

Gestión participativa en los gobiernos locales del Ecuador: gobernabilidad democrática y esferas públicas.¹

Álvaro Campuzano.

Centro de Investigaciones CIUDAD.

**Primer Encuentro de Ecuatorianistas.
18 de Julio, 2002.**

De entre los acontecimientos de la historia contemporánea del Ecuador, quizás resulte adecuado resaltar cuatro que moldean y a partir de los cuales surgen las experiencias de gestión participativa en el país. Primeramente, se podría constatar que los escasos rendimientos en la consolidación de las funciones de participación y representación, así como de construcción y garantía de derechos, registrados desde el retorno al sistema democrático formal a partir de 1979, han redundado en diversas expresiones de distanciamiento y crítica frente las instituciones políticas formales a nivel nacional. Desde la década de los noventa, a este “desencanto”, se suma una tendencia a reducir el papel de regulación política y económica del estado, y a limitarlo al de coordinador funcional a los imperativos del comercio y las finanzas internacionales.

Dentro de este marco, los escasos rendimientos de los sistemas políticos y económicos, situación agudizada a partir de la crisis financiera de 1999, han desembocado en una espiral de pauperización (expresada, por ejemplo, en mecanismos de supervivencia como son la estampida migracional y la propagación de la violencia).

Por otro lado, desde inicios de los noventa, junto -y quizás en desafío- a estos procesos, en nuestro país se registra la emergencia de un tejido asociativo dinámico, auspiciado por el

¹ El presente trabajo condensa la investigación dirigida por Franklin Ramírez Gallegos sobre gestión participativa realizada desde Centro de Investigaciones CIUDAD, con al apoyo financiero de ALOP-CLAEH, durante el último trimestre del año 2001. Publicación en proceso.

movimiento indígena -y su tupida red de organizaciones comunales, provinciales, y regionales-, por diversas organizaciones sociales -mujeres, jóvenes, barrios, etc.-, por organismos no gubernamentales, agencias de cooperación internacional, organismos públicos autónomos, y ciertos partidos políticos y autoridades locales. Todos estos movimientos en la sociedad ecuatoriana han ido articulando una serie de experiencias alternativas de gestión de la política y la economía en una perspectiva que apunta, en primera instancia, a disputar la vigencia y garantía de los derechos humanos/ciudadanos y a reconstruir para el efecto diversos ámbitos y mecanismos de re-configuración de las bases institucionales del estado y la economía nacionales.

Un último fenómeno a destacar al contextualizar los procesos de gestión participativa en el país es la intensa activación y vitalidad de las identidades sub-nacionales, étnicas y regionales, que bajo la forma de específicas demandas de autonomía política y cultural han desafiado las convencionales estructuras del estado-nación y han contribuido de esta forma a la producción de una serie de prácticas, discursos y mecanismos de ‘reinención de las micro-identidades’. La historia, la geografía, la simbología locales adquieren, así, una particular relevancia como fuentes desde donde movilizar colectivamente a las poblaciones y proyectar diversas agendas políticas que, las más de las veces, prescinden de las articulaciones y vínculos en el nivel de la nación.

En suma, el contexto es el de la sospecha frente a las instituciones de la democracia formal a nivel nacional, el de las transformaciones a que empuja desde afuera la globalización económica y financiera, y el de los cambios socio-culturales y políticos procesados a nivel de las micro-regiones del país.

En esta coyuntura, desde mediados de la década de los noventa emerge una corriente de municipios innovadores, resultante y paralela al fortalecimiento de diversos movimientos

sociales y políticos -sobre todo el movimiento indígena-, que trata de constituir a los ámbitos de gestión local como expresión de nuevas estrategias políticas de re-construcción democrática y de visibilización de vías diversas para la recomposición de la maltrecha calidad de vida de amplísimas capas de la población: la idea de construir ‘nichos de mercado específicos’ o de ‘potenciar recursos locales competitivos’ en el marco de un nuevo régimen de acumulación flexible en el nivel global, acompañado de estrategias políticas participativas y deliberativas, empieza a tomar fuerza en algunas localidades del país.

Estos nuevos formatos de democracia participativa y de políticas destinadas al desarrollo local se encuentran todavía en un momento inicial y son, por tanto, experiencias incipientes y todavía frágiles. No obstante, no resulta apresurado sostener que, en este micro-nivel de la política se están produciendo los niveles mínimos de *confianza* -en contraposición al malestar con respecto a la política estatal y sus instituciones centrales- como para que un entramado de actores sociales se aboque a construir y a imaginar, desde sus localidades específicas, nuevas formas de conducir la democracia y de encarar el problema económico.

Dentro de un esfuerzo por interpretar y apuntalar estos fenómenos emergentes en el Ecuador, desde el Centro de Investigaciones CIUDAD, con el apoyo financiero de ALOP-CLAEH, realizamos un estudio preliminar sobre la gestión participativa en el Ecuador, revisando comparativamente nueve casos específicos². Los objetivos de este trabajo fueron dos: a) El de producir descripciones estilizadas que sirvan para interpretar tentativamente las diversas modalidades y circunstancias específicas bajo las cuales se ha

² Se trató específicamente de los siguientes cantones: Santo Domingo, Quito, Cayambe, Ibarra, Cuenca, Cotacachi, Guamote, Saquisilí, y Tena.

propiciado, o no, la inclusión de la sociedad civil en las arenas institucionales de la democracia y del aparato estatal; y, b) El de crear, a partir de la reconstrucción de los ejes recurrentes de tales experiencias, una matriz de análisis diseñada para continuar a futuro con el seguimiento del desenvolvimiento de tales arreglos político-sociales. En estas líneas, tan sólo presentaremos los desarrollos alcanzados en torno al primero de estos objetivos.

En relación a las particularidades de los vínculos entre estado y sociedad en la gestión participativa de las democracias locales en las nueve experiencias seleccionadas, se buscaba situar cuáles son las *bases institucionales* que sostienen o bloquean tales procesos.

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

La conjunción de los dos niveles: el político-administrativo y el nivel político-social, que incluye la categoría de bases institucionales de la gestión participativa, requiere poner en juego dos categorías, derivadas de las disciplinas políticas, que den cuenta simultáneamente de las orientaciones técnicas y funcionales del gobierno local por un lado, y de las orientaciones práctico-morales de la sociedad local por el otro. Consideramos que tal conjunción conceptual es posible si nos valemos de las categorías de 'governabilidad democrática' y de 'esfera pública'.

Se hace evidente, de esta forma, que para entender el apuntalamiento de las democracias

locales participativas, es preciso fijar la atención en las formas en que se conjugan las variables formales, institucionales y procedimentales del sistema de gobierno local, con aquellas que aluden a las modalidades de participación, comunicación y organización de la ciudadanía.

Gobernabilidad democrática.

La articulación de los términos ‘governabilidad’ y ‘participación’ apunta hacia la comprensión, y validación política, del vínculo entre la gestión pública de gobierno y la actuación de organizaciones sociales -y ciudadanos individualmente considerados-, en la discusión y determinación de los contenidos y modos en que aquél se desenvuelve.

Dentro de esta línea, al referirnos a una situación de gobernabilidad democrática, además de las exigencias de eficiencia y estabilidad dentro de los dispositivos de gobierno, nos planteamos el problema de la representatividad de los poderes públicos y la participación de los ciudadanos. La dinámica participativa como parte de los procesos de apuntalamiento de la gobernabilidad democrática supone la intervención de los ciudadanos, por medio de determinados instrumentos y mecanismos, en el conocimiento, interlocución y decisión respecto de la materialización de los intereses de una comunidad política. La esfera de desenvolvimiento de esta participación es la relación estado-sociedad civil y busca la afirmación de intereses comunes y no de aquellos de carácter exclusivamente privado.

La participación apunta entonces hacia la construcción de ciudadanías en el sentido de afirmación de derechos civiles, políticos, pero sobre todo sociales y económicos - no hay posibilidades reales de ejercitar la libertad e igualdad políticas si no hay mínimas condiciones de igualdad social en términos de educación, salud y seguridad material.

Ello implica tener en mente que los ciudadanos se constituyen como tales en la medida en que disputan y ejercen sus derechos y son capaces de hacer frente a una serie de responsabilidades comunes (deberes sociales) -que van más allá de sus contribuciones económicas (impuestos)- que se desprenden de compromisos sociales para la satisfacción de las necesidades colectivas. La responsabilidad de los ciudadanos tiene como anclaje y contrapartida la responsabilidad del estado en la generación y promoción de los derechos -civiles, políticos, económicos y sociales, y colectivos- y en la eficiente promoción de los servicios. De ahí que, en oposición a lo postulado por el pensamiento neo-conservador en boga, cabe sostener que la forma y la calidad con que el estado provea determinados servicios sociales y ejecute políticas públicas, incidirá directamente en la democratización de la sociedad y en la constitución de los sujetos sociales.

La forma en que se dispongan y movilicen los mecanismos de participación desde los gobiernos locales, delinearán en gran medida las modalidades y los sentidos de la participación. Si bien es cierto que las instituciones (y sus rendimientos) se corresponden con la especificidad política y cultural de la sociedad en la que se asientan, no es menos evidente suponer que el rediseño institucional de específicas esferas y procedimientos de administración puedan influir de modo decisivo en la lógica organizativa de la sociedad y sus relaciones con los niveles de gobierno. En gran medida, es desde los dispositivos institucionales que se abren los espacios y se fijan los canales que propician la participación.

Bajo estos presupuestos, en el estudio nos interesó averiguar qué innovaciones institucionales a nivel de municipios han estimulado, junto a la eficiencia del sistema político, la construcción ciudadana, la solidaridad social y la responsabilidad con los asuntos públicos; o en otras palabras, la pregunta guía es: ¿Qué arreglos en el nivel formal

de la política han suscitado una situación de gobernabilidad democrática?

Esfera pública.

El acercamiento al problema de las bases institucionales de la participación por la vía de la noción de gobernabilidad democrática puede dar cabida a una visión en exceso concentrada en las orientaciones funcionales de los procesos de gestión participativa. Aún cuando ésta contemple la cuestión de la organización e inclusión de la sociedad civil, su foco de atención en buena medida se centra en las necesidades sistémicas de las instituciones políticas (performatividad, legitimidad, comunicabilidad, etc.), lo que podría oscurecer la comprensión de los amplios márgenes de autonomía y ‘espontaneidad’ que deben preservarse a nivel de la sociedad en un sistema democrático.

Para evitar este desvío, procuramos construir un campo analítico en el que la auto-organización, la deliberación desregulada (libre de imperativos funcionales), los juicios críticos y la autonomía política de la sociedad pueda comprenderse al margen o por fuera de las variables de coordinación sistémica. Precisamente la esfera pública, no coincide conceptualmente ni con el estado ni con la economía oficial, y se refiere a un espacio en el cual los ciudadanos piensan y examinan sus asuntos comunes; se trata de un escenario institucionalizado de interacción discursiva, de deliberación y debate, que permite precisar las distinciones entre aparatos de estado y sistemas de mercado por un lado, y asociaciones democráticas y sociedad civil por el otro.

En la base de la noción de esfera pública descansa la crucial distinción trazada por Habermas entre lo que ha definido como los dos elementos constitutivos de lo social: el mundo de la vida y los sistemas autorregulados. El primero se refiere al conjunto de “saber

intuitivo”, o bien, dado por supuesto, a través del cual las personas interpretan el mundo, regulan sus interacciones y construyen sus identidades subjetivas. Mientras que el segundo elemento se refiere al aparato económico y al político-administrativo. Es a través de los sistemas que la sociedad se asegura de su reproducción material: restando complejidad a la interacción social a través de los medios de coordinación dinero y poder, el mercado y los estados respectivamente se orientan -equitativamente o no, pero ese es otro problema- a resolver los problemas de la subsistencia material. Mientras que es exclusivamente en el seno del mundo de la vida donde se realiza la reproducción simbólica de la sociedad.

Como sabemos, la voz de alerta de Habermas se dirige a criticar el desacoplamiento radical de los sistemas con respecto al mundo de la vida en las sociedades capitalistas modernas. Este fenómeno consiste en un desenvolvimiento auto-referido de los sistemas económicos y burocrático-administrativos regidos por la razón funcionalista, hecho que bloquea las posibilidades expresivas y reflexivas del espacio comunicativo gestado desde los mundos de la vida. Las tareas de reproducción simbólica, o bien, de transmisión cultural, integración social y constitución de identidades subjetivas que tienen lugar en el seno del mundo de la vida, son penetrados por patrones de racionalidad propiamente económica y político-administrativa.

Si a partir de esta caracterización de la modernidad capitalista, acentuando la crítica al incesante repliegue de lo público, se añade el proceso de reacomodo institucional originado por el desborde neoliberal bajo el que opera una des-politización del estado y la cultura por la violenta irrupción de la economía como eje de administración de lo social, nos colocamos frente a un escenario en que la privacidad, el secreto, y el individualismo pasan a ser las principales coordenadas ideológicas de las sociedades de fin de siglo. Específicamente en el contexto de los países latinoamericanos, y teniendo en mente nuestro

ámbito de estudio, reconocer la importancia de mantener y defender espacios públicos en donde se ejerza la autonomía de la sociedad civil con respecto a las burocracias estatales y al sistema de mercado, implica receptar con actitud analítica de sospecha, y someter a la crítica, el significado *in situ* que adquieren términos como “participación ciudadana” o “gestión participativa”. Las connotaciones e implicaciones de tales términos varían en correspondencia a los distintos sectores, portando intereses divergentes y en disputa, que los enuncian dentro de sus agendas políticas.

Retomando nuestro hilo argumental, la esfera pública constituye entonces un espacio de mediación entre sociedad y estado que hace posible una diferenciación comunicativamente coordinada entre los niveles mundos de la vida y sistema. Esto implica que los procedimientos democráticos institucionalizados deben asegurar que los procesos espontáneos de formación de opinión pública sean considerados en las instancias decisorias. De esta forma se procura asegurar, de forma procedimental, que la fuerza socio-integrativa de la solidaridad, propia de los impulsos comunicativos del mundo de vida, contrabalanceen a las formas de integración sistémica de las sociedades modernas -estado y mercado-, regidas, respectivamente por los medios dinero y poder.

La activación de esferas públicas cumple dos funciones relacionadas entre sí. Primero, la de resguardar los vínculos sociales propios del mundo de la vida, construyendo institucionalmente, un muro de seguridad entre éste y los sistemas, e impidiendo así que los segundos avancen sobre el primero. No se trata de subordinar la racionalidad formal sino de contenerla. Y segundo, la esfera pública genera un control democrático de la acción estatal en función de los mejores argumentos gestados en procesos comunicativos, generados éstos a su vez por las prácticas asociativas autónomas de la sociedad. La cualidad democrática de este control, conviene destacarlo, sólo es posible en contra de las

formas enigmáticas (secretas, en términos de Bobbio) de hacer política (aquellas que en las sociedades estudiadas por Habermas estaban asociadas a la lógica de los monarcas). La esfera pública genera publicidad, visibiliza, ilumina los espacios, los elementos, los símbolos bajo los cuales convivimos.

Dentro de estas consideraciones, las ideas de Nancy Fraser demostraron su pertinencia para nuestro estudio. Con mucho énfasis, esta autora ha postulado la existencia de diversos tipos de espacio público, unos más identificados con lógicas sistémicas y discursos oficiales, y otros más ligados a tematizaciones de lo cotidiano (en términos de condenar las relaciones de dominación y desigualdad que prevalecen en las sociedades estratificadas y multiculturales de nuestros días). Así, ha introducido una importante distinción entre esferas públicas débiles y esferas públicas fuertes: las primeras apuntan únicamente a la formación de una opinión pública autónoma, crítica y distante del estado y del mercado, del poder oficial y del sistema económico, mientras que las segundas, además de abrazar lo anterior, inciden y afectan los procesos de toma de decisiones a nivel del sistema político, que a su vez repercute sobre el económico. Esta distinción apunta, además, a matizar una comprensión dicotómica (y de estricta separación) de las relaciones sociedad-estado, y sugiere que debe prestarse atención más bien a las formas de coordinación (interpública) e integración entre ambas instancias, de forma que puedan evidenciarse no sólo sus necesarios niveles de autogestión y autonomía, sino también su vinculación y relación mutua, requeridos en una sociedad democrática e igualitaria. La capacidad de transformar ciertas deliberaciones públicas en decisiones hace referencia a los potenciales de la opinión pública para reconfigurar procedimientos y contenidos de las democracias actualmente existentes.

A la luz de lo expuesto, de manera sumaria, podríamos postular tres puntos especialmente

relevantes a la hora de interpretar los casos de gestión participativa analizados. Primero. Para que las organizaciones de la sociedad civil puedan funcionar como catalizadoras de procesos espontáneos de formación de opinión, éstas no pueden transformarse en estructuras formalizadas, dominadas por los rituales burocráticos. Ganar complejidad podría significar la rendición a imperativos organizacionales y el distanciamiento de la base.

Segundo. La influencia de los actores sobre la política se especifica en los mensajes que, recorriendo los mecanismos institucionalizados de las democracias locales, alcanzan los núcleos decisorios. Sergio Costa puntualiza que al interior de las esferas públicas se absorben y condensan la resonancia que las situaciones-problema emergentes en la sociedad encuentran en los dominios de la esfera privada, canalizando tal respuesta de forma amplificadora tanto para la vida privada como para la esfera pública política. Con ello se procura alejar la idea de que la sociedad civil puede asumir las funciones que caben al estado (ella no tiene poder político y administrativo como éste).

Y tercero. Una sociedad civil a la cual cabe el doble papel referido anteriormente sólo es imaginable en un contexto social caracterizado por la existencia de una cultura política fundada en un cierto civismo, asociatividad y un mínimo de garantía de autonomía de la esfera privada.

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

A partir de las concepciones arriba reseñadas revisamos nueve experiencias de gestión participativa a nivel cantonal, en curso desde mediados de la década de los noventa en el

Ecuador. Nuestro propósito fue el de realizar una descripción de cada experiencia que resalte ciertos aspectos considerados pertinentes bajo la orientación del mapa analítico antes esbozado. Específicamente, nos centramos en caracterizar, a grandes rasgos, tanto el proceso de innovación institucional a nivel municipal, aludiendo de esta forma al problema de la gobernabilidad democrática, como el papel desempeñado por la sociedad local, específicamente, averiguando el grado de activación de esferas públicas. Dicho de otro modo, se trató de un esfuerzo por identificar cuáles fueron los mecanismos de participación desplegados desde dos perspectivas distintas: la del gobierno local -municipio específicamente-, y la de las esferas públicas y organizaciones civiles autónomas.

En cada caso nos centramos en identificar cuáles fueron las fases desplegadas, y quiénes y qué tipo de actores fueron los involucrados en la gestación, a veces más y a veces menos lograda, de sistemas de gestión participativa. Organizando la información disponible de esta forma homogénea, pudimos realizar un análisis comparativo de las nueve experiencias. Detectando algunos rasgos recurrentes que agrupaban a ciertos casos y diferenciaban a otros entre sí, inferimos inductivamente tres descripciones estilizadas de sistemas de gestión participativa. Vale decir, haciendo un uso selectivo de la información, detectamos tres patrones que si bien no describen exhaustivamente ningún caso en particular, quizás puedan ayudar a interpretar la dinámica de los casos estudiados. La estructura lógica subyacente a estas ‘descripciones estilizadas’ o patrones de experiencias de gestión participativa está compuesta por:

A) Una caracterización cualitativa de los dos actores fundamentales, municipio y sociedad local, en cuya interacción se delinearán los bloqueos o la estabilidad y fuerza de la gestión participativa. Para caracterizar al municipio, determinamos el grado en que ha modificado su gestión, o bien, su nivel de innovación institucional. Para el efecto utilizamos tres

variables que incluyeron innovaciones en: La estructura formal del municipio, es decir en sus disposiciones jurídicas y administrativas. Las funciones del municipio, referidas a la implementación de nuevas tareas y formas de gestión. Y el sistema de representación, referido a la inclusión de los diversos públicos de la sociedad civil en instancias oficiales de representación democrática como son los consejos municipales. Por otro lado, para caracterizar a cada sociedad local, utilizamos cuatro variables: El nivel de *asociatividad* de una sociedad define la cantidad de organizaciones que disputan intereses públicos, o bien cuántas esferas públicas existen y qué tan activas son. De entre éstas, conocer cuántas tienen un carácter *territorial* y cuántas un carácter *sectorial*, ayuda a comprender en qué medida la participación de la sociedad civil surge, bien del sentido de pertenencia a un territorio y de la disputa por el establecimiento de una forma de vida en ese espacio físico, ó, de la disputa por un interés más acotado y por ello no identificado con un lugar físico de pertenencia. Por último, al definir cualitativamente, el grado de *horizontalidad* de las organizaciones sociales, pretendimos vislumbrar si las formas de relación política tanto al interior de tales organizaciones como entre éstas y los otros actores -incluido el municipio-, tienen un carácter horizontal o más bien jerárquico. De darse el primer caso, hablaríamos de organizaciones ciudadanas que tejen redes de relación igualitaria o democrática -horizontal- con los otros actores, produciendo capital social. De darse el segundo caso, hablaríamos de grupos de interés que tejen redes jerárquicas, de relación clientelar y cacical con los otros actores, y que emergen en contextos de alta desconfianza.

B) El segundo gran componente de las descripciones estilizadas de experiencias de gestión participativa fue la identificación de cada una de las fases en que fueron implementados, y del sentido específico que adquiere cada fase en contextos diferentes. Tras observar las experiencias más exitosas de gestión participativa, detectamos la recurrencia de cuatro fases

que utilizamos como parámetros para cualificar a los otros casos. Durante la primera fase se realiza una deliberación ampliada a través de la cual los diversos intereses de la sociedad local disputan, con mayor o menor éxito, su entrada al interior de la agenda municipal en la perspectiva de construir de forma colectiva los problemas públicos de cada sociedad. En los casos estudiados, los canales dentro de los cuales se institucionaliza, con mayor o menor fuerza, esta importante etapa de la participación van a ser las asambleas, los parlamentos, los cabildos, los comités, o incluso las fases iniciales de la elaboración de los así denominados planes estratégicos de desarrollo.

Durante la segunda fase de la participación, la deliberación se realiza dentro de objetivos más acotados; se trata del momento de toma de decisiones colectivas, o de canalización más afinada del caudal de intereses manifestados y defendidos en las arenas públicas. En los casos revisados, esta función la cumplen instancias como los comités o mesas temáticas, o los consejos barriales.

Finalmente las fases tercera y cuarta se refieren, respectivamente, a los momentos de ejecutoria o cogestión de las políticas municipales, y a la etapa de control social o de evaluación. En esta última fase, juegan un papel central instancias como parlamentos o comités a la hora de consolidar mecanismos de rendición de cuentas desde la sociedad local hacia el municipio.

Cabe subrayar que la intención de este conjunto de caracterizaciones sobre el municipio, la sociedad local, y las fases de implementación de un sistema de gestión participativa, se orientan a resaltar el hecho de que los rendimientos, la estabilidad y la institucionalización de un sistema tal se puede explicar por la combinación de los factores mencionados. La diversidad de modalidades que adoptan los sistemas de gestión participativa se corresponde con la diversidad de las sociedades locales y de municipios en mutua relación y

condicionamiento. Como decíamos líneas atrás, a partir de las específicas situaciones estudiadas, pudimos establecer inductivamente, o bien, por la vía de la generalización a partir de casos empíricos particulares, tres tipos de interacción municipio-sociedad local, entendiendo que esta relación mutua determina la configuración -los problemas, las ventajas, o a veces la inexistencia- de un tipo específico de sistema de gestión participativa. Revisemos cada una de estos patrones por separado.

Sistema de gestión participativa tecnificado y frágil.

En este primer tipo de SGP, el nivel de innovación institucional es comparativamente alto. En conjunto sobre todo son los factores estructurales los que registran un alto grado de innovación, es decir, a nivel jurídico y de planificación, el municipio ha definido al detalle el sistema de gestión participativa. Le siguen en importancia los factores funcionales, y finalmente las modificaciones en el sistema de representación. En general, el nivel técnico-administrativo de la participación se encuentra altamente desarrollado. Sin embargo, por el lado de la dimensión no formal de la política, al interior de la sociedad civil el nivel de asociatividad es bajo y eminentemente sectorial.

Tal estado de cosas puede describir a los casos en los que toda la sofisticación técnica de los municipios no redunde en suscitar una situación de gobernabilidad democrática, y en donde además se registra muy poca consolidación de esferas públicas débiles y fuertes. La sociedad civil se encuentra escasamente organizada, y en su seno impera una cultura política de carácter privado-individualista.

En lo referido a las fases de implementación de la gestión participativa, dentro de este tipo de experiencias tecnificadas y frágiles se observa que las tentativas municipales de establecer arenas de deliberación ampliada en las que participe la ciudadanía, alcanzan

grados muy bajos de consolidación en el tiempo. Este hecho nos sugiere lo inocua que puede resultar la convocatoria a participar en asambleas o cabildos (todavía más en entornos sin un fuerte tejido asociativo y sin una activa vida pública), cuando las innovaciones a nivel municipal se limitan a emitir decretos de ley y a diseñar planificaciones sobre participación.

En la segunda fase referida a la toma de decisiones colectiva, o bien a la priorización de políticas municipales, dentro de este tipo de experiencias, observamos un alto grado de formalización, institucionalización y operatividad de las instancias que cumplen esa función -ej. comités barriales, comités temáticos, etc. Este hecho, describe situaciones en las que en el encuentro entre municipio y sociedad, a pesar de las posibles intenciones transformadoras del municipio, pervive un intercambio de favores dentro de un marco de fidelidades personalistas. Sin que se consoliden mecanismos a través de los cuales se condensen y amplifiquen los distintos intereses de diversos públicos de la sociedad civil, sin esa mediación comunicativa que asegure la incidencia de la sociedad sobre las decisiones y políticas del gobierno local, finalmente persisten relaciones clientelares y cacicales entre sociedad y estado.

Al analizar y apuntalar procesos de gestión participativa en contextos que se acercan a los descritos en este tipo, no se debe perder de vista, que su propósito es la reconfiguración de relaciones políticas y de formas de convivencia. No hablamos aquí de intentos por conocer y manipular técnicamente un mundo inerte, sino de procesos por reconfigurar un mundo social atravesado por significados, un mundo de la vida. Por ello insistimos en que la autoridad municipal no debe entender a su propio rol como uno de “experto” en la implementación de técnicas participativas o de “ingeniero social”, sino más bien como uno de propiciador, en conjunción con otros actores no necesariamente estatales, de un proceso

de aprendizaje práctico-moral, de ciudadanía, de recomposición de la preocupación por lo público -proceso que le afecta y transforma a él mismo, y sobre todo a su manera de comprender el vínculo que establece con la sociedad civil.

Gestión con participación instrumentalizada.

A diferencia del tipo descrito anteriormente, en los casos en que la participación es abiertamente instrumentalizada, no existe un claro desnivel entre una alta innovación municipal y un bajo nivel de organización de la sociedad civil. En ellos, tanto la innovación institucional del municipio como la organización autónoma de la sociedad tienen un nivel medio. Al interior de la municipalidad, los factores o estructurales, o funcionales, o las modificaciones al sistema electoral tienen, en diversas combinaciones, un cierto grado de innovación. Pero ello no es lo que interesa subrayar en este tipo, sino más bien el hecho de que tales innovaciones son instrumentalizadas por, o constituyen herramientas útiles dentro de las agendas privadas de determinados actores. Es decir, dentro de esta caracterización de gestiones participativas caben las experiencias en que bien las autoridades municipales, bien determinadas organizaciones civiles jerárquicamente estructuradas, se valen del discurso sobre la participación e implementan algunos cambios en la institucionalidad del gobierno local, con la finalidad de conseguir determinados fines de corte privado.

En tales experiencias aparece como un resultado evidente el que la fase de deliberación ampliada no se haya implementado en lo absoluto. El encuentro entre municipio y sociedad civil es mucho más puntual, mucho más restringido, que el que se registra en las modalidades asamblearias o de cabildos. Tal encuentro no se orienta a condensar intereses en disputa, ni a dar cabida dentro del estado a voluntades públicas autónomas, sino, como

decíamos, a adelantar intereses privados y a hacerlo de una manera mucho más clara que en el tipo anterior. La toma de decisiones se reduce a la recepción de pedidos a ser ejecutados por las autoridades estatales (el nivel de cogestión es nulo).

Desde la perspectiva municipal, tal acercamiento a la sociedad civil es el resultado de un cálculo político para asegurar la obediencia ciudadana frente a la administración o para sembrar votos a cosecharse durante las próximas elecciones (o ambas cosas a la vez). Y desde la óptica de la sociedad civil, este encuentro puntual con el municipio, surge, de manera similar a éste, desde una aproximación netamente estratégica, de organizaciones jerárquicas orientadas a obtener dividendos políticos y/o económicos.

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

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

Sistema de gestión participativa estable y fuerte.

Dentro de este último tipo de SGP, hallamos un grado de innovación institucional medio al interior del municipio, pero un nivel de organización social autónoma muy alto. Se trata de casos en los que si bien las autoridades han implementado algunas modificaciones o

estructurales, o funcionales, o referidas al sistema electoral, la piedra angular de la estabilidad y consolidación del sistema de gestión participativa la constituye la fuerza organizativa y capacidad de movilización de la sociedad civil. A partir de la información que tenemos disponible, tal situación hasta el momento presente sólo ha ocurrido en cantones donde existen organizaciones de base campesino-indígena con un claro sentido de identidad común y de territorialidad, y con el tema del desarrollo local en el centro de la discusión.

En tales casos, observamos que las asambleas, parlamentos o demás canales dentro de los que se realiza la primera fase de la participación -la de deliberación ampliada o “tumultuosa”- se halla claramente consolidada en el tiempo. Parece ser que determinados valores y prácticas reiterativas de algunos grupos indígenas en el Ecuador constituyen la base institucional, la matriz cultural, sobre la que se asientan esas extensas discusiones, esa paciente búsqueda de acuerdos, en la que se intersecan, se encuentran y compiten, los intereses civiles y las agendas oficiales del municipio.

Sin embargo, cabe señalar algunos reparos frente a este planteamiento. Sin bien, dentro de los casos que se acercan a ser descritos por este segundo tipo estilizado, parece plausible que esta base institucional cultural facilita la estabilidad del sistema de gestión participativa, al revisar las tres siguientes fases del mismo, no podemos dejar de concederle su derecho propio a la decisión política del municipio, es decir, al nivel formal de la política. Cuando observamos que el grado de formalización en el organigrama municipal, que la institucionalización efectiva, y que la operatividad de las tres siguientes fases del proceso participativo es bastante alto, se torna evidente que sin el respaldo municipal, esa matriz cultural que mencionamos antes difícilmente hubiera decantado en la consolidación de un SGP. Decimos esto porque los momentos de toma de decisiones colectivas, de

cogestión, y de control o evaluación a la gestión municipal, a pesar de que los factores culturales que facilitan la deliberación extendida ya estaban presentes, sólo han cristalizado en prácticas concretas tras el cambio político y la consecuente innovación institucional a nivel de autoridades municipales en determinados cantones.

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

Conclusiones.

A pesar del problema de restricción informativa, este análisis preliminar de nueve experiencias, más o menos exitosas o fallidas, recientes o más estabilizadas, de gestión participativa, nos ha permitido formular algunas conjeturas que eventualmente, y

únicamente tras el trabajo investigativo, se podrán transformar en hipótesis más afinadas. Para cerrar esta disquisición, quisiera hacer un esfuerzo de síntesis, a través del cual presentar esas conjeturas y ofrecer una visión general de los casos estudiados.

En primer lugar, cabe reparar en los factores presentes que se repiten, en diversas combinaciones, en las experiencias menos logradas de implementación de sistemas de gestión participativa. Todas las experiencias cercanas a los primeros tipos estilizados (gestión “tecnificada y frágil” y gestión “instrumentalizada”) ocurren en cantones urbanos y urbano intermedios; en todas ellas el proceso de cambio político es reducido a su dimensión técnica; y finalmente, con mayor o menor claridad, los mecanismos de participación se constituyen como instrumentos que sirven a determinados intereses de carácter privado -no público.

Detengámonos primeramente en aquella tecnificación de la gestión participativa. En el estado actual de nuestra investigación, resulta difícil comprender con mayor profundidad el por qué de este fenómeno, pero constatamos que en algunos casos se elogia desmedidamente a los cambios a nivel técnico-administrativo. Las formas de relación consolidadas en el tiempo de la sociedad con el estado no son pensadas como un elemento central de estas reformas políticas. El clientelismo, el caciquismo y el corporativismo no son tematizados, no aparecen como las instituciones sociales a ser desafiadas con los cambios políticos a nivel local. Lejos de ello, se recalca en las dimensiones administrativas de la innovación municipal. Así, se debilita la posibilidad de viabilizar una situación de gobernabilidad democrática a nivel local; y se desviste a la gestión participativa de sus contenidos democratizantes: se resta importancia a las prácticas que apuntan a reconfigurar formas institucionalizadas de convivencia y relaciones de poder -en un sentido amplio y no meramente estatal-, congelando la gestión participativa en una tímida aplicación de

modelos administrativos. Este equívoco desvía la atención de las formas de involucramiento de la ciudadanía en problemas comunes que afectan a su localidad, opacándose la centralidad de la activación de esferas públicas a la hora de revitalizar la democracia.

Otro de los problemas recurrentes en las experiencias menos exitosas es la instrumentalización de la gestión participativa. Desde la óptica municipal se trata de un acercamiento meramente estratégico a la ciudadanía. A partir de un cálculo de réditos políticos, se recogen demandas, se detectan necesidades de los gobernados, y así se decide qué obras realizar en aras de legitimar al gobierno municipal. Y desde la óptica de la sociedad civil, esta “participación” en la toma de decisiones parte igualmente de un cálculo estratégico, pero en lugar de reducirse a una estratagema política que busca legitimación, este encuentro con las autoridades estatales puede ser interpretado como una práctica de negociación y disputa de específicos recursos económicos y políticos muchas veces mediados de forma corporativa -se trata generalmente de prácticas de *lobby* adelantadas por grupos de poder defendiendo específicos intereses políticos estrechamente ligados con intereses económicos. Vemos entonces que lejos de reconfigurarse las relaciones patrón-cliente entre el estado y sociedad, en ciertos casos revisados sólo se implementa una toma conjunta de decisiones que viene a constituirse como una nueva modalidad de clientelismo: continuidad de una práctica arraigada en la cultura política de los actores que pasa a ser etiquetada con un nombre distinto y “políticamente correcto”. Cuando la participación es instrumentalizada por el municipio o por grupos sociales de poder, son únicamente intereses privados los que están en disputa. Sin que se desarrollen las cuatro fases del proceso participativo es difícil, si no imposible, que la diversidad de intereses privados presentes en el seno de la sociedad civil se condense, que tome un cuerpo más definido al

calor de la deliberación al interior de esferas públicas, y desemboquen en la generación de opinión pública y en la formación democrática de voluntades políticas.

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

Empezar a responder estas interrogantes lógicamente nos debe conducir a indagar cuáles son los factores presentes en los casos más estables, y ausentes en los casos más incipientes de gestión participativa, que contribuyen a ubicar las condiciones necesarias, las bases institucionales para que se consoliden sistemas políticos incluyentes y participativos.

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

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

esferas oficiales de poder. En los casos estudiados, han sido los municipios gobernados por autoridades indígenas los que han alcanzado el mayor grado de éxito relativo en la implementación de sistemas de gestión participativa.

Como ya decíamos, junto al apoyo desde la municipalidad, en estos casos “estables y fuertes”, podemos observar con claridad una fuerte presencia de organizaciones civiles. Los intereses de las organizaciones de base territorial, así como las de base sectorial, activan diversas esferas públicas débiles, forman diversos meandros que canalizan intereses públicos que se condensan en el conflictivo juego de la comunicación. Al interior de asambleas o parlamentos oficiales, o bien, al interior de esferas públicas más fuertes, con capacidad de reconfigurar las reglas del juego implantadas por el estado, se da acogida de manera estabilizada en el tiempo a esa diversidad de voces. Esos flujos de comunicación transmitidos de las esferas públicas débiles a las esferas públicas fuertes se canalizan, como si se tratara de una cadena de transmisión, hacia la toma de decisiones sobre políticas municipales, a la cogestión, y finalmente a la evaluación de tales políticas. El ciclo completo de la participación se cierra, el sistema de participación se asemeja a un sistema hídrico: diversos meandros organizativos alimentan un caudaloso y ruidoso espacio asambleario o parlamentario; a partir de éste se canalizan políticas municipales que son cogestionadas o ejecutadas por las autoridades y la ciudadanía; y finalmente tales programas son evaluados por sus mismos gestores deliberativamente. Los mismos canales que partieron del torrentoso caudal central retornan a él.

Dentro de estos SGP, la sociedad asedia a la institucionalidad estatal. Es decir, mantiene su autonomía frente a ella; lejos de desecar su participación al interior de los canales oficiales, lejos de ser cooptada por el gobierno local, lejos de ser burocratizada, la sociedad local obliga al estado a reconfigurar sus canales de participación de acuerdo a sus propias

necesidades, y no de acuerdo a los imperativos del sistema político. Y si bien los flujos comunicacionales son esencialmente inestables, la infraestructura organizativa estatal, de permanecer abierta al cambio, es capaz de sostener y coordinar tales flujos. Vemos entonces que el encuentro entre una gobernabilidad democrática propiciada por el municipio y la activación de esferas públicas se realiza en estas experiencias “estables y fuertes”.

Si bien estos procesos se han venido gestando primordialmente en el campo y en contextos donde, en su mayoría, las organizaciones que los sostienen se caracterizan por compartir una identidad étnica, y por defender un interés por mejorar su maltrecha calidad de vida (de ahí la relevancia del tema del desarrollo local en estos contextos), sería un enorme equívoco concluir que son estos los únicos elementos para el funcionamiento estabilizado de un sistema de participación. Como concluye Putnam en el estudio del caso italiano, la clave para el funcionamiento de sistemas democráticos tuvo como base institucional cultural el sentido de mutua identificación con un espacio público fundado en relaciones de mutua confianza. Esta cultura pública, fundada en relaciones de mutua confianza, no requiere para su existencia el pertenecer a un grupo étnico, ni es un fenómeno exclusivo de marcos rurales y pauperizados, sino que pasa por la existencia de dos precondiciones vinculadas entre sí: por un lado se trata de constituir redes asociativas civiles horizontales, que se relacionan por medio de la lógica del asedio antes descrita con la autoridad estatal; y por el otro lado, se trata de asegurar la voluntad política, y un alto grado de flexibilidad -para dar cabida a la participación inestable y diversa de la ciudadanía-, en la innovación institucional del estado a nivel local.

Por el momento conjeturamos que aquello que propicia un sistema de gestión participativa estable y fuerte no es, ni la pobreza, ni el sentido de pertenencia a una comunidad étnica.

Lejos de ello, parece ser que la variable crucial es la **confianza** entre gobernantes y gobernados que se genera cuando la participación democratizante, o activación de esferas públicas converge con innovaciones a nivel municipal orientadas a suscitar una situación de gobernabilidad democrática.

Esta gestión participativa pensada desde contextos locales que apuesta por la radicalización de la democracia en el Ecuador, como campo de investigación, y como promesa de transformación de la vida social y de encarar el problema económico y la gestión del poder, todavía tiene mucho que ofrecer. Hace falta profundizar en el tema de los rendimientos socio-económicos de estos procesos, vale decir, encarar críticamente el tema del desarrollo local. Y, evidentemente, hace falta profundizar en el campo investigativo, enfocado a fenómenos socio-políticos, que hemos esbozado con este estudio. Nos queda mucho por comprender sobre qué mecanismos de coordinación comunicativa, en correspondencia con gobiernos y sociedades locales diversas, resultan pertinentes y eficaces – precisamente, esperamos avanzar algunos pasos en esa dirección con la difusión de la matriz analítica desarrollada en la investigación que este trabajo reseña.