar y Chacayaco suelen desbordarse. Las zonas principalmente afectadas suelen ser Aguas Calientes, Santa Rosa de Flandes y Puerto Inca.



Tomado de: www.bancoestado.com/consultas/socioeconomicas, 2004

El proceso histórico del desarrollo económico en nuestro país ha definido una forma bicéfala de desarrollo territorial, alrededor de Quito y Guayaquil que albergan casi el 30% de la población total, lo que determina y condiciona el funcionamiento de las demás regiones, pues en la mayoría de casos las actividades y dinámicas productivas, económicas e inclusive políticas dependen de la proximidad hacia las metrópolis.

2.1. Dinámica demográfica

Según el último censo de población (2001) en Naranjal viven 53.482 habitantes, de los cuales el 39%, es decir alrededor de 21.000 viven en la cabecera cantonal. El resto de la población se distribuye en 4 parroquias rurales, Santa Rosa de Flandes, Jesús María, Taura y San Carlos.

A partir de la década de los noventa, la población urbana del Cantón Naranjal creció a una tasa anual de 3.6%, por encima de la tasa de crecimiento del país (2.1%). La población rural también ha crecido, modificándose la tendencia al decrecimiento producido entre 1982 a 1990 de –0.3, a un crecimiento de 2.3 desde 1990. El Cantón tiene una densidad poblacional de 26.6 habitantes por $Km^{2.}$ que es menor a la nacional (35,5) e inferior al promedio de la región costera (69.2 hb/Km^2). La población inmigrante representa el 7% del total de la población, esto se explica principalmente, por la demanda de mano de obra para las plantaciones bananeras. La población inmigrante de 5 años y más proviene mayoritariamente de Manabí (23%), Azuay (19%), El Oro (14%) y Los Ríos (12%). La mayoría son jóvenes en edad productiva, tienen edades comprendidas entre 20 y 34 años (Ruiz et al, 203: 8). Los pobladores atribuyen a la inmigración, los desequilibrios sociales de reciente aparición, la inseguridad y en pandillismo; afirman que los jóvenes que vienen de otras provincias han dado originan al alcoholismo, la drogadicción y al embarazo precoz.

2.2. Condiciones de vida y dinámica social

En una zona con enorme potencialidad productiva por sus condiciones naturales óptimas, la información sobre los indicadores de pobreza pone evidencia el fracaso del desarrollo basado en el crecimiento económico y la inexistencia de regulaciones y mecanismos para la reinversión del excedente y la redistribución de la riqueza generada.

Los datos de pobreza en el Cantón Naranjal indican que 10 habitantes de Naranjal 6 son pobres[79]. Existen diferencias entre las zonas urbanas y las rurales. La incidencia de la pobreza[80] por niveles de consumo alcanza el 61,8% en la zona urbana y asciende a 73,7% en la zona rural. De acuerdo a los datos del censo del 2001, la pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI) en la zona urbana alcanza el 60.3% mientras que la de la zona rural es de 87.4% (Ruiz et al, 2003: 37). Las diferencias entre diversas capas de población, están determinadas por su posición en la producción, en la circulación agraria, por el monto de los recursos productivos, por el ingreso percibido a través del salario, por su lugar de residencia, por su nivel educativo, por el acceso a bienes y servicios, por su grupo de edad y género. Así, las mujeres y los niños están en la base de la pirámide de los indicadores de pobreza[81].

---

[79] Se define como "pobres" a aquellas personas que pertenecen a hogares cuyo consumo per-cápita, en un período determinado, es inferior al valor de la línea de pobreza. La línea de pobreza es el equivalente monetario del costo de una canasta básica de bienes y servicios por persona por período de tiempo (generalmente, quincena o mes) (SIISE versión 3.0, 2002).

[80] Es común que los países fijen una línea de pobreza basada en el ingreso o en el consumo. Aunque estos conceptos se ocupan de una dimensión importante de la pobreza, da solo una imagen parcial de las muchas formas en que se puede afectar la vida humana. El ingreso es sólo una opción que la gente desearía tener, aunque es importante. Pero no es todo en su vida. El ingreso es también un medio, y el fin es el desarrollo humano.

[81] La pobreza humana constituye una denegación de los derechos humanos fundamentales. Para fomentar el progreso social y elevar el nivel de vida dentro del concepto más amplio de libertad, el derecho humano internacional relativo a los derechos humanos, consagrado en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y otros tratados y declaraciones reconoce los derechos económicos y sociales con el objetivo de luchar contra la pobreza y sus consecuencias. Entre esos derechos se encuentran un nivel adecuado de vida, alimentos, vivienda, educación, salud, trabajo, seguridad social y una participación en los beneficios del progreso social. El derecho internacional reconoce que muchos países no tienen los recursos para lograr algunos de esos derechos inmediatamente, pero los Estados están obligados a tomar medidas en el grado que sus recursos lo permiten (PNUD:1997).

Los datos disponibles revelan una reducción del analfabetismo entre 1990 y 2001, del 15% al 11.% en la zona rural y del 9% al 7% en la zona urbana. De acuerdo al Ministerio de Educación y Culturas en el 2000 existían un total de 75 planteles educativos, entre pre-primarios, primarios y secundarios, tanto privados como públicos. También se han creado extensiones universitarias de la Universidad Agraria del Ecuador con sede principal en Guayaquil, Universidad Técnica de Machala y de la Universidad Católica de Cuenca (Ruiz et al, 2003: 37-38). Cabe indicar que las universidades no tienen ninguna iniciativa para participar en la búsqueda de solución de los conflictos socio-económicos del Cantón.

Las principales enfermedades de la población son la influenza, enfermedades respiratorias y paludismo. Otras enfermedades en adultos y niños, no registradas en las estadísticas, están relacionadas con el uso de químicos utilizados en la producción bananera como se afirma en los testimonios citados en las próximas páginas. En el área rural existe una tasa de mortalidad infantil del 59.7‰, y en el área urbana de 45.3‰. En total, de cada 1,000 nacidos vivos 50 mueren antes de cumplir un año. Los 3 establecimientos de salud no alcanzan a cubrir los requerimientos de la población y no hay suficiente personal (10 médicos por cada 10,000 hb), además todos trabajan en la zona urbana (Ruiz et al, 2003: 39).

Según los datos del V Censo de Vivienda del 2001, el 45% de los hogares del Cantón Naranjal disponen de agua entubada dentro de la vivienda. Sin embargo existen graves deficiencias en el abastecimiento, debido a las continuas rupturas que sufre la red por su vetustez. Solamente el 30% de las viviendas cuentan con medidores por lo tanto no se recuperan los costos del servicio.

2.3. Infraestructura y equipamiento

La cobertura de la red de alcantarillado llega a la cuarta parte del Cantón. El servicio de recolección y disposición final de desechos sólidos es deficiente. El Municipio cuenta con un solo camión recolector desde hace 25 años que cubre solo una parte de la ciudad de Naranjal. En las zonas urbanas de las parroquias la basura se recoge con carretillas. La disposición final de los desechos se realiza en las orillas del río Chacayaco sin ningún tipo de tratamiento previo, simplemente se deja secar y luego se quema. El río se lleva parte de la basura acumulada (Ruiz et al, 2003: 19).

Al servicio de energía eléctrica accede el 88.1% de la población y existen 600 abonados para el servicio telefónico fijo. Este déficit ha provocado que prospere la telefonía móvil. Un proveedor de este servicio afirma que existen aproximadamente unos 1000 usuarios y 20 cabinas públicas (Ruiz et al, 2003: 20).

En Naranjal hay amplios sectores de población dispersa y núcleos aglomerados, con las consiguientes situaciones de acceso diferenciado a servicios públicos. Las zonas urbanas son las más consolidadas y con la mayor cobertura de servicios. Algunos medios de consumo colectivo, si bien centralizados en la cabecera del Cantón, son accesibles para las poblaciones rurales circundantes. Las redes de transporte y energía sirven a los dos ámbitos ecológicos. Entre el sector urbano y rural existe un flujo constante de personas y complementación de actividades. Aparentemente, la ciudad es como “el núcleo motriz” que pone en marcha procesos de modernización del sector rural a él acoplado, sin embargo en realidad es el sector rural, por la abundante producción agrícola el que marca los ritmos y la dinámica del sector urbano, que aparece como centro de servicios y de acoplamiento de la actividad rural al sistema nacional, especialmente a Guayaquil y Machala por los flujos comerciales y de servicios.

2.4. Dimensión político-institucional y sus actores

El grado de desarrollo de las instituciones y la identidad de los habitantes de un territorio son factores determinantes para el desarrollo sostenible y la gobernalidad. A este respecto Naranjal podría ser definido como “una no – región” en el sentido que carece de estructuras institucionales, administrativas, sociales y culturales que llenen adecuadamente el espacio territorial. La formación de gobiernos locales descentralizados y una sociedad democrática es un tema pendiente para el país en su conjunto, Naranjal no es una excepción.

En Naranjal la institucionalidad es débil por el contexto político y la fragilidad de la estructura del “gobierno subnacional” que no tiene ninguna capacidad para planificar ni organizar la gestión. Muy pocos de los

organismos del gobierno central tienen sede en la ciudad, la mayoría se han instalado en la ciudad de Guayaquil, lo que ocasiona descoordinación y dificultades tanto en entrega de información y servicios.

El *comercio* y las *actividades financieras* son casi en su totalidad *dependientes de la producción primaria agrícola,* otras actividades económicas no son significativas dentro de la globalidad del movimiento de la región. Las actividades financieras y comerciales se ubican exclusivamente en el área urbana de la cabecera cantonal y satisfacen sólo en una mínima parte a las necesidades de la actividad agrícola el déficit es suplido por servicios de Machala y Guayaquil.

El gobierno subnacional es débil y con poca capacidad de gestión. Cuando se escribe este documento el actual Alcalde del Municipio de Naranjal ha estado en funciones por tres períodos consecutivos. Su representación es por el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE). Cuenta con el apoyo mayoritario, ya que de los siete concejales, seis son del mismo partido político y uno del movimiento político Pachacutik. Esta mayoritaria presencia de un solo partido político, hasta la fecha, ha provocado que no se susciten mayores controversias o rivalidades políticas dentro del Concejo. Sin embargo, hay descontento entre algunos miembros por la prolongada permanencia del actual Alcalde. Adicionalmente porque la "modernización" de la municipalidad, en los últimos años, se ha reducido a asumir el manejo del sector de turismo a través del departamento de desarrollo y ha crear un consultorio médico que atiende de forma gratuita y eventualmente realiza campañas de atención en el área rural.

Las acciones de las autoridades están subordinadas a los intereses de los propietarios de las grandes haciendas, un ejemplo de esto es que a pesar de los evidentes problemas generados por las plantaciones bananeras, contaminación de agua, del aire, fumigación sobre áreas pobladas, no se inicia ningún tipo de acción, ya sea preventiva o de sanción. Tampoco se recaudan impuestos prediales, ni existen políticas públicas sociales, ni iniciativas de gestión integral del territorio. Además el 67% de la población dice que confía poco o nada en el manejo de los fondos públicos.

Las Juntas Parroquiales tienen una representación más equilibrada, ya que los presidentes de Santa Rosa de Flandes y Jesús María pertenecen a Concentración de Fuerzas Populares (CFP) y los presidentes de Taura y San Carlos son del PRE. Los representantes de las parroquias, recientemente, han diseñado una estrategia común para enfrentar la planificación y ejecución de las obras requeridas en sus sectores.

Los concejales y autoridades públicas provienen de las clases medias, son pequeños y medianos productores o comerciantes, las personas con más recursos económicos generalmente no intervienen directamente en las elecciones, pero sin duda tienen una gran influencia en la política local.

2.5. El tejido social y la tipología de los actores

En Naranjal el predominio de los actores económicos vinculados a la principal actividad agraria, la exportación bananera tiende a mantenerse. El tejido social es fragmentado y débil. Los grandes productores, que en su mayoría viven en Guayaquil, están organizados en asociaciones. Mientras que los pequeños y medianos productos agrícolas, los asalariados de las plantaciones y los pobladores participan solo esporádicamente en algún tipo de organización. Se pueden distinguir las siguientes agrupaciones sociales: empresariales, asociaciones de comerciantes, profesionales, culturales; organizaciones de trabajadores, transportistas, artesanos, barriales, parroquiales. Adicionalmente existen ONGs, grupos de voluntariado, clubes deportivos, entre otros.

De acuerdo a la investigación de Ruiz et al (2003), son las juntas parroquiales, ONG's y algunos grupos de reciente formación los más interesados en participar y organizarse para construir cambios sociales, mientras que los actores políticos, económicos e institucionales se concentran en disputas coyunturales por intereses particulares.

Alrededor de los grupos económicos dominantes, en primer lugar bananeros exportadores y luego transportistas y comerciantes, gira el desenvolvimiento de la economía de mercado, la gestión pública y la política. Mientras el gobierno mantiene el poder de su partido político a través de mecanismos clientelares.

La “incapacidad” de “satisfacer de las necesidades básicas”, la pobreza no solo material, de la mayoría de los naranjaleños y naranjaleñas está entrampada en un circuito de capitales que extraen buena parte de sus excedentes vía manipulación de precios por parte de los intermediarios, mecanismos de financiamiento, explotación de la mano de obra y un sistema político perverso, local y nacional, caracterizado por prácticas populistas y clientelares.

Conviven en el Cantón productores independientes propietarios de sus medios de producción y por tanto de su producto, productores asalariados que no poseen medios de producción ni tienen derecho sobre el producto de su trabajo más que por la vía del salario, propietarios de medios de producción que no trabajan directamente pero que contratan trabajadores y controlan el proceso de producción en función de los objetivos de acumulación, formas comunitarias, familiares o no, de trabajo colectivo, donde el grupo es propietario de los medios y resultados de la producción, y toda una variedad de situaciones intermedias. Las relaciones de poder se construyen en torno a la búsqueda infinita de la satisfacción de las necesidades sociales y los deseos humanos.

La experiencia en el Cantón Naranjal ilustra la aseveración de Castells sobre el poder. “El poder es la relación entre los sujetos humanos que, basándose en la producción y la experiencia, impone el deseo de algunos sujetos sobre los otros mediante el uso potencial o real de la violencia, física o simbólica (...) La producción se organiza en relaciones de clase que definen el proceso mediante el cual algunos sujetos humanos basándose en su posición en el proceso (..) deciden el reparto y el uso del producto en lo referente al consumo y la inversión” (Castells, 1997: 41).

La preponderancia de los propietarios de plantaciones de banano, vinculados al capital financiero “para quienes lo local es una base de trabajo y no un ambiente de vida al cual deben adaptarse e integrarse (...) extienden su influencia a nivel social, por acciones (...) como donaciones para escuelas o asociaciones sociales, que aúnan la imagen de poderosos a la del benefactor. Frente a esta figura clásica del industrial paternalista heredada del siglo XIX, los otros actores locales tienen poco peso, y no representan un contra-poder verdadero que pueda determinar, de algún modo, cualquier aspecto de la vida local. Solo se tratará de hechos individualizados, aislados, sin fuerza estructurante y sin poder, frente a una administración pública local débil y un poder nacional sin presencia significativa” (Bolay et al, 2004: 15)

Adicionalmente en Naranjal no se evidencia que entre los actores se diferencien propuestas debidas a factores de carácter cultural. La ausencia de elementos esenciales de rasgos culturales, tanto de aquellos actores “propios” de la región, como de aquellos descendientes de inmigrantes, podría ser la causa fundamental para ello. Posiblemente la ausencia de estos elementos y el gran movimiento de trabajadores que se produce tanto por cuestiones relacionadas a empleo, abastecimiento y provisión de servicios sea otro factor que limita la configuración de esferas públicas en el territorio.

La debilidad del tejido social, la articulación socio-productiva precaria, los escasos y poco significativos circuitos de poder político, tienden a generar una sociedad local dual, segmentada y autocomplaciente, que no presiona ni se interesa por construir propuestas colectivas, y que mantiene una relación permisiva respecto a la falta de racionalidad y transparencia en la definición de prioridades, en las relaciones laborales y en la asignación y distribución de recursos e inversiones por parte del gobierno local. “Parece difícil pensar que esta constelación de posiciones pueda llevar a una verdadera concertación territorial, y menos aún a la implementa de una política que comprometa a los actores en una coordinación a largo plazo” (Bolay et al, 2004: 14).

2.6. Las relaciones económicas y la apropiación del excedente

La configuración de las actividades productivas moldea gran medida la vida de la gente y hace del desarrollo un asunto esquivo que rebasa las posibilidades y competencias de los actores locales. La economía es un factor preponderante en la dinámica local y regional de Naranjal. El capitalismo se orienta hacia la maximización del beneficio, es decir, hacia el aumento de la cantidad de excedente apropiado por el capital en virtud el control privado de los medios de producción y circulación. Las relaciones sociales de producción y por tanto, el modo de producción determina la apropiación y usos del excedente.

Más de medio siglo de una economía sustentada en la producción primaria destinada a la exportación, banano[82], cacao[83] y posteriormente camarón,[84] ha modelado un doble fenómeno en Naranjal, la inclusión en el mercado global de una parte de sus actividades productivas y la exclusión[85] de las mayorías. Lo que Arocena denomina *"modo de desarrollo desarticulado dual",* que se caracteriza por la *"presencia de un polo de acumulación económica dinámica (...) junto a una sociedad local desarticulada (...). Los excedentes económicos no se reinvierten localmente. La sociedad carece de espacios de encuentro, discusión, confrontación y articulación"*. Adicionalmente el Cantón está fuertemente influido por los movimientos que a nivel mundial y nacional producen los principales consumidores y exportadores; lo que la convierte en una *economía vulnerable*. La producción bananera y los precios se ajustan a la lógica globalizadora de las "cuotas" definidas por el sistema; a los vaivenes del consumo en los países desarrollados que dependen entre otros factores de cambios climáticos, preferencias, modas, hábitos alimentarios; y a la intervención "política" que efectúa el estado ecuatoriano, al establecer los "precios referenciales de producción" y que crea confrontaciones de manera periódica entre productores y exportadores.

La producción agrícola es la principal actividad del Cantón Naranjal, este sector absorbe el 60% de la población económicamente activa (PEA)[86]. Alrededor del 26% se dedica al comercio y los servicios (14 y 12% respectivamente). En el área urbana el 26% de la PEA está en el sector comercio y el 20% en el sector servicios, muchas de estas actividades están estrechamente vinculadas con el sector agrícola. La mayoría de trabajadores son asalariados del sector privado, 9,315 (46% de la PEA) especialmente de las empresas agrícolas exportadoras. Los trabajadores por cuenta propia representan un tercio de la PEA, están vinculados a actividades de comercio. La economía pública, apenas capta 586 trabajadores, esto es 177 en el gobierno local y 409 en dependencias del Estado central, educación, salud pública y otras entidades (Ruiz et al, 2003: 25-29).

2.6.1. La economía del banano

Como antes se señala la producción se organiza en relaciones sociales que definen el proceso mediante el cual algunos sujetos humanos basándose en su posición en el proceso deciden el reparto y el uso del producto en lo referente al consumo y la inversión. Así en el Cantón se da un doble fenómeno la articulación de un fragmento del territorio al mercado mundial y la exclusión de los demás fragmentos y sus pobladores "ineficientes y poco competitivos".

a) La inclusión en el mercado global de manera directa e indirecta de empresarios y de trabajadores que tienen las capacidades y relaciones que valora ese "nicho de mercado" por estar vinculados a la producción de banano.

Cuadro No 1: Ecuador. Exportaciones de banano por país de destino

PAÍS DE DESTINO	VALOR FOB (en miles de $)	PART. % VOL	VOLUMEN TM)

[82] En Naranjal se encuentra el 4.2% de productores de banano a nivel nacional. Respecto a la provincia del Guayas, aquí están el 13.6% de productores y 21% de hectáreas destinadas a la producción de banano (Ruiz et al, 2003: 32).

[83] "... se estima que Naranjal cuenta con 15,000 a 18,000 ha. Tomando en cuenta que a nivel nacional el área sembrada de cacao fue de 360,000 ha hasta el 2000 (...) quien fija el precio del quintal es el exportador o el comprador mayorista." (Ruiz et al, 2003: 35).

[84] "Se estima que unas 11,000 has del Cantón Naranjal están ocupadas por camaroneras (...), donde se incluye 70 productores. El precio de productor de una libra de camarón está a 1.20 dólares, mientras que el precio de exportador está alrededor de 3 dólares la libra" (Ruiz et al, 2003: 33).

[85] En el decenio de 1970 surgió en las publicaciones el concepto de exclusión social para analizar la condición de quienes no son necesariamente pobres de ingreso –aunque muchos también lo son- pero quedan alejados de la corriente principal de la sociedad aunque no sean pobres de ingreso. Se reconoció en general lo inadecuado de las definiciones tradicionales de la pobreza, basadas en los ingresos y el consumo, para explicar esas nuevas preocupaciones (Ver Informes de Desarrollo Humano, PNUD 1997 - 2004).

[86] La encuesta de CIUDAD-LaSUR (2002) indica que el 45% de las personas ocupadas en la agricultura están relacionadas con el cultivo del banano) (Ruiz et al, 2003: 29).

Estados Unidos	221,084	26.80%	957,041
Italia	131,719	15.90%	556,669
Rusia	127,230	15.40%	517,605
Alemania	93,931	11.40%	387,333
Bélgica	61,600	7.50%	259,756
Argentina	40,991	5.00%	205,843
Japón	40,973	5.00%	158,592
Arabia Saudita	21,709	2.60%	88,352
Polonia	21,092	2.60%	85,937
Chile	19,095	2.30%	102,842
Nueva Zelanda	14,016	1.70%	60,285
Turquía	9,681	1.20%	40,182
Holanda (Países Bajos)	7,126	0.90%	28,888
Otros Países	16,143	2.00%	76,890
TOTAL	826,390	100%	3,526,216

Fuente: Información Central-Proyecto Servicio de Información Agropecuaria Ministerio de Agricultura y Ganadería-Ecuador. www.sica.gov.ec, Tomado de: Ruiz et al (2003: 31)

Desde la década de los 50 la producción del banano en Ecuador representa el primer rubro de ingresos dentro de los productos primarios. En la actualidad más de un tercio del mercado mundial del banano proviene de Ecuador (35%). El principal país de destino de esta producción es los Estados Unidos (26.8%), seguido de algunos países de la Comunidad Europea y Europa del Este. En el 2002 el país exportó más de 4 millones de toneladas de banano, que significa una contribución a las exportaciones ecuatorianas por un valor de 969 millones de dólares esto representa el 19% del total de las exportaciones ecuatorianas y el 26% del valor de las exportaciones de productos primarios, incluido el petróleo (Cfr. Banco Central, 2003, citado en Ruiz et al, 2003: 31-32).

Los trabajadores por cuenta propia del sector urbano, especialmente vinculados al comercio, tienen un ingreso de 217 dólares y los del sector rural 200 dólares. El 82% de los trabajadores no están afiliados a ningún tipo de seguro, únicamente el 7.5% (1,557). Los trabajadores afiliados perciben en promedio 278 dólares mensuales, mientras que los no afiliados perciben 184 dólares mensuales. El 8.1% de los trabajadores está afiliado al seguro social campesino y su ingreso es similar a los no afiliados. (Cfr, Ruiz et al, 2003: 24-25)

De acuerdo a la encuesta de CIUDAD-LaSUR (2002) los trabajadores asalariados del sector privado ganan en promedio 136 dólares, el promedio de ingresos en el sector público es 270 dólares. El salario promedio cantonal es 194 dólares. (Ruiz et al, 2003: 24)

En Naranjal se encuentra el 4.2% de productores de banano a nivel nacional. Respecto a la provincia del Guayas, aquí están el 13.6% de productores y 21% de hectáreas destinadas a la producción de banano. *En el Cantón hay 257 productores de banano*: *150 de 0 a 20 has*; 60 de más de 20 a 40 ha, 16 de más de 40 a 60 ha; 12 de más de 60 a 80 ha; 6 de más de 80 a 100 ha; 13 con más de 100 has. Los pequeños y medianos productores, con menos de 80 hectáreas, que representan el 93% de los productores mantienen un 53% de las hectáreas destinadas al cultivo de banano, y tan solo el 7%, con más de 80 hectáreas, cuentan con un 47% (Ruiz et al, 2003: 31). Los territorios dedicados a este cultivo agrícola se encuentran distribuidos en varias parroquias del Cantón, los predios de mayor magnitud son propiedades de pocas personas, quienes además se relacionan con otras actividades económicas. Los grandes empresarios bananeros, son también propietarios de industrias de cartón, plásticos, insumos agrícolas,

de sistemas de transporte pesado e inclusive de barcos de carga. Todos estos negocios tienen su sede en Guayaquil. Aproximadamente el 63% de la exportación bananera lo realizan solo 5 compañías exportadoras, también con sede en Guayaquil, estas compañías determinan las cuotas de exportación y el precio del producto.

La apropiación de los excedentes generados en el sector bananero sigue canales o flujos institucionales urbanos a través del comercio, el transporte y los puertos. Los excedentes no se revierten en Naranjal sino que salen hacia Guayaquil, Machala e inclusive fuera del país. Ecuador es el único productor de banano que tiene la presencia de compañías nacionales (especialmente Bananera Noboa y el Grupo Wong) de importancia en el mercado mundial (Ruiz et al, 2003: 31). Algunas empresas bananeras tienen oficinas en el extranjero a las que posiblemente venden el producto a un menor precio.

Cuadro No 2. Ecuador Principales Empresas Exportadoras

QUIENES MANDAN EN EL NEGOCIO		VALOR EN US DOLARES	
Exportador	Kilos brutos en millones	Valor FOB en millos de $	Participación exportaciones
1 Bananera Noboa S.A.	1, 226,065	321,206	34%
2 REYBANPAC C.A.	293,163	173,083	18%
3 UBESA S.A.	504,436	139,981	15%
4 BANDECUA S.A.	125,923	53,246	6%
5 Agro Comercio " PALMAR " Cía. Ltda...	177,384	47,962	5%
6 Costa Trading S.A. (Ecuador)	149,304	40,716	4%
7 Exportadora Quirola Cía. Ltda.	59,495	14,673	2%
8 BANADEX S.A.	47,439	13,244	1%
9 COMERBAN Cía. Ltda.	49,506	13,033	1%
10 EXCELBAN S.A.	43,045	12,185	1%
11 Exportadora Exfrutosa S.A.	51,384	10,722	1%
12 Serpaz Serrano Pazmiño Cía.	34,403	9,455	1%
13 INDEXBAN Cía. Ltda.	27,264	7,620	1%
14 Oro Banana S.A.	25,572	7,301	1%
15 Manos Lindas S.A.	23,500	6,253	1%
TOTAL EXPORTADO	3 163 518	951,256	100%

Fuente: www.palmar.com, 2004.

El cuadro anterior y el siguiente comentario de un pequeño productor, sintetizan la dinámica de la producción bananera en el Cantón:

> *"Las 72 labores de cuidado que recibe la planta de banano, desde su siembra hasta su cosecha, no se interrumpe en las haciendas. Así, los exportadores locales y las transnacionales luchan por buscar beneficios frente al sistema de importación del mercado europeo (...) Los pequeños productores no están pendientes de lo que ocurre allí ni en las oficinas de los funcionarios*

públicos. Están preocupados en reducir los costos y aumentar la productividad en sus plantaciones" (Pequeño Agricultor)[87] *(www.palmar.com,2004).*

b) La exclusión de mayorías significativas "ineficientes y poco competitivas" cuyas capacidades y recursos no son valorados por le mercado global, condenados a la precarización de trabajos temporales mal pagados, inestables y condenados a la inmovilidad laboral. Por otro lado ya que los excedentes no se reinvierten en el territorio, ni se recaudan impuestos equiparables a la riqueza que se genera, la creación y mantenimiento de los servicios básicos dependen de las instituciones y recursos del gobierno central, esto explica en parta el déficit en calidad y cobertura de los servicios.

Aproximadamente el 46% de la población económicamente activa (PEA) es asalariada del sector privado, esto es 9,315 personas, vinculadas principalmente a las empresas exportadoras bananeras. El personal que trabaja en las bananeras vive dentro de las haciendas o en los pequeños pueblos cercanos. Las relaciones laborales se establecen por un tiempo específico, reciben un jornal diario que es pagado semanalmente. Se paga más por la jornada de trabajo que en El Oro u otras partes del Guayas, los pequeños y medianos productores pagan 2 dólares diarios y las grandes haciendas y empresas entre 5 y 7 dólares el jornal (Ruiz et al, 2003: 33). Los trabajadores no tienen ningún beneficio ni seguridad social. En las plantaciones se contratan niños a quienes se les paga un valor inferior que a los adultos.

En el informe de abril de 2002, "La cosecha mal habida: Trabajo infantil y obstáculos a la libertad sindical en las plantaciones bananeras de Ecuador", Human Rights Watch documentó casos de las peores formas de trabajo infantil y graves obstáculos a la libertad sindical[88].

"Cuando pasan los aviones, nos cubrimos con la camisa. Seguimos trabajando. . . . Podemos oler los pesticidas" (...) Los saca a los que tratan de sindicalizarse (. . .) No hay empresa que deje de botarlos. El eventual que se mete en eso [sindicatos] ya sabe que está fuera... El eventual es [contratado] para no tener problemas con los sindicatos. En el momento que se sindicalicen, los botan". (www.palmar.com, 2003).

En las plantaciones de banano se utiliza gran cantidad de químicos, sobretodo para prevenir la plaga de la sigatoca negra. Dichas fumigaciones, además de contaminar el suelo, contaminan las aguas subterráneas y superficiales que traen problemas a las piscinas camaroneras ubicadas en las zonas más bajas. La población vincula directamente algunos problemas de salud con la fumigación.

Los conflictos antes señalados han transcendido a nivel internacional y las ONGs de derechos humanos están ejerciendo una fuerte presión en Europa y Estados Unidos para que no se compre el banano ecuatoriano. Los bananeros afirman que este conflicto lo han generado las plantaciones bananeras de Costa Rica quienes, supuestamente, han financiado a las ONGs involucradas en las publicaciones donde se hacen estas denuncias[89].

Los pequeños y medianos productores de banano informan que a pesar de que se ha fijado un precio oficial para la caja de 14 libras de banano (2.90 USD) existen constantes disputas por conflictos relacionados con la presión que ejercen los exportados para bajar el precio del producto aduciendo que

---

[87] E*l pequeño productor no sede ante los costos.* www.palmar.com, 2004.

[88] En mayo de 2001 Human Rights Watch realizó una misión de investigación de tres semanas en Ecuador, en Quito y en las provincias de Guayas y El Oro, entorno al trabajo infantil y los obstáculos al ejercicio de los derechos sindicales en el sector bananero. En el transcurso de la investigación, Human Rights Watch habló con setenta trabajadores o ex trabajadores bananeros, adultos y niños, cuya identidad real no se revela en el informe para protegerlos de posibles represalias por parte de sus empleadores.

[89] El Congreso de los Estados Unidos, en el marco de la preparación de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio (TLC) ha exigido la eliminación del trabajo infantil en las plantaciones bananeras, como uno de los requisitos para iniciar el proceso.

existe una crisis en mercado mundial del banano. Por su parte los pequeño productos afirman que los costos de producción de esta actividad son altos[90].

> *"...porque en Naranjal se pagan mayores salarios que en otros lugares y porque están sujetos a las decisiones y arbitrariedades de los exportadores. Los exportadores imponen cupos y precios. El pago se realiza una vez que se ha aceptado la fruta en el puerto de destino, momento en el cual se descuenta por la fruta rechazada, el material de embalaje y los químicos utilizados para el proceso". Informan que "siguen dedicados a la actividad porque la inversión en infraestructura y demás insumos ya está hecho"* (Ruiz et al *2003: 33)*

> *"Así se amplíe el cupo en Europa no nos beneficia. Los grandes exportadores seguirán pagando por la fruta precios bajos para luego venderla más cara en el extranjero. Las grandes empresas quieren absorber a los micro productores. No hay créditos, los precios son bajos por eso debemos reducir costos "(www.palmar.com, 2004)*

En Naranjal predominan los bajos salarios, así se atrae la inversión actividades económicas que, en lugar de potenciar la capacidad productiva de las personas y de los recursos naturales, hacen un uso depredatorio de estos, explotándolos en forma extensiva para generar elevadas ganancias. A la vez, estas actividades productivas presionan para que los salarios se mantengan bajos, para que no se eleven los impuestos o cuotas de seguridad social y para que se mantenga a un mínimo el gasto social, ya que de esto depende su "competitividad". La información de Informe de Human Rights Wacht antes citado confirma estos criterios.

> *"Prácticamente la cuarta parte de los bananos que llegan a las mesas de Estados Unidos y la Unión Europea se cultivan en haciendas diseminadas por el litoral ecuatoriano, en las que a diario se burlan los derechos de los trabajadores internacionalmente reconocidos. Ecuador, el país del mundo que más bananos exporta, cuyas plantaciones suministran a empresas como Dole Food Company, Inc. (Dole), Del Monte Fresh Produce Company (Del Monte) y Chiquita Brands International, Inc. (Chiquita), no aplica adecuadamente sus propias leyes laborales, y esas leyes no cumplen con las exigencias de la legislación internacional. Niños ecuatorianos de incluso ocho años de edad trabajan en los campos bananeros y en las empacadoras, donde están expuestos a pesticidas tóxicos y a otras condiciones laborales de falta de seguridad que violan sus derechos; rodeados de los mismos peligros, bananeros adultos trabajan fatigosamente, con frecuencia con precaria o ninguna seguridad laboral, disuadidos de organizarse por temor a los despidos. Incluso el propio Reporte de Responsabilidad Corporativa, 2000 de Chiquita, al analizar sus intentos de compromiso de responsabilidad social en Ecuador, reconoce que el incremento de las exportaciones en Ecuador, que ha llevado al país al liderazgo mundial, se ha nutrido de estándares laborales, sociales y ambientales* inferiores a los que están presentes generalmente en el resto de Latinoamérica" (Human Rights Watch, 2001).

2.6.2. Otras actividades productivas y de subsistencia

En el Ecuador se destinan aproximadamente 170,000 hectáreas a la producción de camarón, el cultivo supera las 135,000 toneladas anuales, cifra que coloca al Ecuador como segundo productor mundial después de Tailandia. "Se estima que 11,000 has del Cantón Naranjal están ocupadas por camaroneras (...) donde se incluyen 70 productores, el precio de productor de la libra de camarón está en 1.20 dólares, mientras que el precio de exportador está alrededor de 3 dólares (Ruiz et al 2003: 33). Esta actividad además de estar en crisis por la mancha blanco genera pocos puestos de trabajo.

Adicionalmente, se estima que Naranjal cuenta con 15.000 a 18,000 has de cacao frente a 360,000 has sembradas en el Ecuador hasta el 2000. El rendimiento actual 3.5 qq/ha es menor al registrado en para el promedio nacional 5.4/ha. El bajo rendimiento se debe al poco cuidado que se da a este producto en el

[90] La fumigación que se realiza cada 14 o 15 días cuesta 33 dólares por ha, a eso se le suma los jornales (alrededor de 120 dólares al mes por trabajador), movilización, electricidad (plantas propias a motor o bomba), fertilización que está entre 9 y 11 dólares (40 sacos de urea y muriato se requieren para 1 ha). La infraestructura para la actividad: canales de riego, sistema de drenaje, transportadora de racimos es costosa. (Ruiz et al, 2003:32).

Cantón. Al igual que el precio del banano, quien fija el precio del quintal de cacao es el exportador o el comprador mayorista. El cultivo y cosecha del cacao no demanda mano de obra, solo requiere una persona por ha cultivada. La cosecha se realiza dos veces al año y se produce dos quintales por hectárea, el quintal se venden a un precio promedio de 50 USD. Existen alrededor de 700 a 800 de tierras dedicadas a la producción de cacao. Esta actividad incrementa algo el ingreso familiar junto con otros cultivos (Cfr. Ruiz et al, 2003: 35).

Las familias del Cantón además de emplearse como jornaleros o empleados de comercios, o como vendedores ambulantes, desarrollan múltiples actividades para generar ingresos para subsistir, crían animales menores, mantienen pequeños huertos, mantienen pequeños negocios familiares para la provisión de servicios. También intercambian productos y favores entre vecinos y parientes. Adicionalmente, las familias completan el ingreso con el trabajo de las niñas y niños en las plantaciones. Estas dinámicas establecen todo un entramado de relaciones y un ámbito al que Coraggio denomina "economía popular".

El modo de producción en efecto genera un crecimiento económico cíclico, correspondiente a las etapas de bonanza de las exportaciones, que involucra a un gran sector de la población debido a la importante cantidad de trabajadores dedicados a estas actividades y otras vinculadas del comercio y servicios en la zona urbana. Sin embargo los salarios precarios no llegan ni siquiera a cubrir el costo de la "canasta básica" (360 USD). Los indicadores sociales no muestran señales de un proceso de "desarrollo humano sustentable y equitativo". Las condiciones *"endógenas*" (la cometa) *y exógenas* (la brisa) señaladas por Boisier, las cualidades de región perfiladas por Hocquenhhem; el *sistema de actores y la identidad local* propuestos por Arocena, son todos elementos referenciales para construir un *"programa horizonte*" e imaginar condiciones para desencadenar procesos de cambio social y desarrollo local que permitan la "*reproducción ampliada de la vida de la gente*" (Coraggio, 1999) en el Cantón Naranjal.

3. CONCLUSIONES

Si el desarrollo se tratara de una etapa, las distancias entre las regiones "desarrolladas" y las "subdesarrolladas" o retrasadas deberían haber disminuido progresivamente con la acción del Estado. El estado depositario de todas las esperanzas de desarrollo está siendo transformado en actor impotente en la globalización de los mercados. Si el desarrollo se trata de un sistema, las distancias no se reducirán hasta que el sistema de actores y el capital logre alterar y cambiar esta posición. Sin embargo la permanente constitución de nuevas capacidades de acción en el espacio local, nacional, continental, mundial muestran que la posición en un sistema no es inmutable, puesto que la localidad es también productora de la realidad social, y los procesos de cambio muestran que los sistemas no se reducen a la reproducción perpetua de los mismos efectos. Hay transformaciones considerables que siguen a veces orientaciones inesperadas. Nuevos actores se constituyen, proyectos alternativos plantean otras formas de regulación sistémica. Las diversas teorías y paradigmas contra-hegemónicos coinciden en que el desarrollo nacional o local es un proceso complejo de cambio o transformación socio-económico, político, cultural; un proceso que además, se encuentra territorialmente localizado y cuya finalidad última es la "reproducción ampliada de la vida" de cada individuo.

En la vida cotidiana para cada persona el desarrollo significa algo distinto dependiendo de las desventajas que afecten su vida. Si el desarrollo humano consiste en ampliar las opciones, la pobreza o exclusión significa que se *niega las personas las oportunidades y las opciones* más fundamentales del desarrollo humano: vivir una vida larga, sana y creativa y disfrutar de un nivel decente de vida, libertad, dignidad, respeto por sí mismo y de los demás.

La pobreza o la exclusión pueden implicar no solo la falta de los artículos necesarios para el bienestar material sino la denegación de la oportunidad de vivir una vida digna y tolerable. La vida puede abreviarse prematuramente. Puede hacerse difícil, dolorosa o riesgosa. Puede estar privada de conocimiento y comunicación. Puede estar privada de seguridad personal, y se le puede robar la dignidad, la confianza y el respeto por sí mismo, así mismo como el respeto de los demás. En resumen el desarrollo supone la remoción de toda la clase de barreras que impidan a una persona determinada, miembros de la comunidad y habitante de la región, alcanzar su plena realización como persona humana.

El Cantón Naranjal una sub-unidad política de un sistema mundial, esta sujeto a la influencia de factores externos regionales, nacionales e internacionales de naturaleza política, económica, social y cultural cuya dinámica y resolución no pasa por la localidad y sin embargo inciden en *las posibilidades de despliegue, potenciación, o al contrario, de limitación y anulación de los factores de crecimiento, desarrollo local, desarrollo humano en grado variable*. La economía es un factor preponderante en la dinámica local y regional. Adicionalmente la relación cada vez más fluida entre lo local y lo global, la apertura de mercados y fronteras y la liberalización de las políticas de precios impacta fuertemente en la configuración territorial. *Cincuenta años exportación bananera, bajo el modelo de acumulación capitalista que se sostiene en subsistemas locales de dominación no ha generado, de manera alguna, desarrollo human, sustentable y equitativo en el Cantón Naranjal*. El crecimiento económico, por vía de las exportaciones, no se ha revertido en beneficio de la reproducción ampliada de la vida de las personas. La explotación laboral de los trabajadores, inclusive de niños, contribuye a reproducir ciclos de pobreza intergeneracional.

En Naranjal existe un "*modo de desarrollo desarticulado dual*", coexisten un polo económicamente dinámico que incorpora innovaciones y tecnología en las actividades productivas y que está vinculado al mercado mundial (los datos expuestos permiten identificar agentes y aparatos extraterritoriales no involucrados directamente en los procesos de producción y reproducción de la vida que juegan un papel determinante en las posibilidades de desarrollo y en la organización territorial: bancos, agencias del estado, capital comercial, empresas localizadas fuera del Cantón) y una realidad social fuertemente desarticulada en el otro polo, donde la mayoría de la población está excluida de los beneficios del crecimiento económico generado por el primero. Aún cuando existen procesos importantes de acumulación en las empresas agro-exportadoras, principalmente la bananera, el excedente no se destina a dinamizar y potenciar la sociedad local.

El análisis socio territorial de Naranjal, el análisis de las dinámicas que operan en la configuración del territorio, de las relaciones sociales de producción, de los mecanismos mercantiles y no mercantiles de apropiación del excedente económico, y de los sistemas de dominación política, indican los conflictos latentes entre los segmentos de la población "integrados" directa o indirectamente con al mercado global y los excluidos. De acuerdo al razonamiento del "pensamiento común" estos conflictos son inevitables, son de orden económico y las fuerzas del mercado los resolverán, porque la riqueza beneficiará a todos. Mientras llegan estos beneficios el Estado creará mecanismos compensatorios para que la población pueda sobrevivir al proceso.

Como se puede deducir el mercado no ha solucionado en cincuenta años la pobreza en Naranjal, las posibilidades cambio y desarrollo depende del sistema político y de decisiones a nivel nacional y local de orden político para regular el mercado y distribuir la riqueza.

Las posibilidades de diseño, construcción y conducción del desarrollo en Ecuador son limitadas por las debilidades del sistema político, por la falta de identidad y de proyecto, mientras tanto el interés de las elites está concentrado en el interés privado y corporativo.

Algo similar ocurre en el Naranjal las elites de Guayas y Machala que controlan la producción y exportación bananera esta concentrado en la extracción de recursos y el uso de mano de obra barata. Las variables y tendencias económicas, tecnológicas, culturales, de información y otras que caracterizan a la economía "globalizada" solo benefician a los propietarios de las grandes plantaciones exportadoras. La débil institucionalidad, la falta de políticas intersectoriales y convergentes del gobierno central, la poca capacidad de gestión del gobierno subnacional de Naranjal por un lado y por otro una población que solo busca reivindicaciones corporativas, desarticuladas y que mantienen una relación clientelar supone un proceso político en extremo complejo para lograr cambios sociales.

¿QUE HACER ENTONCES, COMPETIR POR LA INCLUSIÓN AL MERCADO EXPORTADOR O CONSTRUIR EL CAMBIO SOCIAL PARA EL DESARROLLO HUMANO?

Si el desarrollo es una construcción histórica fechada en un tiempo y ubicado en un lugar y supone la construcción de una visión y de sujetos sociales que la realicen. ¿Cuáles son entonces las condiciones y los factores que limitan o potencia un proceso de desarrollo que, a partir de las capacidades endógenas, se configure como respuesta suficiente ante los desafíos de la globalización? ¿Cómo crear las condiciones políticas, sociales y económicas para el cambio? ¿Cómo lograr que la construcción de ciudadanía que se está forjando en las experiencias de desarrollo local modifiquen la cultura política, no solo a nivel local sino también nacional? ¿Quiénes son los actores y los sujetos del proceso, cómo se interrelacionan, cómo se resuelven los conflictos de intereses y las disputas por el poder? ¿Cómo incidir con los cambios locales que registra el ejercicio de la democracia en los poderes regionales y nacionales? ¿Cómo dar respuesta a los imperativos de la agenda mundial, competitividad, desarrollo humano, gobernabilidad, sustentabilidad?

El productor campesino puede visualizar que si el intermediario comercial le pagara un precio mayor su situación económica mejoraría, o que si los bancos le brindaran crédito a bajas tasas de interés podría resistir mejor los períodos de mala cosecha. Sin embargo, la problemática de la determinación de los precios agrícolas no se resuelve operando sobre ese subsistema de comercialización, si tal cuestión está ligada a la coyuntura del proceso nacional de acumulación, en el que juegan otras contradicciones que nunca se le aparecen directamente corporizadas como agentes con los cuales tiene trato directo. El asalariado de las plantaciones podría pensar que si se incrementa su salario sus condiciones mejorarán sin embargo los problemas relacionados con la educación y salud de los hijos, el acceso a vivienda y saneamiento básica, el transporte, entre otros factores, seguirán siendo limitaciones para satisfacer las necesidades cotidianas de su familia. La familia, por su parte, podría suponer que la creación de más escuelas y puestos de salud satisface sus demandas, sin embargo esto no será suficiente si no se resignifican las inversiones y recursos con el "desarrollo" imaginado y deseado.

Superando visiones sectorialistas y economicistas, visualizar la economía local como formada por tres subsistemas: la economía popular, la economía pública y la economía empresarial (Cfr. Coraggio, 1997),

permitiría pensar en la necesidad de incidir sobre los términos del intercambio entre estos subsistemas, y no sólo sobre el salario real que es solo una de los factores que afecta a la economía popular. Entre estos subsistemas se dan intercambios de bienes materiales, de servicios de información, y transferencias cuyo balance agregado puede ser objeto de negociación social y política, o de modificación mediante el ejercicio del poder económico político de los sectores populares.

Las alternativas para el desarrollo de Naranjal diseñadas con el objetivo último de transformar las condiciones estructurales, para lograr la reproducción ampliada de la vida, suponen intervenir en un complejo urbano-rural de población, actividades y relaciones. Igualmente supone reconocer y modificar las relaciones de este Cantón con su entorno inmediato, las ciudades de Guayaquil y Machala y con el nivel nacional. Adicionalmente supone encontrar aliados estratégicos en los países de destino de los productos exportados desde esta sub-unidad territorial.

Transformar la economía con un sentido social que abarque a todos, cuidando los derechos, los valores, la sociabilidad, la democracia, implica desarrollar sistemas de relaciones de intercambio reguladas por reglas distintas a las de la competencia individualista y supone un desafío ético, cultural y político.

Los narajaleños están inmersos en un entramado de relaciones económicas, sociales y políticas excluyentes e inequitativas. Transformar estas relaciones supone cambios en la conciencia y en las actitudes así como en las formas de organización social de los actores involucrados, lo que implica la constitución de nuevos sujetos sociales y políticos para recuperar el gobierno sobre el territorio y la economía. Se requieren cambios en los comportamientos, en la organización, en la vinculación entre los intereses inmediatos y mediatos, en las percepciones del conjunto sociedad local.

También supone acción social y política para desencadenar un esfuerzo conjunto y coherente del estado y la sociedad para cambiar lo que para "el pensamiento único" es percibido como natural en la economía de libre mercado en boga. Las salidas a los dilemas de los naranjaleños y un programa efectivo de transformación solo será posible si es asumido por los miembros de la sociedad y construido a través de la toma de conciencia, la deliberación, la búsqueda colectiva de posibles alternativas de acción, generando un diálogo para discutir los conflictos y confrontar los diversos intereses, para que el interés común, si prevalece, resulte del juego real de las fuerzas sociales que se liberen de la influencia exclusiva de un partido político y del sector económico dominante. Esto supone organizar una fuerza social conformada por los pequeños y medianos productores, por los pobladores urbanos, por los jóvenes, por las mujeres, por los empresarios progresistas, por los comerciantes. En suma por el conjunto de la población urbana y rural. También supone la conformación de un régimen de participación democrática que propicie la construcción de ciudadanía. Tal vez desde las Juntas Parroquiales se podría construir las condiciones para que germine este proceso.

En el Cantón Naranjal hay abundantes recursos, capacidades y potencialidades para desarrollar una economía para satisfacer las necesidades básicas de todos, con igualdad de oportunidades y normas de equidad. Protegerse del individualismo y la competencia del capital empresarial, supondría luchar por la legitimidad de las transacciones, poniendo límite al enriquecimiento con el trabajo ajeno, a la explotación del trabajo infantil y construyendo una economía para la vida, para procurar el desarrollo humano. Naranjal podría encontrar aliados estratégicos en las organizaciones de derechos humanos nacionales e internacionales.

Los esfuerzos para el cambio supone involucrar a muchos y diversos actores, que actúan de manera autónoma, con objetivos particulares, institucionales y sectoriales diversos, pero que podría lograr el efecto de conjunto si operaran de manera consistente con el objetivo estratégico del desarrollo terrotorial. Lograr esta unidad en la diversidad es una tarea política que implica liderazgos, iniciativa, propuestas orientadoras, convocatorias y la búsqueda de consensos en las esferas públicas.

Promover el desarrollo humano sustentable, una economía para la vida, supone vincular las intervenciones orientadas por un objetivo de largo plazo con la resolución inmediata de las necesidades y con un mejoramiento visible de la calidad de vida de las personas. En estos propósitos podrían confluir fuerzas sociales para desarrollar una "*economía del trabajo*" Corragio (2004), orientada por la dinámica

de las unidades domésticas, por sus emprendimientos y redes, saturadas por relaciones familiares, de vecindad y de clase, de modo que las actividades se estimulen y apoyen productivamente. La conformación de un sistema de economía popular local puede contribuir a la constitución de nuevos sujetos políticos, representantes autónomos de los intereses mayoritarios, condición favorable para la profundización de la democracia, para resignificar lo público y construir una nueva institucionalidad.

Las iniciativas locales requieren alianzas estratégicas para generar un contexto favorable para los emprendimientos de la gente y para la construcción de otras formas asociativas, de producción y distribución. En el largo plazo, el desarrollo humano profundo, crearía las bases para una competitividad auténtica basadas en la creatividad humana y no en la explotación de recursos y del trabajo.

Emprender en los procesos de cambio señalados supone identificar las posibles reacciones y el perjuicio que se provocaría a sectores no beneficiarios, sea para prevenir que bloqueen las propuestas o sea para ganar un consenso mediante transacciones adecuadas. Más allá de los acuerdos específicos que se establezcan será indispensable garantizar la organización de fuerzas sociales que le den sustento político a las propuestas.

La determinación de los objetivos que se planten los naranjaleños tendría que definirse en relación a las condiciones políticas y coyunturales y a las posibilidades organizativas, en este sentido será necesario analizar las tendencias económico-sociales y políticas en el nivel nacional y en ámbitos regionales intermedios. En la apuesta al desarrollo humano el gobierno local podría jugar un papel fundamental. Pero un gobierno democrático y participativo al servicio del bien común. Construir este nuevo gobierno, participar en la gestión pública, organizarse, son dos de los desafíos que deben asumir los naranjaleños, en el corto plazo.

El desarrollo supone cambios, la configuración de sujetos, crecimiento económico y distribución de la riqueza, sostenibilidad ambiental, equidad social, la participación, el respeto a la diversidad y a las culturas. Promover el desarrollo humano requiere de una voluntad colectiva y un poder capaz de contrabalancear las tendencias del mercado, la voluntad colectiva supone la existencia de actores en diferentes escalas locales, meso-locales, articuladores de relaciones horizontales intra-regionales, como espacio para generar un poder social y político suficiente para orientar la sociedad en una dirección deseada.

BIBLIOGRAFIA.

Arocena, José, "El desarrollo local: un desafío contemporáneo" en *Revista Nueva Sociedad*. Universidad Católica de Uruguay. CLAEH. Montevideo, 1995.

Arocena, José, "Los paradigmas del desarrollo local", *en Cuadernos del CLAEH No. 41*. Montevideo, 1987.

Arocena, José, "Lo global y lo local en la transición contemporánea", en Cuadernos CLAEH. Montevideo, 1997.

Banco del Estado. *www.bancoestado.com/consultas, 2004.*

Bervejillo, Federico (1995) "Territorios en la globalización", *Revista Prisma No. 4*. Universidad Católica de Uruguay. Montevideo, 1995.

Boisier, Sergio, *Teorías y Metáforas sobre el Desarrollo Territorial,* CEPAL. Santiago de Chile, 1999.

Boisier, Sergio, "Post-scriptum sobre desarrollo regional: modelos reales y modelos mentales", *en Revista EURE Vol XXIV No. 72*. Instituto de Estudios Urbanos y Regionales - Pontificia Universidad de Chile. Santiago de Chile, 1998.

Boisier, Sergio, *El difícil arte de hacer regi*ón. Las regiones como actores territoriales del nuevo orden internacional. Conceptos, problemas y métodos. Centro Bartolomé de las Casas. Cusco, 1995.

Bolay, Jean-Claude, Adriana Rabinovich, Cherryl André de la Porte, Lucía Ruiz, Mario Vivero, Mario Unda. *Interfase Urbano-Rural: Interfase Urbano-Rural: Hacia un desarrollo territorial integrado*. Documento para el Taller Nacional Final. LASUR/EPFL-Suiza, CIUDAD-Ecuador. Quito, 2004.

Bolay, Jean-Claude, Adriana Rabinovich, Cherryl André de la Porte, Augusto Barrera, Mario Vivero, Tania Serrano, Gabriela Nieves y Diego Carrión. *Interfase Urbano-Rural en Ecuador: Hacia un desarrollo territorial integrado. Cuaderno de trabajo No. 1 • 2003*, CIUDAD-LaSUR-INTER-ENAC/EPFL-FNSNF-COSUDE. Quito, 2003.

Castells, Manuel, *La Sociedad en Red*. Versión en castellano de Carmen Martínez Guimeno. Alianza Editorial. Madrid, 1997.

Centro de Investigaciones CIUDAD. Desarrollo Local, conceptos y definiciones básicas. Documento preparado para el Curso de Especialización Superior en Desarrollo y Gestión. Quito, mimeo, 2003.

Coraggio, José Luis, *La Gente o el Capital. Desarrollo Local y Economía del Trabajo*. CIUDAD-ILDIS-ABYA YALA. Quito, 2004.

Coraggio, José Luis, *Notas sobre estrategias de desarrollo local*. Programa de Especialización superior en "gestión y desarrollo local". Quito, 2003.

Coraggio, José Luis, *Diálogo por la Inclusión Social.* Comentario a las exposiciones y debates del Encuentro de Directores de Desarrollo Económico Local y de Cooperación Internacional de Grandes Ciudades del Cono Sur, Montevideo, mimeo, 2001.

Coraggio, José Luis, *La relevancia del desarrollo regional en un mundo globalizado*. Ponencia presentada al Seminario Taller Internacional: Cultura y desarrollo: la perspectiva regional/local, organizado por el Instituto Andino de Artes Populares del Convenio Andrés Bello (IADAP). Quito, 2000.

Coraggio, José Luis *¿Competir por el capital o competir por la gente*? Sentidos alternativos de la política metropolitana. Versión parcialmente revisada de la ponencia presentada en el Seminario Internacional "Grandes metrópolis del Mercosur problemas y desafíos", organizado por el Instituto de Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile, 1999.

Coraggio, José Luis, "La agenda del desarrollo local. Descentralización: el día después". Cuadernos de postgrado, serie cursos y conferencias. Universidad de Buenos Aires-Argentina. Buenos Aires, 1997.

Coraggio, José Luis, "La agenda del desarrollo local. Descentralización: el día después". Cuadernos de postgrado, serie cursos y conferencias. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires-Argentina. Buenos Aires, 1997

Coraggio, José Luis, *Perspectivas del desarrollo regional en América Latina*. Conferencia inaugural. III Seminario Internacional: Estado región y sociedad emergente. Recife, 1997.

Coraggio, José Luis, *Territorios en transición*. Diagnóstico y política en la planificación regional para la transición (aspectos metodológicos). CIUDAD. Quito, 1988.

Dávila, Mónica y otros. "*Desarrollo local, democracia y construcción de sujetos sociales".* Monografía presentada en el curso de especialización superior Desarrollo y Gestión Local, UASB, Centro de Investigaciones CIUDAD, mimeo. Quito, 2003.

De Mattos, Carlos *Falsas expectativas ante la descentralización. Localistas y neoliberales en contradicción*, en Revista Nueva Sociedad No. 104. Caracas, 1986.

Deler, Jean-Paul, *Ecuador. Del Espacio al Estado Nacional.* Trad. F. Yépez Arboleda. Banco Central del Ecuador. Quito, 1981.

Guimaraes, Roberto, CD, *Indicadores territoriales de sustentabilidad, Doc*. 18/98. Serie Investigación. Curso de gestión estratégica del desarrollo local y regional. Ciclo de conferencias sobre conocimiento, globalización y territorio. Santiago-Chile. S/f

Hocquenghem, Anne Marie, *Para vencer a la muerte*. Serie "Travaux de l´Institut Francais d´Etudes Andines" Tomo 109. Fondo de Contravalor Perú-Francia, Universidad Nacional de Piura y Lluvia Editores. Piura, 1998.

Human Rights Watch La cosecha mal habida: Trabajo infantil y obstáculos a la libertad sindical en las plantaciones bananeras de Ecuador", www.hrw.org/spanish/informes/2002/cosecha.html, 2004.

Ministerio de Agricultura y Ganadería-Ecuador. Información Central-Proyecto Servicio de Información Agropecuaria. www.sica.gov.ec

Morin, Edgar, "Le developpment de la crise du developpment". En Socilogie, Fayard. Paris, 1994.

Ospina, Pablo, "Esquemas para una breve historia del espacio ecuatoriano", en*: Historia del Espacio en el Ecuador, Módulo 2 de Capacitación para el programa Desarrollo Local con énfasis en la Gestión de Recursos Naturales,* CAMAREN – IEE. Quito, 2002.

PALMAR. Agrocomercio*.www.palmar.com, 2004.*

Pradilla Cobos, Emilio. "Regiones o territorios, totalidad y fragmentos: reflexiones críticas sobre el estado de la teoría regional y urbana". *Revista EURE* VOL. XXII, No 68. Chile, 1997.

Ramón, Galo "Estado, Región y Localidades: (1808 – 2000)", en: *Historia del Espacio en el Ecuador, Módulo 2 de Capacitación para el programa Desarrollo Local con énfasis en la Gestión de Recursos Naturales*, CAMAREN – IEE - COMUNIDEC, mimeo. Quito, 2003

Rist, Gilbert, *El desarrollo de una creencia occidental*. Presses de la Fundation Nationale des Sciences Politiques. Los libros de la Catarata. Madrid, 2002

Ruiz, Lucía, Mario Unda, Mario Vivero, Tania Serrano, Gabriela Nieves, Jean-Claude Bolay, Adriana Rabinovich y Cherryl André de la Porte *Interfase Urbano-Rural en Ecuador: Hacia un desarrollo territorial integrado. Diagnóstico del Cantón Naranjal. Cuaderno de trabajo No. 3 • 2003*, CIUDAD-LaSUR-INTER-ENAC/EPFL- FNSNF-COSUDE. Quito, 2003.

Santos, Milton *Técnica, espaço, tempo.* Editora HUCITEC. Sao Paulo. 1994

Sen, Amartya y Dreze, Jean, *Hunger and Public Action,* Clarendon Press. Oxford, 1989.

SIISE Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador. versión 3.0, 2002.

Unda, Mario. Documento preparado para el Curso de Especialización Superior Gestión y Desarrollo. Centro de Investigaciones CIUDAD. Quito, mimeo, 2003.

Valencia, Hernán. *¿Desarrollo Local y Desequilibrios Socio-Territoriales: Cuáles son las lógicas que configuran lo socio-territorial?* Documento preparado para la cátedra de Gestión del Territorio de la USSB. *mimeo. Quito, 2003.*

UNDP. Jolly, Richard, Coord. *Informe de Desarrollo Humano*. United Nations Development Program. Ed. Mundi Prensa. Madrid, 1997.

Wallestein, Inmanuel. Después del liberalismo. Trad. Susana Guardado. Siglo XXI. Eds. México, 1999.

NOTAS

[i] Las dimensiones del desarrollo humano: Las opciones –que las personas tienen razones para valorar- no son ni finitas, ni estática. Sin embargo las opciones más *fundamentales o esenciales* consisten en vivir una vida y sana, acceder a la educación, tener acceso a recursos necesarios para disfrutar de un nivel *digno* de vida, y poder participar en la vida de la comunidad a la que pertenece.

Pero el desarrollo humano no concluye ahí. Otras opciones a las que las personas asignan gran valor van desde la libertad política, económica y social hasta las oportunidades para tener una vida creativa y productiva y disfrutar del respeto por sí mismo y de la garantía de los derechos humanos. Así entre otras *opciones adicionales* se incluyen la libertad política, la garantía de otros derechos humanos y diversos ingredientes del respeto por sí mismo, así como el respeto por los demás. Estas son algunas de las opciones esenciales, cuya ausencia puede obstaculizar muchas oportunidades. De esta manera el desarrollo humano es un proceso de ampliación de las opciones de la gente así como de elevación del nivel de libertad y bienestar.

La dignidad de las personas también requiere que sea libre y pueda participar en la formación y la administración de las normas e instituciones que la gobiernan. La política es importante para el desarrollo humano porque, en todas partes, la gente quiere ser libre de determinar su futuro, expresar sus opiniones y participar en las decisiones que afectan sus vidas. Estas capacidades son tan importantes para el desarrollo humano –para ampliar la gama de opciones de la gente- como ser capaz de leer o gozar de buena salud (Cfr. PNUD, 2002).

[ii] La "globalización", afirma Touraine, se trata de una nueva representación ideológica, por medio de la cual se busca dar cause al desespero y la angustia de quienes efectivamente, son víctimas de las nuevas tecnologías, de la concentración industrial, de determinadas operaciones financieras y de políticas poco claras en relación con la reciente industrialización de algunos países. Todo un círculo vicioso que será necesario romper por medio del análisis. Agrega, mientras estemos inmersos en el discurso de la globalización - o mundialización que viene a ser lo mismo-, estaremos privados de la demostración concreta de nuestra impotencia social y política en relación con lo que sería necesario llamar por su verdadero nombre, la ofensiva capitalista. Dejemos pues de especular y repetir el catecismo del pensamiento único, cuya principal idea, compartida tanto por sus detractores como por sus simpatizante, es que la mundialización de la economía genera impotencia tanto en los Estados nacionales como en los movimientos sociales (citado por Dávila, y otros, 2003).

[iii] Para lograr cambios la lucha contra la exclusión se requiere la acción pública. Por acción pública se entiende la participación y la interacción de las instituciones y ciudadanía en el proceso de cambio social en la vida pública. Para esto es indispensable el conocimiento, la construcción de consensos y la

construcción de poder político colectivo. Coraggio (2003) afirma, si promover un desarrollo integrador requiere de una voluntad colectiva y un poder capaz de contrabalancear las tendencias del mercado, puede anticiparse la necesidad de una instancia y actores en diferentes escalas locales, meso-locales, articuladores de relaciones horizontales intra-regionales, como espacio para generar un poder social y político suficiente para orientar la sociedad en una dirección deseada por la ciudadanía. Sin embargo, parece difícil que la mera agregación de actores sociales y políticos. produzca ese poder. En tal sentido –explica Coraggio- el desarrollo desde lo local y el desarrollo regional aparecen como opciones mutuamente necesarias.

[iv] El análisis de la situación actual del Cantón Naranjal se realiza en base al conjunto de conceptos incluidos en la metodología propuesta por José Arocena en *Desarrollo Local: un desafío contemporáneo*, (1995: 138-155), referidos en: Bolay et al (2003: 18-21).

- Con el concepto de "modo de desarrollo" se hace referencia a "las diferentes formas que fue tomando la estructura socioeconómica local en el territorio estudiado a lo largo de las últimas décadas". Se trata de "precisar las lógicas que fueron pautando sus grandes transformaciones". Las dimensiones principales del análisis son, por un lado, el grado de integralidad del proceso de desarrollo y, por otro lado, la capacidad de elaboración de respuestas diferenciadas.

- Por "sistema de actores", se propone "la totalidad de los agentes que han intervenido o intervienen en el proceso de desarrollo del área estudiada (...) Estos pueden tener un anclaje local o extra-local. En cualquier proceso de desarrollo nos encontraremos con agentes que cumplen roles diferenciados: "conductores, ... protagonistas de la historia social (...) élites dirigentes constructoras de proyecto". Pero no solamente se trata de identificar los roles, sino las "formas de articulación" entre dichos agentes, lo que, a su vez, está vinculado a un determinado "sistema de relaciones de poder".

- El análisis de la "identidad local" debe hacer hincapié en "las formas en que se ha ido constituyendo la identidad local en un territorio determinado, a lo largo de un proceso histórico". Interesa, sobre todo, "los contenidos identitarios de la sociedad local", especialmente aquellos rasgos o elementos "que han tenido una influencia decisiva en los procesos de desarrollo". Se trata de partir del supuesto de que "el desarrollo es también un proceso cultural que debe tener en cuenta los mecanismos de socialización de los individuos y de los grupos" (Cfr. Bolay et al,2003: 18-21).

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**

Capítulo primero
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

Capítulo segundo
Doctrina y teología: base ideológica de Visión Mundial **16**

1. Cuerpo doctrinario **16**
2. Protestantismo evangelical 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

Capítulo tercero
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**

Capítulo cuarto
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 principales[3]. 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 1984[5] 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 1990[6], 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"), promociona 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 cuarto 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 mayor[8].

Bob Pierce (1914-1978) predicador de la Juventud para Cristo[9] *c*onsecuente 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 Sur[10]. 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 otros[11].

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 medicina[12]. 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 emergencias[14]. 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 evangelismo[16].

En resumen, Visión Mundial nace en el contexto de la guerra fría[17], cuando el espíritu misionero por la evangelización del mundo llevó al surgimiento de las grandes organizaciones de asistencia y desarrollo social de origen evangélico[18].

1.2 Desarrollo integral y expansión

En 1967, Pierce en un arranque de ira renunció a la presidencia de VM[19]. 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 actual[20].

---

[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 constituían 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 periodo, 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 tipo 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 humana[23].

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-CONFIANZA[24].

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 sufriente*, 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 Amazonía[26]; 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 étnica[27] 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 duración[29]. 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-terrateniente-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 proyectos[30].

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 conflicto[31]. 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 estadounidense[32].

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 participativos[34], 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 entonces[35].

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 otros[36].

---

[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, o*p.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 desarrollo[37].

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 si 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 urbanas[39].

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 doctrinario[40]

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 sensibles[42]

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. Concierne 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 1974[46] 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* Nº 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 política*[51] *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 Lores "El destino manifiesto y la empresa misionera". *Vida y Pensamiento*. San José, Costa Rica, 1987, Vol. 7, Nº 1 y 2, p. 18.
[52] Rubén Lores, "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 Evangelística 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 *puente* 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 cristina 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 estar[67]. 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	-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	-Relaciones sanas y armónicas entre las personas -Formas de relación comunitaria y participativa (empoderamiento) -Alianzas de cooperación y redes de movilización social
Creación	-Acceso al medio ambiente sano y recursos naturales renovables (calidad de vida) -Cuidado del medio ambiente y recursos naturales

Fuente: Guía DTS

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 riesgos[76].

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	TESTIMONIO CRISTIANO	PROMOCION DE LA JUSTICIA	
Atención materno infantil			
Salud comunitaria			
Educación transformadora			
Protección/derechos de la niñez			
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, ecuación 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, auditoria, 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 mìnimo de 15 litros de agua por persona al dia
5. Control de la diarrea	Niños de 0 a 59 meses y conocimiento de control
6. Capacidad de recuperaciòn en el hogar	Número de estrategias
7. Hogares más pobres	% de hogares màs pobres
8. Participaciòn comunitaria	Participación de mujeres y jóvenes en la planificación, implementación, monitoreo y evaluación de programas
9. Sostebilidad social	Movilización de recursos y destrezas de trabajo en red de organizaciones comunales
10. Atención a los demás	Proteción 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 eclesiáticas 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.

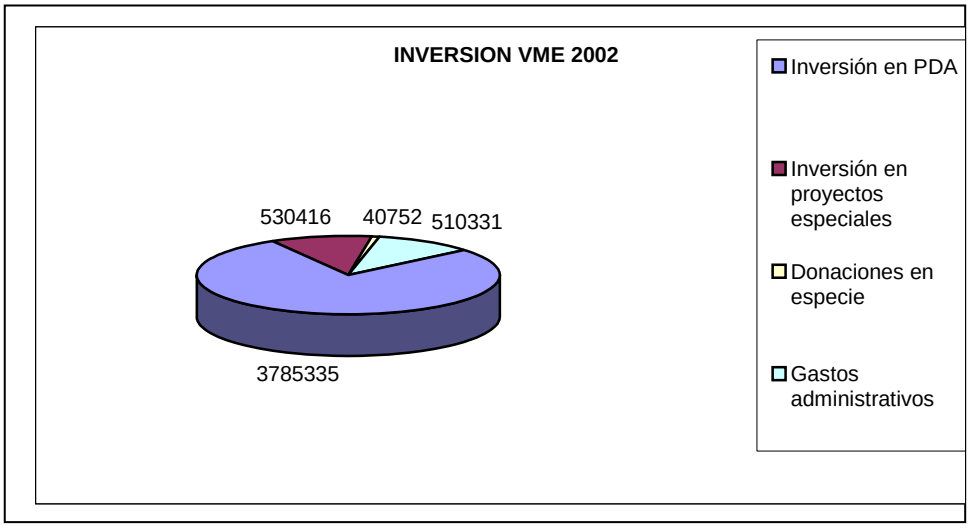
Nacional (ON)- Oficina Regional (OR)- Oficina de Soporte (OS)- y patrocinador y de la misma manera al revés. Las responsabilidades de cada componente del sistema son importantes. Los PDA tienen que mantener a los niños en el programa de patrocinio y esta es la base para la realización de actividades 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 cuanto 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 descentralización[97]. 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 agrupen y se asocien 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* Nº 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, Nº 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

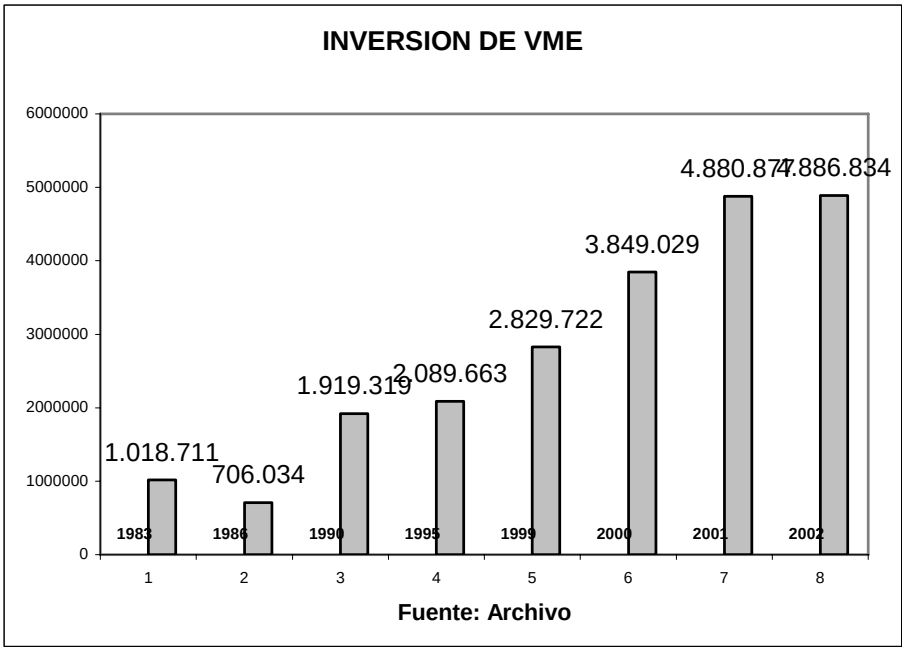
RECURSOS E INVERSIÓN

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	-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	-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	-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
	-Prácticas y vivencias visibles de valores del Reino en las comunidades

CONSOLIDACIÓN	-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.
FIN DE FINANCIAMIENTO DE VM	-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
POST-FINANCIAMIENTO DE VM	-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

Fuente: Guía DTS

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 Fernado	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. La 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. El 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. El desafío de la participación 26
5.3. El desafío de la institucionalidad 30
5.4. El 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 divido 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 local[98]

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.

Todas 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 despolitización 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 elites 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 elites 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., Ibíd.: 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., Ibíd.: 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 rerpresenta 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" (Ibíd.: 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., Ibíd.: 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., Ibíd.: 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" (Ibíd.: 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" (Ibíd.: 22). La libertad se expresa "por la resistencia a la dominación creciente del poder social sobre la personalidad y la cultura" (Ibíd.). "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., Ibíd.: 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" (Ibíd.: 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.

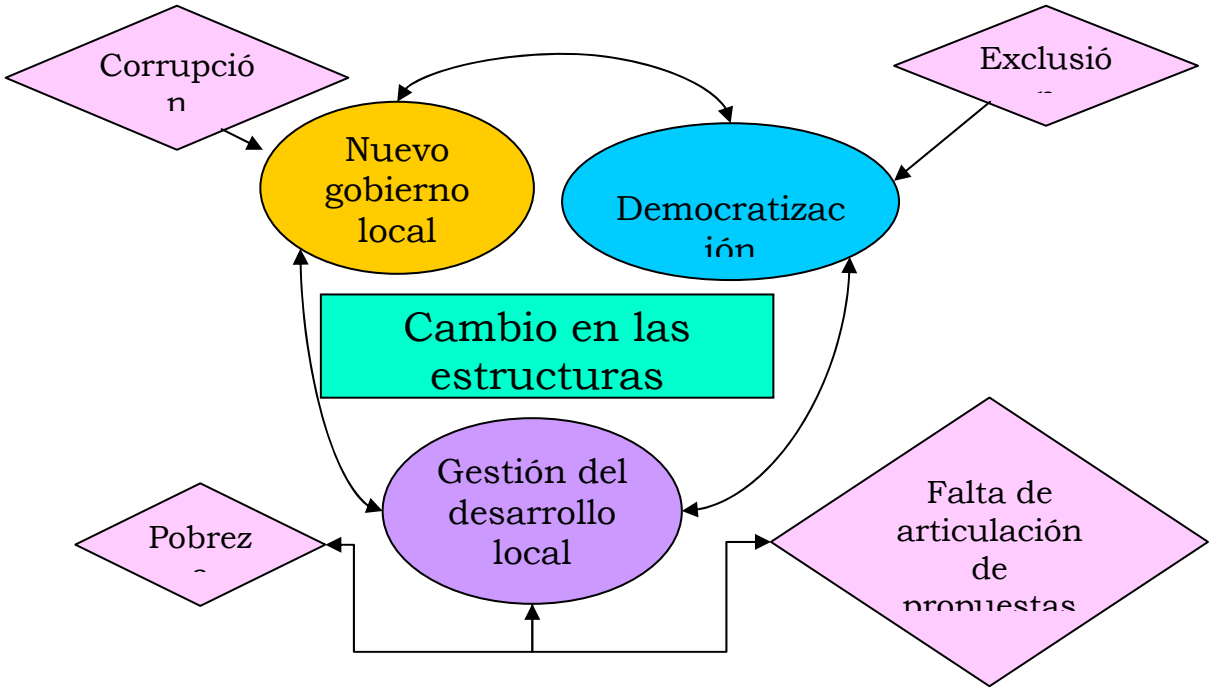
IV. La construcción de un nuevo modelo de gestión en Cotopaxi[99]

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 Nº 1. Nuevo modelo de gestión para el desarrollo local

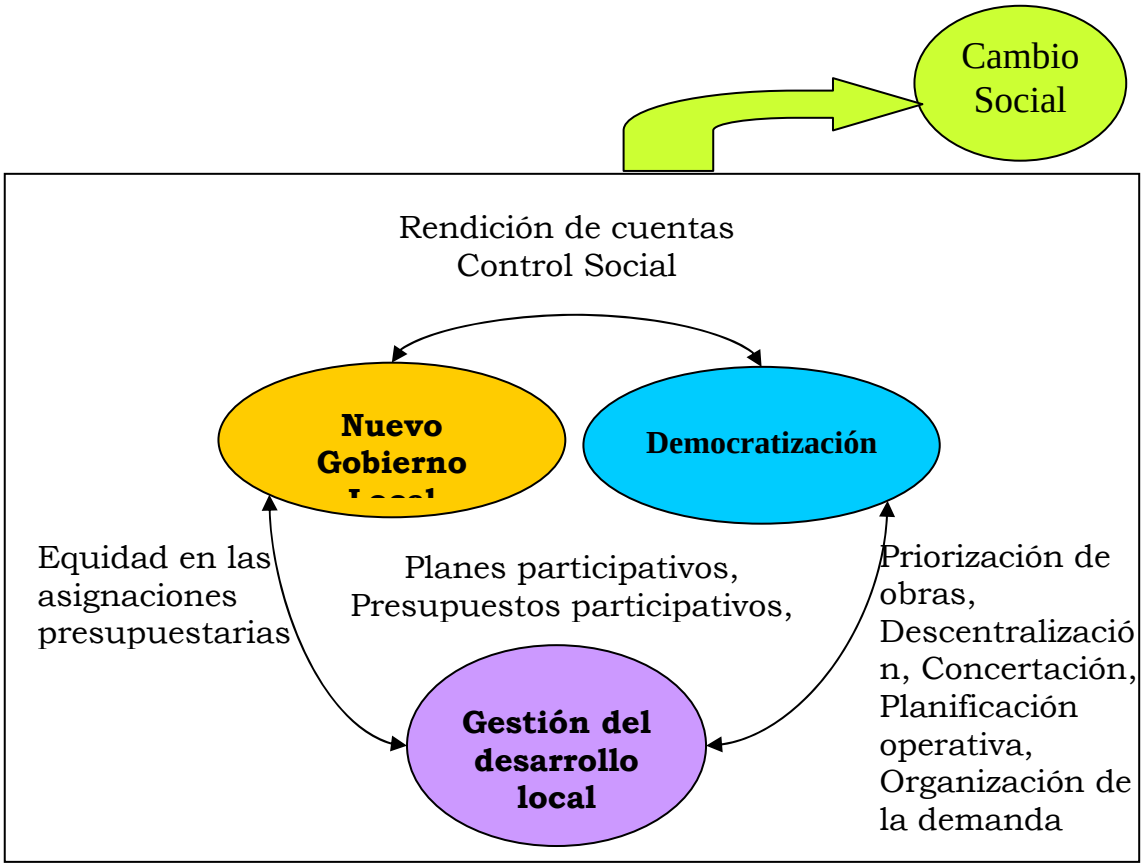
[99] Las ideas presentadas en este acápite recogen los planteamientos de la autora en: "Democracia, participación y nuevas institucionalidades para el desarrollo local"**,** del Módulo **Gestión Social de los Recursos Naturales,** Quito, CAMAREN – IEE: 24 – 35 y "Gestión local alternativa en el Ecuador: 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 interveciones 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 coptados 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 sintentizados 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 espacio[100], 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 Pachakutik 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 explosiona 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 coptación 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 alternatibilidad 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 partcipación 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 asuma 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 antigüos 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.
"Republicanismo y marxismo", 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 naturals: 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 democratica 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, FÚNDEAL, Heifer Ecuador, Plan Internacional, PRODEPINE, SWISSAID.

Honorable Consejo Provincial de Cotopaxi, 2003.
Cotopaxi en Minga, Cotopaxi, HCPC, APN, CONCOPE, Heifer Ecuador, IEE, Instituto Superior Aereonáutico, 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
1.3.3.4Ordenanza 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 platearon propuestas de inclusión por parte del Estado[102].

"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 Participacón 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 Participacón 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 dá 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 mercados[106], 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 involucrase 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 Pachakutik, 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 sociedad[108]. 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 entablar 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 civil[111].

---

[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 naturaleza[113].

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 ciudadana[114]

Participación Informativa: Es la información transparente y fluida, orientada al acceso de informaciones sobre la actividad política administrativa	***Participación Consultiva:*** 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.	***Participación resolutiva:*** 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.	***Participación en la ejecución:*** 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	***Participación Fiscalizadora:*** Entendida como contraloría ciudadana, como un mecanismo que permite el seguimiento, ejecución de proyectos y la supervisón 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

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 -cercanos 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 locales[115].

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 colectivo[116]

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 construidos 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.
- ✓ ***Consorcio 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 eclesiásticas 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 primara 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:

1.3.1.1La 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 artículo164 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-honoren. 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 21de 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)

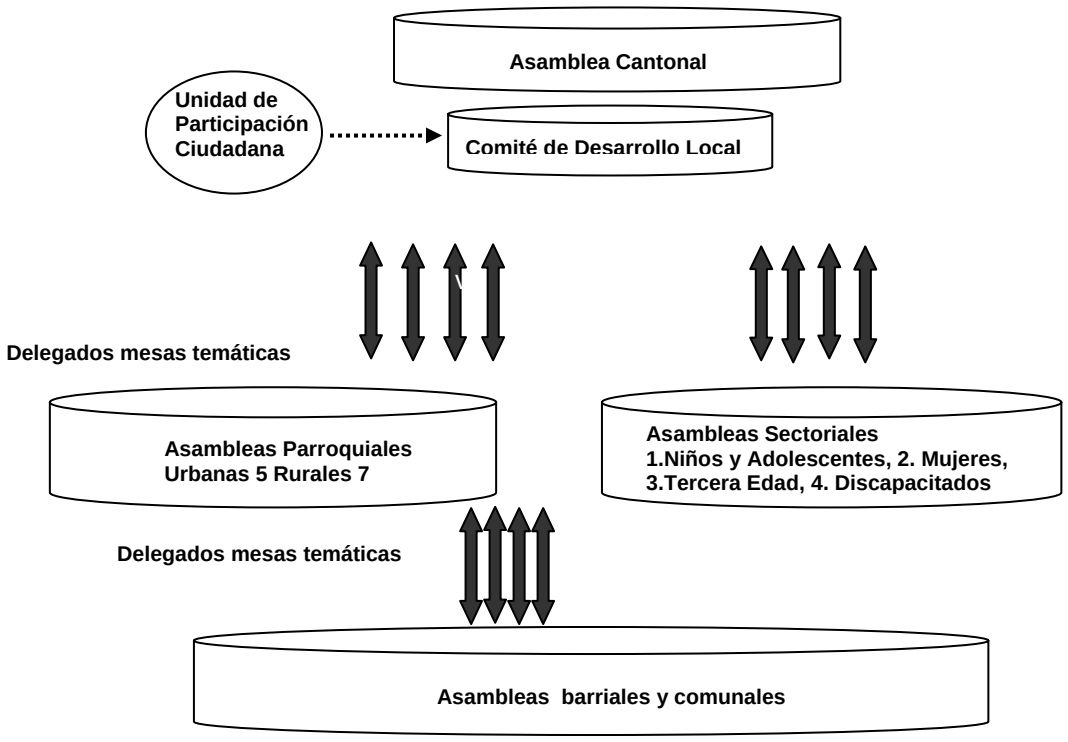
El proceso de participación inicia en el año 2000 para lo que se determinó un conjunto de pasos, y un procedimiento claramente articulado a seguirse por los varios actores.

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 2.003[119]

TERRITORIO	PARTICIPACION			CARENCIA			POBLACION			Puntos		DISTRIB
	Ptos	Peso	Subt	Ptos	Peso	Subt	Ptos	Peso	Subt	Total	%	1.000.000
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

CAPITULO 4

ANALISIS DE RESULTADOS

4.1. ANÁLISIS DE RESULTADOS DE INDICADORES

4.1.1 La participación en Ibarra

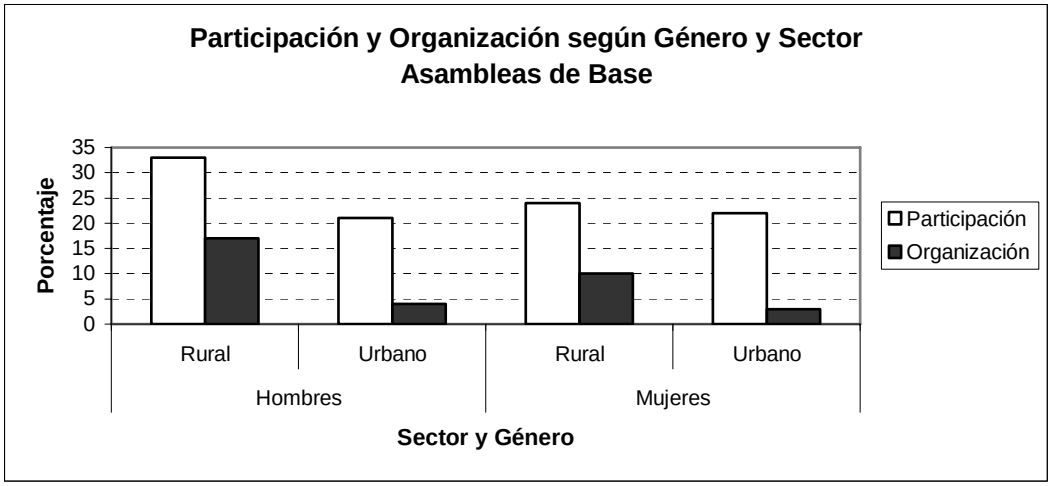
El proceso participativo de Ibarra es reciente, evidencia una institucionalización creciente.
Desde febrero del año 2000 hasta marzo del 2003, se realizaron 146 primeras asambleas de base, 30 en la zona urbana, 46 en los barrios urbanos marginales, 67 en la zona rural y 29 asambleas de base de segunda 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

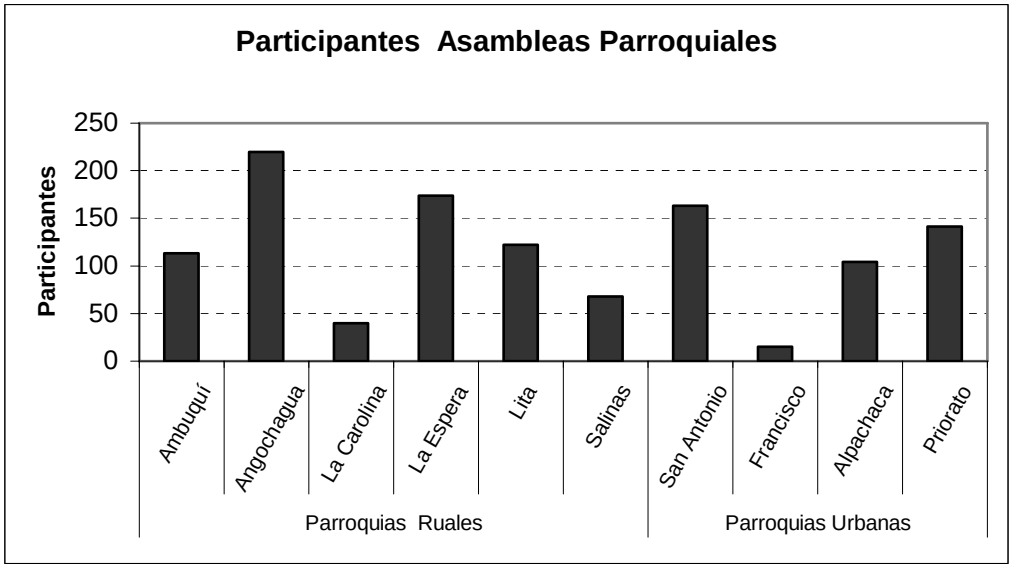
El nivel de participación en el cantón alcanza el 6.4%, a nivel rural del 26.9 % y a nivel urbano del 5.1% en relación a la población. La participación en el área rural es mayor, resultados que se repiten en otras experiencias, debido a que sus demandas son mayores. Se realizaron asambleas de base en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

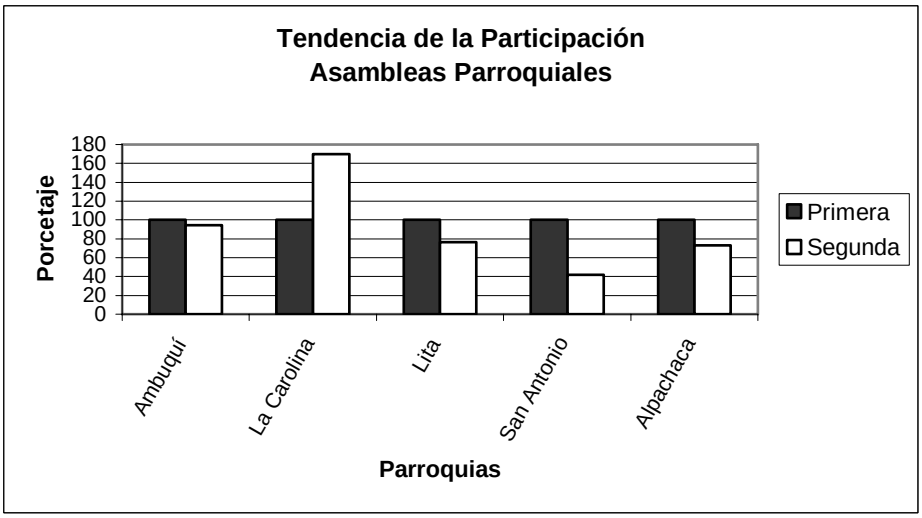
Las asambleas de base en el sector rural y urbano cuentan con un nivel de participación del 54% en hombres. La participación de la mujer es significativa con un 46 % a nivel general, siendo más representativa a nivel rural, sin embargo disminuye en la asamblea cantonal, datos que demuestran su interés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



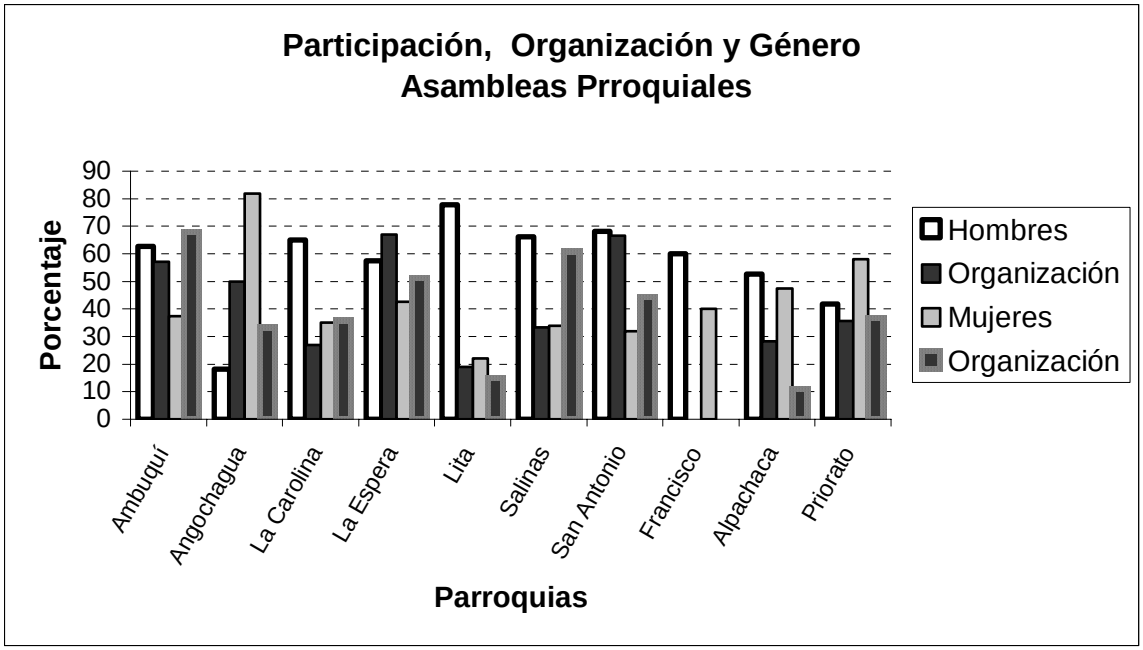
Las asambleas parroquiales se constituyeron, por los delegados de las mesas temáticas de las asambleas de base de las diferentes comunidades rurales, y barrios urbanos. En el siguiente cuadro se observa una mayor participación en las parroquias rurales, sin embargo es necesario tomar en cuenta que tienen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

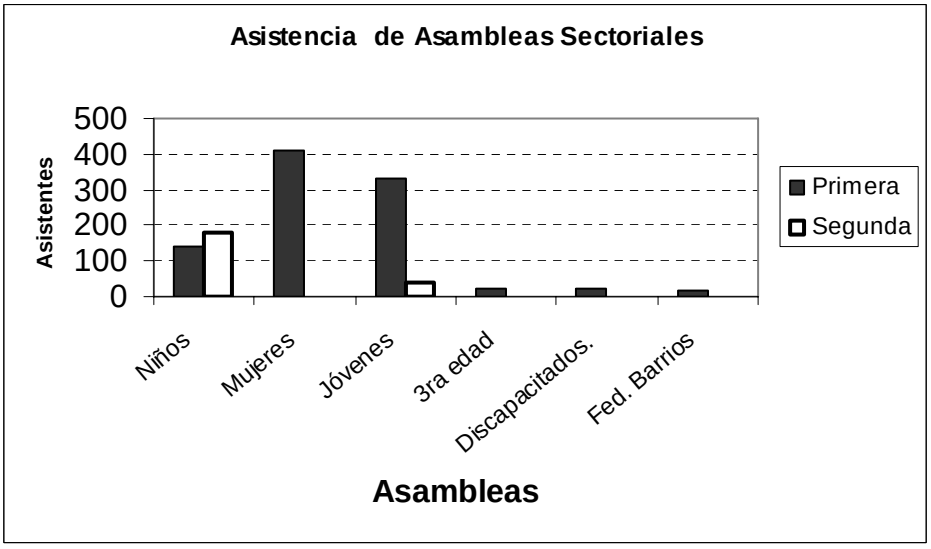


En las asambleas parroquiales persiste la mayor participación de hombres, a excepción de las parroquias rurales de Angochagua y urbana de Priorato. La mayoría de participantes en las asambleas parroquiales, no pertenecen a organización alguna, lo cual se debe principalmente a un registro inadecuado.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



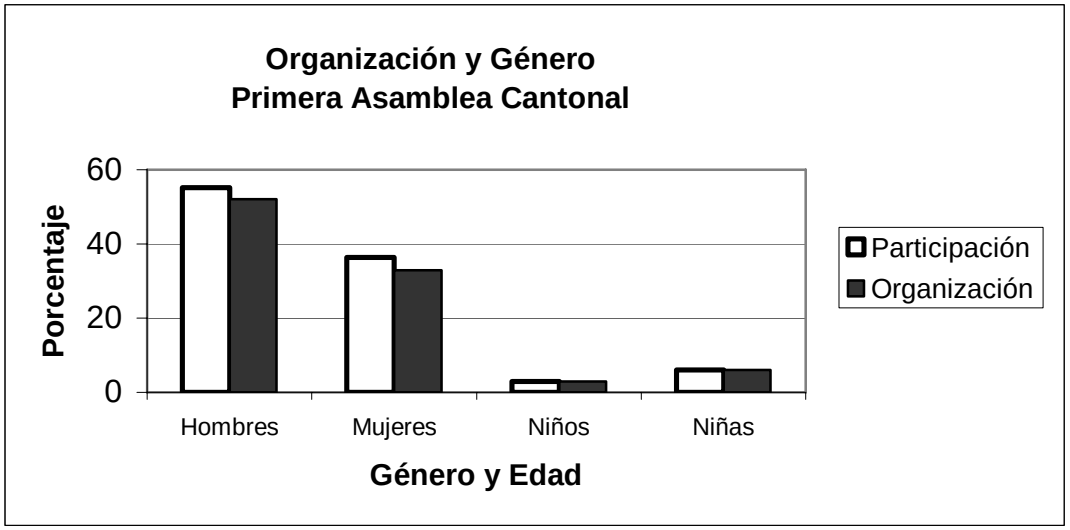
4.1.1.2 Participación en asambleas sectoriales

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

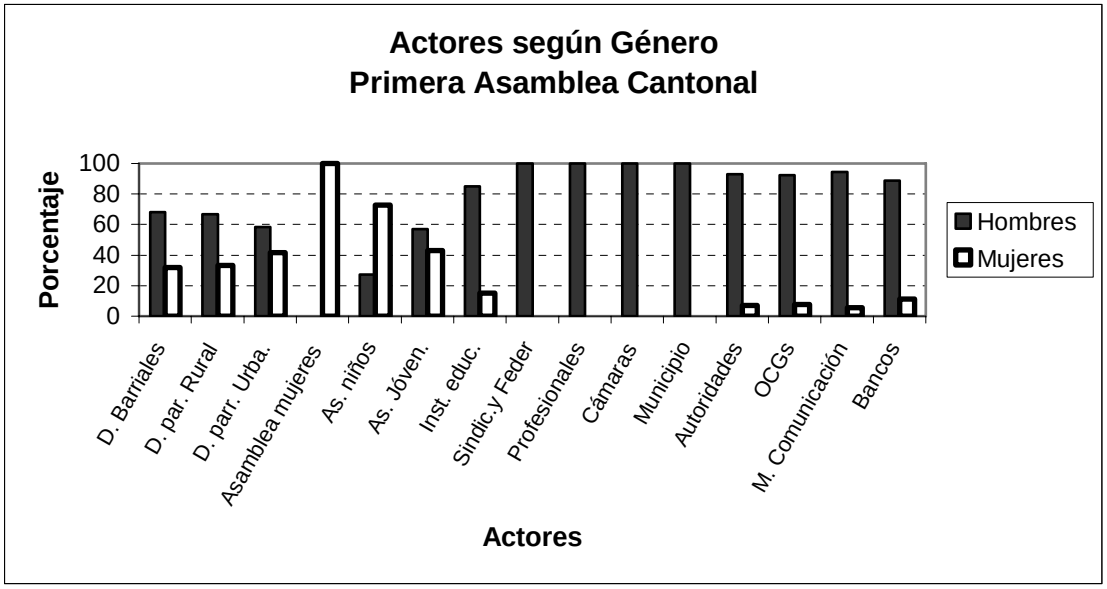
La combinación temas-actores fue utilizada para abordar la problemática de la elaboración de los PDLs barriales, comunales y parroquiales, en los que participaron especialmente actores recurrentes de la agenda pública (organizaciones de segundo grado, cabildos comunales y barriales, asociaciones, y otros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

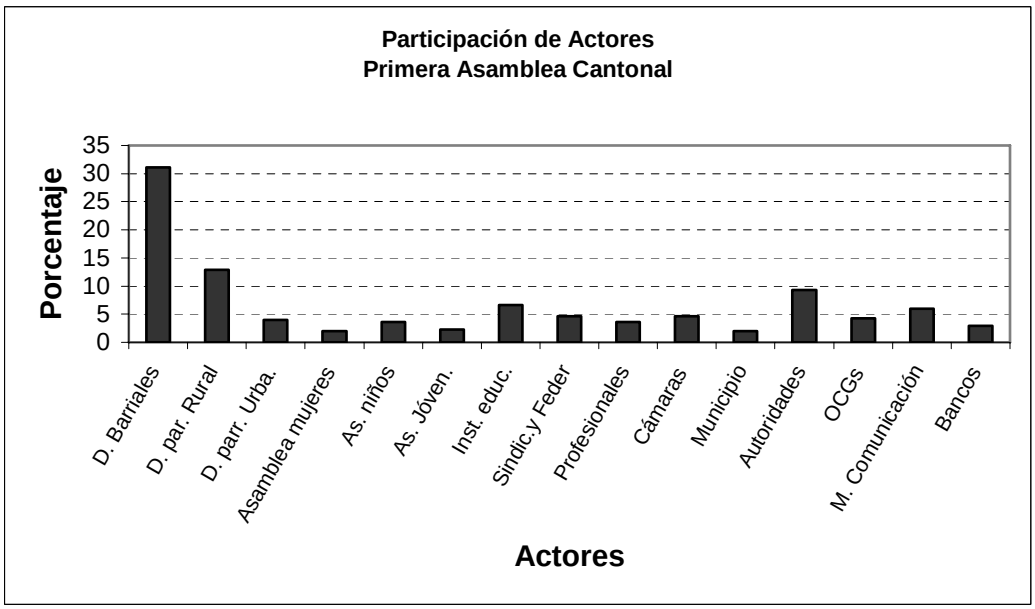
En las asambleas de base la participación de actores se realizó mediante convocatoria directa a todos los habitantes del sector, las asambleas parroquiales contaron con actores delegados desde las asambleas barriales y comunales, en estas dos instancias se observa que la organización de los actores es 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 (Consorcio)	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 y11 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 si.

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

- **L**a 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 Indice 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.

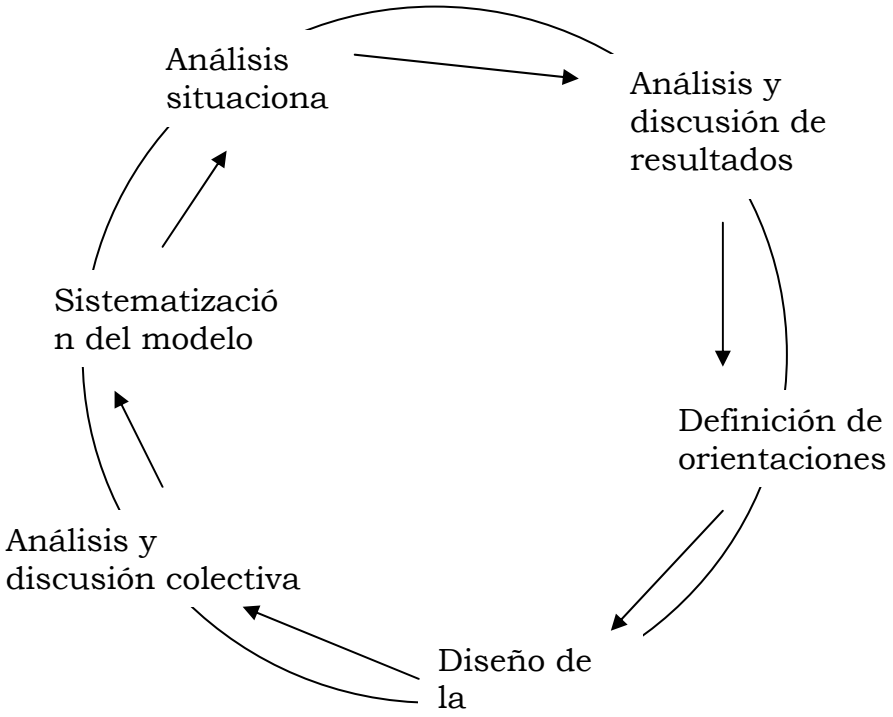
2. Análisis y discusión de resultados. Los resultados de este estudio fueron discutidos con los actores informes en talleres ampliamente participativos.

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 facilitaría 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 Guamote 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 Paúl 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 colaborador[123] como el capital más importante de la institución. De este modo buscan ser organizaciones de conocimiento[124], 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 macroesfera: 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 Guamote, 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 trasformación 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.

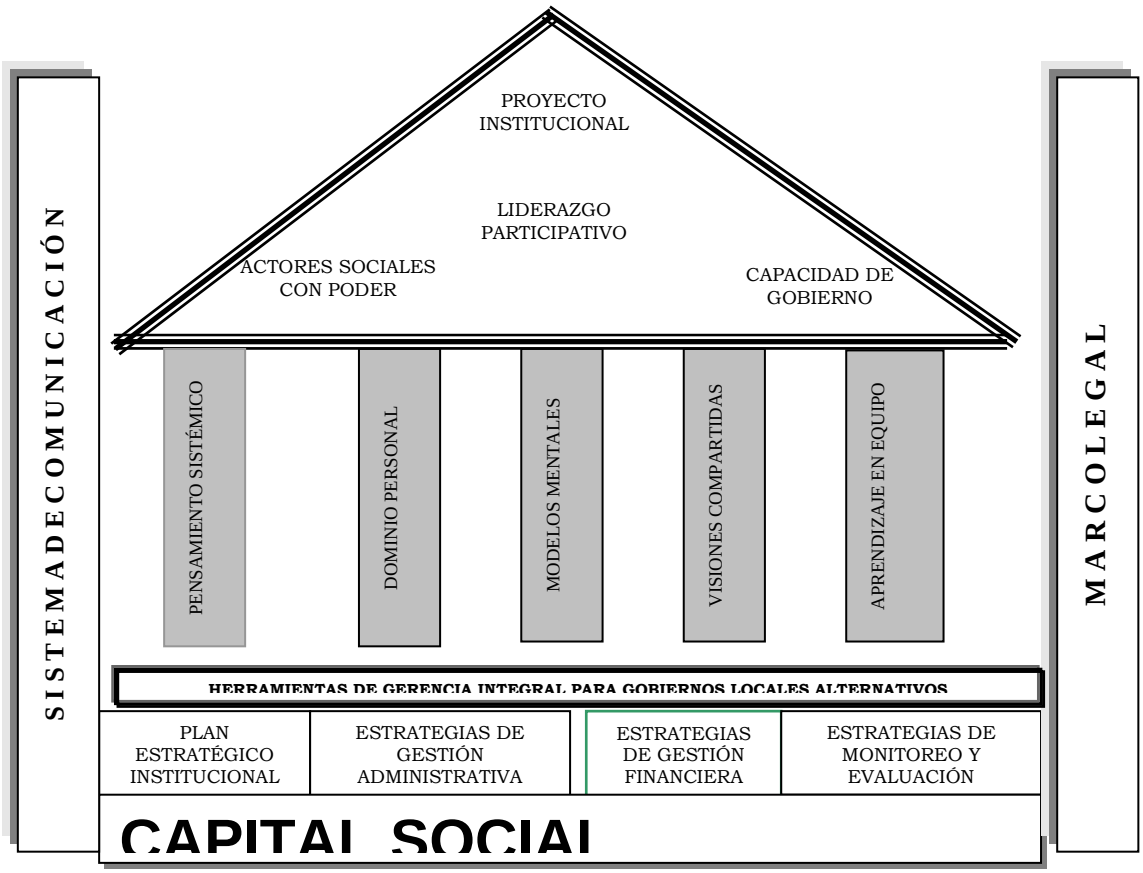
De este modo, el *Modelo* plantea como eje conductor, *la necesidad de desarrollar un liderazgo alternativo basado en la participación efectiva*, que sea capaz de atraer a la gente tanto en lo interno cuanto a los actores sociales organizados (formal e informalmente) del cantón, para aunar esfuerzos 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 aquéllas 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 ellas[127].

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 rodea[128].

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 lleguemos 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 Modelo[130.]

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, liderezas 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

Guamote 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 comunitaria[131].

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 mundial[132].

- Sistema de organización

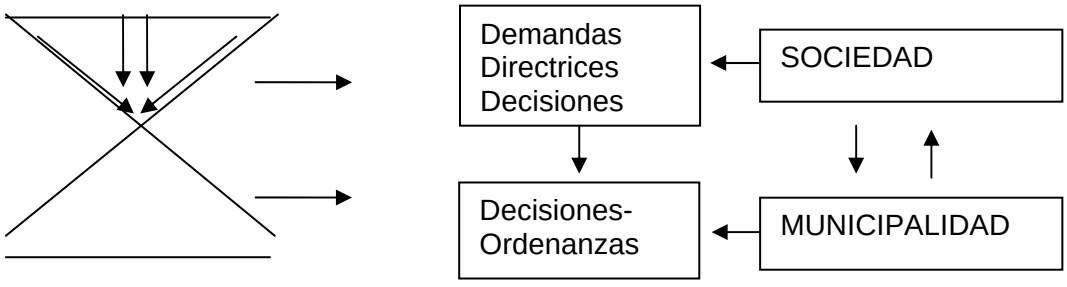
La planificación responde a la pregunta ¿Qué tareas se deben llevar a cabo?, mientras que la organización plantea la pregunta ¿quién las efectuará? El quién, implica encontrar colaboradores (especialistas, técnicos, de apoyo y administradores) con las características adecuadas para que sean ejecutadas 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.

o 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.

- **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 c*oordinaciones* 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 integral[133], dividido en subequipos[134] 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 organizativos[135]:

- 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 internacionales[137]. 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 persona*l 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:

- *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.

- *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.

- *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

- *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.

o 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 Guamote, 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 sociales[138] para evaluar el Programa ORI; b) talleres de discusión y análisis del tema con la participación de varias ONG's amigas[139]; 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 auditorias 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.
- Ingobernabilidad.
- 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.

o 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 cualitativamente.

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.

o 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.

o 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 lo gobiernos locales adolecía de fuertes debilidades en materia de actualización de ordenanzas.

Para el caso de Guamote 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 Guamote, 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 interaccionar 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 Sucumbíos, 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 privatización[140]; 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 participativa[141], 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 metodologías[142] 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, unicausales 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 tensión[143].

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 mercancías[147].

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 sociales[148].

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 éstas[150].

---

[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 Democratic 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 interlocución[151].

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 inequidades[152].

---

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 Nº 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 decisión[153] 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 neutras[154]. 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 delas 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 la 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 democrática[155].

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 **cualitativa** 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 vigente[156].

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 PARTICIPATIVA[157]

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 Existencia de un diagnóstico local Diagnóstico local actualizado Diagnóstico local sin relación con el PDL Diagnóstico local sirve de base para el PDL.	0 1 2 3 4
			Existencia de Plan Participativo de Desarrollo	No existe Plan de Desarrollo Plan de Desarrollo archivado Plan de Desarrollo en elaboración Plan de Desarrollo vigente Plan de Desarrollo actualizado y vigente.	0 1 2 3 4
			Existencia de Plan Operativo Anual participativo	No existe Plan Operativo Anual (POA) Se elabora POA en base a cuotas políticas Se elabora POA con los criterios y opiniones de los técnicos de la entidad Se elabora POA en base a demandas comunitarias Se elabora POA en base a PDL	0 1 2 3 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	- 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	- 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	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	En el gobierno local no hay apertura para la veeduría social En el gobierno local hay indiferencia a la veeduría social En el gobierno local hay apertura pero no se ha implementado En el gobierno local hay experiencias puntuales de veeduría social 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	0 1 2 3 4

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. Existe interés pero no hay capacidad, ni experiencia para conocer la realidad local Se han impulsado acciones puntuales para conocer la realidad local Existen proyectos en ejecución para la sistematización de experiencias Existen programas y/o proyectos de investigación articulados al PPDC.	0 1 2 3 4
			Agenda de Desarrollo Concertada	No existe una Agenda de Desarrollo Existen ciertos consensos en los ejes de desarrollo pero no se ha elaborado una Agenda de Desarrollo. Existen ejes de desarrollo concertado con algún sector de la economía. Existen en ejecución proyectos consensuados entre actores sobre aspectos puntuales Existe una Agenda de Desarrollo concertada entre los diferentes agentes económicos, actores sociales y centros de educación superior e investigación.	0 1 2 3 4
			Plan de inversión en infraestructura vial y de servicios empresariales y sociales.	No existe un plan de inversión Existen inversiones aisladas en vialidad y servicios Existen inversiones orientadas a dinamizar algún sector productivo Existe un plan de inversión en infraestructura y servicios que responde a una Agenda de Desarrollo Concertada	1 2 3 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 Se han introducido reformas en el funcionamiento Se tiene un proyecto de reformas al orgánico funcional 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. 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.	0 1 2 3 4
			Adopción de sistemas de gestión flexibles, horizontales e informatizados	No se han adoptado nuevos modelos de gestión Se han introducido cambios parciales en la gestión Se tiene una propuesta de gestión moderna Se ha adoptado un modelo de gestión basado en las nuevas formas de organización de la producción Se ha incorporado un modelo de gestión que facilita la participación ciudadana, a través de mecanismos de información, sugerencias y denuncias de los problemas.	0 1 2 3 4
			Institucionalización de espacios y procesos de participación ciudadana	No existe ningún tipo de institucionalización de la participación ciudadana No existe voluntad política en el nivel político del Consejo Existen espacios de participación ciudadana aislados Existen espacios de participación ciudadana en programas y proyectos con apoyo externo 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.	0 1 2 3 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 e**xistencia 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, La Modernización del Estado.

Cohen J. y Arato A., *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 Democratic 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 Nº 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.