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, Mayo 2005

CIUDAD
Centro de investigaciones

eed

UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
ECUADOR

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.
Ilustración:Bastón de Mando Indígena

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

pág.

Índice General

5 ..... REVISITANDO EL DESARROLLO. REFLEXIONES EN TORNO A LAS EXPERIENCIAS DE "GESTIÓN LOCAL ALTERNATIVA".
Mario Unda

55 ..... LA EXPORTACIÓN BANANERA EN NARANJAL, UN FACTOR DE DESARROLLO O EXCLUSIÓN.
Mónica Dávila

85 ..... VISIÓN MUNDIAL EN EL ÁMBITO DEL DESARROLLO LOCAL.
Julián Guamán

121 ..... "LOS DESAFÍOS DEL PROCESO DE DEMOCRATIZACIÓN EN COTOPAXI.
Ana María Larrea

161 ..... GESTIÓN MUNICIPAL PARTICIPATIVA DEL CANTÓN IBARRA EN LOS AÑOS 2000 A MAYO DEL 2003.
Carmita Méndez, Rosario Trujillo, Jorge Pozo

199 ..... MODELO DE GESTIÓN Y GERENCIA PARA GOBIERNOS LOCALES ALTERNATIVOS (CASO GUAMOTE).
Fabiola Santillán

233 ..... LA GESTIÓN PARTICIPATIVA EN LA PROVINCIA DE SUCUMBÍOS.
Franklin Yacelga

LA GESTIÓN PARTICIPATIVA EN LA PROVINCIA DE SUCUMBÍOS

Franklin Yacelga

Para Martina y Nataly
Acompañantes incondicionales
en la búsqueda de alternativas
al pensamiento único.

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.

Índice

CAPÍTULO 1. EL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN *237*

Contexto del Problema 237
Enunciado del Problema 237
Elementos del Problema 237
Formulación del Problema 237
Objetivos de la Investigación 238

CAPÍTULO 2. LA GESTIÓN PARTICIPATIVA *238*

Aproximación Teórica a la Gestión Participativa 238
Caracterización de la Gestión Participativa 239
Operacionalización del concepto de la Gestión Participativa 242
Índice de la Gestión Participativa 244
Matriz de la Gestión Participativa 245

CAPÍTULO 3. LA GESTIÓN DEL HCP DE SUCUMBÍOS *249*

Caracterización de la Gestión del HCPS 249
Los hallazgos del estudio de caso 250
Bibliografía 252

Capítulo 1
El proyecto de investigación

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.

Capítulo 2
La gestión 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[1]; 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[2], modificar los poderes locales y democratizar la gestión.

A la par desde "la academia" se trata de discutir y problematizar las diferentes aproximaciones, enfoques y metodologías[3] 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 partici-

1. Véase, CONAM, GTZ, La Modernización del Estado.
2. 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. 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.
3. Un síntoma de aquello es la cantidad y diversidad de ofertas educativas que se han colocado en el mercado.

pación 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 de conocimiento como algo complejo, multidimensional, axiológico, en tensión[4].

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[5].

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[6], sistema de actores e 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[7]. Puesto que la eficiencia productiva no depende 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[8].

4. 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.
5. Véase Boisier S. "Teorías y Metáforas sobre desarrollo Territorial". Ediciones CEPAL- Naciones Unidas, 1999.
6. 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.
7. Francisco Alburquerque, *La importancia del enfoque del desarrollo económico local* en Transformaciones globales instituciones y políticas de desarrollo local. Ediciones Homosapiens, 2001.
8. Ob. Cit. Pág. 185.

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 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[9].

La segunda, la ***participación ciudadana***[10] 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[11].

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[12].

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[13].

9. Nuria Cunill, *Los Elementos Básicos del Concepto de Participación Ciudadana*, en Participación Ciudadana, VV.AA. CESEM- Fundación Ebert, México, 1996.
10. 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.
11. Ob. Cit., Pág 69 y ss.
12. Véase, Nuria Cunill "La rearticulación de las relaciones Estado –Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos", publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 4, Caracas, 1995.
13. 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[14] 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[15]. La participación, por lo tanto, es una manera de visibilizar la politización de estas reglas 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[16].

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.

14. 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.
15. Gret M y Sintoner Y. Ob Cit., Pág. 40 y ss.
16. 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.

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 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 la 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[17].

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.

17. 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[18]

Componentes	Objetivo	Dimensiones	Indicador	Alternativa	Valor
Planificación participativa	Evaluar la existencia de procesos de planificación participativa orientados a definir de manera concertada un diagnóstico, una visión de futuro y líneas estratégicas de desarrollo	Planeación participativa	Existencia de diagnóstico participativo	No existe diagnóstico local	0
				Existencia de un diagnóstico local	1
				Diagnóstico local actualizado	2
				Diagnóstico local sin relación con el PDL	3
				Diagnóstico local sirve de base para el PDL.	4
			Existencia de Plan Participativo de Desarrollo	No existe Plan de Desarrollo	0
				Plan de Desarrollo archivado	1
				Plan de Desarrollo en elaboración	2
				Plan de Desarrollo vigente	3
				Plan de Desarrollo actualizado y vigente.	4
			Existencia de Plan Operativo Anual participativo	No existe Plan Operativo Anual (POA)	0
				Se elabora POA en base a cuotas políticas	1
				Se elabora POA con los criterios y opiniones de los técnicos de la entidad	2
				Se elabora POA en base a demandas comunitarias.	3
				Se elabora POA en base a PDL	4

18. 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	0
				Se han introducido reformas en el funcionamiento	1
				Se tiene un proyecto de reformas al orgánico funcional	2
				Como parte del Plan de Desarrollo, se tiene una propuesta de reorganización administrativa a través de la cual se pretende dar un giro al rol del Consejo.	3
				Está en ejecución una propuesta que busca adecuar la estructura institucional a las necesidades actuales de desarrollo de la provincia; al tiempo que se logra elevar la eficiencia y eficacia de los empleados y trabajadores, para lo cual se busca introducir modelos de gestión que giran en torno a procesos y no ha funciones.	4
			Adopción de sistemas de gestión flexibles, horizontales e informatizados .	No se han adoptado nuevos modelos de gestión	0
				Se han introducido cambios parciales en la gestión	1
				Se tiene una propuesta de gestión moderna	2
				Se ha adoptado un modelo de gestión basado en las nuevas formas de organización de la producción	3
				Se ha incorporado un modelo de gestión que facilita la participación ciudadana, a través de mecanismos de información, sugerencias y denuncias de los problemas.	4
			Institucionalización de espacios y procesos de participación ciudadana	No existe ningún tipo de institucionalización de la participación ciudadana	0
				No existe voluntad política en el nivel político del Consejo	1
				Existen espacios de participación ciudadana aislados	2
				Existen espacios de participación ciudadana en programas y proyectos con apoyo externo	3
				Se ha institucionalizado la participación de la población en la gestión, administración, comercialización, financiamiento y operación, evaluación y seguimiento de los bienes y servicios que presta el gobierno local.	4

Capítulo 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 1
			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.	
			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 jó-

venes y adultos, de grupos étnicos, en definitiva involucró a los distintos actores sociales, económicos, políticos e institucionales, en el diseño de esta propuesta de desarrollo para la provincia.

Además se podría pensar que este ejercicio de participación impulsado por HCPS posibilitó la construcción de una ciudadanía, que orientó el interés colectivo en contraposición al interés puramente individual, y que además, mientras duró este ejercicio, se provocó una suerte de redistribución del poder político, al lograr involucrar a actores tradicionalmente excluidos de la gestión en la discusión y decisión del futuro de la provincia.

La participación ciudadana, la existencia de un registro de actores sociales, institucionales gubernamentales y no gubernamentales, incluyendo datos sobre dirigencia, capacidades y acciones da cuenta del interés del HCPS de relacionarse con los actores locales e incluso de que en algún momento los involucra en el proceso de desarrollo de la Provincia, como es el caso de la Asamblea Provincial de Sucumbíos que es una instancia de coordinación y legitimación de las actividades y proyectos que se pretenden impulsar en la provincia. Ello a su vez, da cuenta de la existencia de instancias de participación que han sido legitimadas por las estructura institucional. No obstante, al constatar que en la práctica el HCPS no ejecuta el plan participativo, se puede pensar que la participación de los diferentes actores termina legitimando el ejercicio de gobierno, con ello la participación es un instrumento del gobierno local, más aún, cuando por la información de campo se conoce que en la relación entre comunidad y gobierno provincial predomina el clientelismo y los intereses corporativos.

Por otro lado, se encuentra la **existencia de algún mecanismo de información y rendición de cuentas** a la ciudadanía; pero se advierte que la población al no conocer como se distribuye el presupuesto y cuáles son los criterios de priorización del gasto, este mecanismo resulta insuficiente. O por el contrario, son precisamente estas decisiones las que se oculta a la población; y más bien lo que se tiene es una vocería, representada por el departamento de comunicaciones del HCPS, que se encarga de difundir las acciones realizadas por el HCPS. Esto quizá explique la inexistencia de espacios de veeduría, a pesar de que existe una aparente voluntad política. En la práctica no interesa que la población controle los procedimientos y el destino de los recursos públicos que maneja la Prefectura de Sucumbíos.

Rol en la economía local; por lo encontrado se podría pensar en la existencia de una capacidad institucional para el diseño y ejecución de una Agenda de Desarrollo que responde a las demandas locales colectivas. No obstante, la constatación empírica de este aspecto demanda de una investigación específica.

A pesar de ello, se encuentra que el HCPS ha impulsado acciones para conocer la realidad local, sus recursos, las potencialidades humanas, las herencias del pasado, su identidad, las actividades productivas; un ejemplo concreto de este esfuerzo son el diagnóstico y plan provincial, elaborados; no obstante, no por ello se podría asegurar la existencia de un sistema de información y documentación sobre los aspectos de la realidad socioeconómica de la provincia. Considero que este esfuerzo responde a la coyuntura política y no a la institucionalización del quehacer investigativo.

Por otro lado, se encuentra la existencia de ejes de desarrollo concertados con algún sector de la economía, básicamente para brindar asistencia técnica, capacitación e investigación productiva, a las comunidades indígenas y mestizas de la provincia. Cabe mencionar, por lo encontrado en la visita de campo que este eje de acción no responde a una estrategia de desarrollo sino a la presión y demanda de las comunidades; con lo que tienen una puerta de acceso a ellas y pudiendo manipular su intervención. Este hecho se constata al encontrar que las inversiones en infraestructura vial y de servicios empresariales son aisladas y no responden a una estrategia de intervención sino a las prácticas de clientelismos que utilizan los miembros del Nivel Político.

Gestión Democrática del Gobierno Local, al respecto es importante mencionar la existencia de una propuesta de reorganización administrativa a través de la que se pretende dar un giro al rol del Consejo Pro-

vincial; 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 N° 4, Caracas, 1995.

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

Gret M. y Sintomer Y., *Porto Alegre, Los desafíos de la democracia Participativa.* Ediciones Abya Yala – CIUDAD, 2002.

Larrea A. y Larrea F., *Participación ciudadana, relaciones interétnicas y construcción del poder local en Saquisilí,* en Ciudadanías emergentes. Experiencias democráticas de desarrollo local. Ediciones GDDL, 1999

Ramírez Franklin, *La política del desarrollo local, innovación institucional, participación y actores locales en dos cantones indígenas del Ecuador.* Serie Ensayos Forhum. Ediciones del Centro de investigaciones Ciudad, 2001.

Sen Amirtya, *Desarrollo y Libertad.* Ediciones Planeta, 2000.