

FLACSO ECUADOR
MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES
CON MENCIÓN EN DESARROLLO LOCAL
Convocatoria 2000-2002

Comunicación y Gestión Participativa:
Perspectivas para el fortalecimiento

Realizada por:
Lorena Cantillo Turbay

Asesor de tesis:
Cecilia Ceraso

Lectores:
Verónica Isabel Andino
Mario Unda

Quito, mayo del 2009

Mi agradecimiento muy especial a:

El Proyecto de Fortalecimiento a Municipios Indígenas Alternativos –FORMIA-CODENPE-AECI por el interés en el tema y el apoyo institucional brindado para la realización de esta investigación.

Los Gobiernos Municipales de Antonio Ante y Francisco de Orellana, sus autoridades y funcionarios, que compartieron las experiencias desarrolladas en el marco de su gestión local participativa.

Fernando López... por los aportes, las enseñanzas y las sugerencias antes, durante y después de realizada esta tesis. Por el trabajo y las experiencias compartidas que nos han hecho reflexionar, darnos cuenta y seguir apostando. Por los cafés, las sonrisas y la buena energía siempre. Por el encuentro y los re-encuentros en Colombia y Ecuador.

A Carolin Schurr, por los comentarios y anotaciones que enriquecieron esta investigación. Por esa otra mirada, clave y necesaria, al proceso y sus resultados. Por todas las preguntas, que me hicieron volver a mirar.

A Federico Araneta, por la experiencia compartida entre Ecuador y Argentina y por los aportes que enriquecieron el trabajo final de la investigación.

TABLA DE CONTENIDOS

CAPITULO I:

INTRODUCCION

1. Presentación del tema de estudio.....	6
2. Objetivos generales y específicos.....	8
3. Reseña Teórica.....	9
3.1. Desarrollo	9
3.2. Participación.....	12
3.3. Comunicación.....	15
4. Supuestos teóricos y preguntas centrales.....	29
5. Perspectiva metodológica	31

CAPÍTULO II

GOBIERNOS LOCALES PARTICIPATIVOS

Y EXPERIENCIA COMUNICATIVA EN ECUADOR

2.1. Cronología reciente de la participación en la gestión municipal en Ecuador.....	34
2.2. Marco legal de participación y comunicación en el Ecuador.....	40
2.3. Contexto general de los ocho gobiernos locales.....	46
2.4. Mirada-Resumen a participación y comunicación.....	49
2.5. Principales Hallazgos en participación.....	49
2.6. Principales hallazgos en comunicación.....	60
2.7. Comunicación y gestión participativa: ¿Una práctica real? O ¿una realidad por practicar?.....	73
2.8. Primeras conclusiones a partir de una mirada general.....	75

CAPITULO III

UNA MIRADA A DOS CASOS

Gobierno Municipal Antonio Ante

3.1. Datos informativos del cantón Antonio Ante.....	79
3.2. Gestión municipal.....	80
3.3. La Participación en la gestión: desarrollo y estado actual del proceso...	84
3.4. La Comunicación en el proceso participativo.....	92

Gobierno Municipal Francisco de Orellana

3.5 Datos informativos del cantón Francisco de Orellana.....	109
3.6 Gestión municipal.....	110
3.7. La Participación en la gestión: desarrollo y estado actual del proceso...	114
3.8 La Comunicación en el proceso participativo.....	122

CAPITULO IV
ANALISIS Y PROPUESTAS

4.1 Análisis comparativo a las dos experiencias:	
Mirada relacionada con la gestión participativa.....	142
4.2 Mirada relacionada con las acciones y situaciones comunicativas.....	147
4.3 Conclusiones generales a partir del análisis.....	160
4.4 Propuestas para una comunicación que potencie la gestión participativa.....	162
 CONCLUSIONES.....	 178
BIBLIOGRAFIA.....	185
ENTREVISTAS.....	188

Resumen

En Ecuador desde la década del 90 se han visibilizado en el escenario nacional experiencias de gestión local participativa. Autoridades de Gobiernos Municipales se interesaron y comprometieron en la implementación de nuevas formas de gestionar lo público, basadas principalmente, en la participación directa de la ciudadanía en la toma de decisiones. Estas experiencias que surgieron con mayor fuerza en la sierra y el oriente del país compartiendo características similares, se fueron desarrollando según las particularidades de cada territorio, de sus actores, interacciones, objetivos y contextos sociales, culturales y políticos.

A partir de conocer las formas y estrategias a través de la cuales se pone en práctica la gestión participativa en estas experiencias, se busca identificar y analizar las acciones, procesos y situaciones de comunicación que se están desarrollando. Para esto, se realiza una mirada general a partir de un recorrido por ocho municipios: Antonio Ante, Otavalo, Pallatanga, Pelileo, Girón, Pablo Sexto, Quijos y Francisco de Orellana, y luego se centra el trabajo en dos casos: Antonio Ante y Francisco de Orellana. La reflexión y el análisis sobre las similitudes y diferencias en el tema de comunicación en el marco de la gestión participativa en estos dos gobiernos municipales, aportan insumos fundamentales para la formulación de elementos conceptuales y metodológicos que ayudan al fortalecimiento de la relación Comunicación-Gestión local participativa.

CAPITULO I: INTRODUCCIÓN

1. Presentación del tema de estudio

Desde la década del 90 en Ecuador cobraron fuerza experiencias de gestión local que involucraban de manera directa la participación de la ciudadanía en la gestión de lo público. Se hicieron visibles gobiernos seccionales interesados en implementar mecanismos y herramientas para estar más cerca de la población, vincularla a los procesos municipales y escuchar sus opiniones y propuestas. Esta forma de gestionar lo público requería otras maneras de relación, interacción y comunicación entre el gobierno local y la población; lo que generó, entre otras cosas, la creación de espacios de diálogo, concertación y toma de decisiones compartidas¹.

Los gobiernos interesados en una gestión pública participativa se enfrentaban, entre otras cosas, con un choque entre la cultura moderna propuesta por el estado nación y sus modos de relacionarse con la población y, una comunidad cargada de una hibridez cultural, social y política. Una comunidad pluricultural, en el sentido de que existía “una convivencia de culturas en el mismo espacio territorial, aunque sin una profunda interrelación equitativa entre ellas” (Walsh, 2009:44).

La gestión participativa requiere en sí misma, una interacción entre el gobierno y la comunidad y entre los diferentes actores que hacen esa comunidad para construir conjuntamente y para gestionar el desarrollo colectivo. Por esa razón, en el marco de estos procesos, aunque reconocer la diversidad y la diferencia es importante, no es suficiente; hay que ir más allá, facilitando y generando las condiciones sociales, políticas, institucionales y comunicativas que permitan consolidar espacios de diálogo, intercambio y articulación.

¹ Algunas de estas experiencias estuvieron motivadas por los procesos que se desarrollaban en otros países de América Latina, como Brasil, Colombia y Bolivia, donde la participación ciudadana aparecía como un eje importante del escenario político e institucional al tiempo que era un referente clave para alcanzar un desarrollo más equitativo. Otras, encontraron la motivación en la Cooperación Internacional dispuesta a asesorar técnica y financieramente a estos gobiernos seccionales para fortalecerlos en su búsqueda de una gestión participativa.

En este sentido, la interculturalidad entendida como proyecto social y político es fundamental en el marco de los procesos locales de gestión del desarrollo, de la participación y de la comunicación. Por este motivo, se consideran claves los aportes y reflexiones que desde el concepto y la práctica, hace Catherine Walsh cuando se refiere a la interculturalidad y su distinción de la multiculturalidad y la pluriculturalidad:

La interculturalidad es distinta en cuanto se refiere a complejas relaciones, negociaciones e intercambios culturales, y busca desarrollar una interacción *entre* personas, conocimientos, prácticas, lógicas, racionalidades y principios de vida culturalmente diferentes; una interacción que admite y que parte de las asimetrías sociales, económicas, políticas y de poder, y de las condiciones institucionales que limitan la posibilidad de que el otro pueda ser considerado sujeto –con identidad, diferencia y agencia- con capacidad de actuar” (Walsh, 2009:45)

Por otra parte, estos gobiernos locales al asumir un nuevo modelo de gestión, pasaban de ser prestadores de servicios y ejecutores de obras, a asumir otros procesos para lograr un desarrollo integral, social, cultural, humano y político, lo cual implicaba nuevos retos al replantear las formas de gestionar lo público y de relacionarse el Estado y la sociedad.

Los resultados de estos procesos en el marco del desarrollo cantonal han sido objeto de estudio por parte de instancias académicas e institucionales; sin embargo, hay un tema poco explorado y en el que se centra el interés de este trabajo: La comunicación en experiencias de gestión participativa. Para esto se comprende la comunicación más allá de la utilización de los medios masivos para llegar a miles de personas como única forma de garantizar la eficiencia y eficacia; “no nos referimos únicamente a los medios, aunque reconocemos que estos son aparatos culturales, y no solo tecnológicos, muy importantes y que se articulan a la conformación e intercambio de culturas, a la organización económico-social y a la construcción de consensos y disensos políticos en una sociedad” (Alfaro, 1993:27).

Cuando hablamos de comunicación en la gestión participativa, también hacemos referencia a las prácticas y acciones sociales que se dan entre actores locales presentes en un mismo territorio, pues se considera que lo masivo y lo interpersonal no son excluyentes, sino diferentes y complementarios. La comunicación que potencia la

gestión participativa municipal y el desarrollo local, es la que comprendemos como una acción social, cultural, cotidiana y política que ubica a los seres humanos en diferentes situaciones, de interrelación, apropiación, concertación y construcción colectiva de sentidos y que además de reconocer el entorno local, permite que se dé una relación con lo regional y lo nacional.

La realidad local demostraba que estos gobiernos no estaban preparados para asumir todos los desafíos y sus implicaciones en términos institucionales, organizacionales, políticos, sociales y culturales. Por eso, para algunos fue importante el apoyo y la asesoría brindada por organismos nacionales e internacionales que fueron fortaleciendo las capacidades locales en diferentes ámbitos de la gestión.

Sin embargo, la comunicación, aún cuando en algunos casos era abordada, no fue pensada estratégicamente desde el inicio de los procesos. No se concentraron mayores esfuerzos para crear nuevos o innovadores medios, espacios, canales, códigos o relaciones, que comunicativamente fortalecieran la participación y el nuevo modelo de gestión.

Este es el escenario desde el cual se parte para mirar, en el marco de esta investigación, la práctica comunicativa en algunos gobiernos municipales del Ecuador. A partir de un Acuerdo de Apoyo Mutuo² firmado entre la autora de este trabajo y el Proyecto de Fortalecimiento de los Municipios Indígenas Alternativos –FORMIA-CODENPE-AECI, se seleccionaron ocho Gobiernos Locales: Otavalo, Pelileo, Pallatanga, Girón, Quijos, Pablo Sexto, Francisco de Orellana y Antonio Ante para conocer los procesos comunicativos en el marco de su gestión participativa. El trabajo se profundizó, con el análisis de dos casos: Antonio Ante y Francisco de Orellana.

² El Acuerdo facilitaba las condiciones institucionales para el levantamiento de información en los ocho gobiernos municipales que fueron seleccionados teniendo en cuenta los requisitos planteados en la perspectiva metodológica. En contraprestación FORMIA contaría con insumos sobre el tema para su trabajo de fortalecimiento con los Gobiernos Locales en Territorios Indígenas: un Manual para el fortalecimiento de capacidades y el diseño de un proceso de formación.

2. Objetivos generales y específicos

2.1. Objetivo General:

Analizar procesos comunicativos que son propiciados desde el gobierno local municipal en el marco de su experiencia de gestión participativa, para identificar elementos que aporten al fortalecimiento.

2.2. Objetivos específicos:

- Identificar y describir elementos conceptuales sobre la relación Comunicación-Participación en procesos de gestión municipal.
- Conocer aspectos relacionados con la experiencia de gestión participativa que se desarrolla en los municipios seleccionados.
- Analizar las formas, los contenidos y los recursos de la comunicación utilizados en esas experiencias.
- Proponer elementos comunicativo-educativos para potenciar la comunicación en el marco de las experiencias de gestión participativa locales.

3. Reseña teórica

Para desarrollar este estudio partimos de una mirada a tres temas principales: desarrollo, participación y comunicación.

3.1. Desarrollo

A partir del concepto de desarrollo se han creado discursos, teorías y supuestos que en diferentes momentos de la historia se han analizado, polemizado o enriquecido desde los aportes que realizan diferentes disciplinas como economía, antropología, ciencias políticas, sociología y geografía humana, en entre otras.

Durante mucho tiempo el desarrollo estuvo estrechamente ligado al proyecto de modernización occidental que se ha basado en el crecimiento y en el progreso mediados principalmente por lo económico, y los programas destinados a combatir el subdesarrollo giraban en torno a la estabilidad macroeconómica, el crecimiento productivo, la industrialización o el producto interno bruto, entre otros temas que fueron el centro de los análisis y estudios puestos en práctica durante las décadas recientes.

Sin embargo y a partir de la falta de resultados en temas relacionados con eliminación o reducción de la pobreza; acceso, cobertura y calidad de servicios básicos para todos; garantía de derechos y bienestar y calidad de vida, entre otros; fueron surgiendo propuestas diferentes a través de las cuales se relacionaba de manera directa el desarrollo con lo económico, pero también con lo social, lo humano, lo individual, lo colectivo y las relaciones. Y esto ha ocurrido, entre otras cosas porque “el desarrollo es mucho más que un mero esfuerzo socioeconómico; es una percepción que moldea la realidad, un mito que conforta a las sociedades y una fantasía que desata pasiones” (Sachs, 1996:2).

En este contexto surgen propuestas como la del economista Amartya Sen quien plantea la necesidad de que el desarrollo económico vaya unido de manera directa con las libertades fundamentales de los seres humanos, con el rol y sobre todo, con el compromiso que tiene el Estado de mejorar la calidad de vida de las personas y generar las condiciones para vivir plenamente. Al hablar de las libertades fundamentales, Sen hace referencia a las capacidades de todos para satisfacer las necesidades básicas, vivir de manera sana en el ámbito físico, emocional, social e intelectual y participar en los procesos que los involucran de manera directa (Sen, 2000).

De esta manera nos acercamos a una concepción que busca liberarse de una mirada de desarrollo y progreso “occidental” para identificar formas endógenas, propias, que correspondan a un desarrollo desde lo que los seres humanos necesitan o no.

Un desarrollo que involucra de manera directa a los individuos, a sus capacidades reales para ser y hacer, para acceder y disfrutar de condiciones favorables en salud, educación, participación, alimentación y vivienda, entre otros aspectos fundamentales de la vida.

Una noción que hace un llamado a los gobiernos para que amplíen su mirada, para que asuman sus responsabilidades y también trabajen en el fortalecimiento de las capacidades y la generación de condiciones individuales que se reflejarían en los grupos sociales, en la colectividad y en la nación.

3.1.1. Desarrollo Local

En este contexto social, académico y político el desarrollo local surge como una alternativa para profundizar el sentido y las formas de comprender y asumir el desarrollo. Plantea la importancia de la interacción entre aspectos relacionados con identidad, territorio, actores y apuestas, en los escenarios que se habitan y se comparten con otras personas. Desde esta concepción, lo local no es visto en contraposición de lo global, sino en su complementariedad que hace posible aprovechar al máximo las ventajas y las posibilidades que nos ofrecen.

De igual forma, lo local no se piensa únicamente desde el espacio físico, entre otras cosas, porque no existe un espacio físico preexistente si no que más bien este es creado y cobra sentidos a través de las interacciones, relaciones, acciones, apropiaciones y construcciones que ahí se dan (Massey, 1999). De esta manera, pensar lo local implica reconocer las particularidades propias y además, tener presente el entorno social, cultural y político del cual se hace parte.

Aún cuando Coraggio manifiesta que la discusión no debe centrarse en qué es lo local porque existen diferentes concepciones y elementos, sino en el sentido que tiene el desarrollo, el autor se acerca a una caracterización que aporta en este trabajo, a la comprensión de esta dimensión:

Por “lo local” no nos referimos a algo minúsculo, parroquial, localista, sino a la condición común de una población que comparte una historia de asentamiento (que muchas veces desconoce) y la vida cotidiana cara a cara –aunque sea de manera más o menos desigual, más o menos conflictiva o solidaria-, en un territorio de radio variable, cuyos problemas están inmediatamente interconectados, y desde donde se vincula a otras localidades o microrregiones o a su más amplio entorno regional o nacional (Coraggio, 2003:2).

En Ecuador, el surgimiento de experiencias locales de desarrollo se comenzó a visibilizar más claramente en la década de 1990 y estuvieron acompañadas por innovaciones en el campo de la planificación, el diálogo y la concertación entre actores locales; la búsqueda de soluciones compartidas y las reestructuraciones institucionales para responder más adecuadamente a las necesidades y expectativas que surgían en el campo de la gestión pública y el desarrollo integral.

Sin embargo, el fortalecimiento de estas experiencias y su consolidación ha tenido que enfrentarse con la falta de programas y normativas nacionales que las potencien, con un proceso de descentralización que no ha avanzado realmente, con pocas condiciones de los gobiernos seccionales para trabajar articuladamente y con la inestabilidad política nacional, entre otros factores.

Por último, es importante resaltar esa comprensión del desarrollo local que involucra a los diferentes actores y el rol clave y estratégico que pueden tener en el marco de los procesos. Si tenemos presente que “la intervención en lo local es parte de una lucha de los actores por el cambio y el sentido del desarrollo, o si se quiere, por la construcción de hegemonía, de alianzas y consensos en el marco de conflictos locales” (Ortiz, 2004, 51), vemos más claramente la necesidad de contar con diversos espacios de diálogo, reflexión y concertación que faciliten los acuerdos alrededor de los temas que los convocan, que les interesan, que necesitan definirse en el marco de los procesos.

3.2. Participación

Las palabras participación y participativo aparecieron por vez primera en la jerga del desarrollo a fines de la década de 1950. Los activistas sociales y trabajadores de campo que se habían subido al coche del desarrollo con la esperanza de que así podrían ayudar a los oprimidos se encontraron frente a una realidad totalmente diferente a sus expectativas anteriores. Esto los llevó a atribuir la mayor parte de los fracasos que tuvieron los proyectos de desarrollo al hecho de que las poblaciones afectadas fueron marginadas de todos los procesos relacionados con su diseño, formulación e implementación. En una gran mayoría, ellos empezaron a abogar por el fin de las estrategias de acción de arriba hacia abajo y por la inclusión de la participación y los métodos participativos de interacción como una dimensión esencial del desarrollo (Rahnema, 1996:195)

Esta situación evidenciada por quienes estaban vinculados de manera directa a los programas de desarrollo, se unió posteriormente al reconocimiento que algunas organizaciones, gobiernos y agencias hacían de los pocos progresos y avances que en este campo se estaban logrando en los países en los cuales se intervenía. El llamado entonces a remirar o re plantear sus intervenciones fue acompañado por la búsqueda de nuevas estrategias que facilitaran o propiciaran la participación de las poblaciones en los planes y programas a ser implementados.

En el caso particular de América Latina, en la década de 1960 la participación fue vista como el instrumento más apropiado para lograr la incorporación de las sociedades en la dinámica del desarrollo. Posteriormente en los años 70, la participación no solo aparecía en los discursos de actores institucionales como la iglesia, el gobierno, las universidades y las ONGs, sino que además comenzó a visibilizarse en las manifestaciones e intervenciones de los pueblos. Para los años siguientes, la participación se vio vinculada a procesos de democratización y modernización desde la óptica que planteaba relacionar de manera más directa la sociedad civil con el estado (González, 1996).

De esta manera la relación participación-gestión pública y desarrollo comenzó a fortalecerse. Por un lado, los actores presentes en un territorio vieron la necesidad de involucrarse en los procesos y aportar desde sus conocimientos, experiencias y realidades a la búsqueda de estrategias adecuadas que les entregaran mayores beneficios individuales y colectivos. Por otro lado, los gobiernos y las instituciones veían las ventajas que la participación ofrecía para aprovechar al máximo los diversos saberes en el fortalecimiento de sus propias experiencias de gestión local.

3.2.1 Tipos de participación

Se distinguen 4 tipos de participación, dos que se presentan en la esfera privada: la participación social y la comunitaria, y dos en el ámbito de lo público: la ciudadana y la política (Cunill, 1991 citada por González, 1996:18). Sin embargo en la realidad de las prácticas cotidianas locales, muchas veces es difícil diferenciarlas porque asumen rasgos de una u otra dependiendo las características de los procesos, los fines y los intereses en los cuales se enmarcan.

Estas formas de participación que pueden verse complementariamente, involucran el ser individual y el ser colectivo de cada persona, la invitan a ser parte de un proceso, a relacionarse con otros en su grupo, barrio o comunidad, a tomar decisiones y ejecutar acciones para defender sus intereses y satisfacer sus necesidades, aportando al fortalecimiento de la gestión, la democracia participativa y el desarrollo local.

3.2.2. Niveles de participación

Las experiencias de participación y las formas en que los actores se vinculan a ellas en el marco de los contextos locales varían según las características propias de cada proceso, los objetivos que se persiguen, las condiciones existentes, los actores involucrados, sus intereses y su nivel de fortalecimiento, entre otros aspectos que pueden determinar las actuaciones a nivel individual y colectivo de las personas.

Los procesos de participación tienen alcances diferentes según el involucramiento de los actores, para comprenderlos de mejor manera, es importante recordar los siete niveles de participación que han sido propuestos por Esperanza González: Información, Consulta, Iniciativa, Fiscalización, Concertación, Decisión y Gestión (González, 1996:19).

CUADRO 1

GESTION	
Son las acciones que se implementan para solucionar un problema, prestar un servicio o satisfacer una necesidad, entre otras alternativas. La gestión o co-gestión, como también se conoce, involucra el manejo de recursos técnicos, físicos, económicos y humanos en la búsqueda de los resultados deseados. Aquí las personas participan de manera directa en la ejecución de acciones o procesos destinados para un fin.	
DECISION	
Es cuando se opta por una o más líneas de acción, cuando se define qué ideas o propuestas seguir, teniendo en cuenta la existencia de varias alternativas posibles. Es uno de los niveles de la participación que más nos compromete en los planes y proyectos, ya que nos involucra de manera directa al tomar decisiones sobre las acciones que se ejecutarán.	
CONCERTACION	
Es el proceso a través del cual dos o más personas o grupos establecen un acuerdo o compromiso para dar solución a situaciones o problemas que han sido identificados previamente. En la mayoría de los casos el acuerdo incluye los medios o las formas que serán utilizados para lograr el objetivo. Es importante que además de estar informadas, estas personas estén fortalecidas técnicamente, lo cual facilita y potencia su participación en la consecución de los acuerdos.	
FISCALIZACION	
O control social, es el seguimiento o la vigilancia que realizan las personas de manera individual o grupal, a los programas, proyectos y planes que fueron decididos. El control social es muy importante porque permite que las personas participen asumiendo mayores compromisos y propiciando el cumplimiento de lo definido previamente.	
INICIATIVA	
Es cuando las personas presentan sugerencias o propuestas que tienen como fin afrontar una situación o problema, que los afecta de manera directa o indirecta. Cuando las personas hacen propuestas están asumiendo un papel más activo ya que se ven así mismas con capacidades para participar en la definición de soluciones.	
CONSULTA	
Es el proceso que permite a las personas dar su opinión sobre un tema, problema o situación, en su totalidad o en un aspecto determinado. Los resultados de esta consulta se convierten en insumos importantes para la toma de decisiones por parte de las autoridades. La opinión de los actores está más sustentada en la medida que las personas tienen información sobre el tema consultado.	
INFORMACION	
Relacionado con el conocimiento que tienen las personas a través de datos o hechos sobre una situación, acontecimiento o proceso que se desarrolla en su entorno y que le permite actuar, opinar o decidir sobre aspectos que le interesan. Estar informados es fundamental para que las personas puedan participar o involucrarse en los procesos locales.	

Fuente: González, 1996:21. Re-elaborado por Cantillo, 2008:6,7

Estos siete niveles son importantes, sin embargo, según se avanza en la escala que va desde la información hasta la gestión, el compromiso que asumen tanto las personas como las instituciones es mayor ya que, entre otras cosas, la participación en los asuntos de la gestión pública, define o tiene influencia en la concreción de acciones que buscan entre otras cosas, mejorar las condiciones de vida, satisfacer las necesidades básicas y lograr un bienestar colectivo. Por esa razón, en el marco de este trabajo, consideramos que no se puede pensar un nuevo desarrollo, sin involucrar directa y activamente a los actores sociales, políticos, institucionales y gremiales que están en el territorio donde se interviene o donde se ejecutan los planes, estrategias o programas.

En Ecuador, por ejemplo, las experiencias de participación ciudadana y política en gobiernos locales, están ligadas a las experiencias de desarrollo local que surgieron en la década del 90 con el fin de identificar de manera conjunta estrategias que mejoraran la calidad de vida de la población. De igual manera, con otras que a partir del 2000 fueron consolidándose en el escenario local y nacional de la mano de actores de organizaciones sociales o del movimiento indígena que estaban interesados en ganar espacios y representatividad en la vida pública y política del país.

Hoy se mantienen diversas experiencias donde la participación ciudadana es parte fundamental del modelo de gestión pública que se implementa. En ellas, los siete niveles de participación planteados por González (1996) no solo están presentes, sino que se enriquecen y reconfiguran según los objetivos, las necesidades y características de cada proceso.

3.3. Comunicación

Durante muchos años la comunicación ha sido relacionada de manera directa con la transmisión que un emisor hace de un mensaje a través de un canal para que llegue a un receptor; esto ha ocurrido en gran parte, por la fuerte influencia que ha tenido la teoría matemática de la comunicación formulada en la década de 1940 por Claude Elwood Shannon. Sin embargo desde esa época, han sido muchos los cambios, propuestas, análisis y nuevas formulaciones que se han dado desde diferentes disciplinas y en diversos países.

Como punto de referencia se realiza un breve recorrido por algunos planteamientos que han enriquecido los estudios sobre comunicación. Se inicia con el esquema lineal que proponen Shannon y Weaver en la década de 1940 cuyo énfasis está en la reproducción de un mensaje que sale de un lugar y llega a otro, tratando de mantenerlo igual o bastante aproximado al original.

En este modelo de comunicación se tiene en cuenta la fuente (produce el mensaje), el codificador o emisor (transforma el mensaje en signos para que se transmita), el canal (el medio que lo transporta), el descodificador o receptor (lo reconstruye) y el destino (persona o cosa a quien se transmite). Sin embargo el énfasis no se hace directamente en las personas que intervienen en el proceso comunicativo sino en ciertos aspectos técnicos que permiten medirlo, transmitirlo o que lo dificultan (Mattelart y Mattelart 2003:42).

Al finalizar la década del 40 Harold Laswell, perteneciente a la corriente de la *Mass Communication Research*, basa sus planteamientos sobre comunicación en la fuerza y el impacto que tiene la propaganda en la sociedad. Mantiene el modelo emisor-mensaje-receptor pero profundiza en el poder de los emisores sobre los receptores. Propone el término de la «aguja hipodérmica» al referirse al efecto de una comunicación que manipula a una sociedad homogénea sin capacidad de reaccionar más allá del esquema estímulo-respuesta. Posteriormente plantea el contenido de los mensajes como un nuevo elemento para el estudio de los medios, utilizando la fórmula que lo hizo famoso: Quién, dice qué, por qué canal, a quién y con qué efecto (Mattelart y Mattelart, 2003:28).

Sin embargo, diferentes disciplinas y teorías alimentaron el discurso y la investigación que permitió avanzar en las formas de comprender la comunicación y pasar de un modelo informacional y lineal a uno que reconoce las prácticas comunicativas en el marco de procesos de interacción e intercambio entre las personas. “Los emisores ya no transmiten unos mensajes- significados elaborados en virtud de un instrumento neutro. Tanto en la esfera de la emisión como en la de la recepción existe producción de

sentido, y no mera transferencia de los primeros a los segundos, aún cuando ella sea desigual, no simétrica” (Mata, 1994:25).

De esta manera tomaron fuerza en el escenario nombres como Gregory Bateson, Edward T. Hall y Paul Watzlawick relacionados con la Escuela de Palo Alto (1960), integrada por investigadores de diferentes disciplinas, quienes estaban en contravía con la teoría matemática de Shannon que se imponía. Trabajaban en una visión circular de la comunicación en la cual tanto emisor como receptor tenían un papel importante que cumplir en el proceso comunicativo, el cual veían como un proceso permanente, multidimensional y social en el que todos los comportamientos que se presentaban y el contexto en el que se desarrollaban, eran claves para comprenderlo.

Por su parte, en los postulados de Marshall McLuhan (1964) surgen las tecnologías como otro elemento para el análisis al aparecer como un determinante clave de las comunicaciones humanas.

El mensaje fue asumido más allá de su contenido ya que tendría la capacidad de generar cambios en las relaciones y actividades de los seres humanos. Sus principales presupuestos pueden centrarse en algunas ideas que se hicieron célebres como “somos lo que vemos”, “el medio es el mensaje” o “Aldea global”. Clasificó técnicamente los medios en calientes y fríos teniendo en cuenta la definición de los datos que eran transmitidos y el nivel de participación de la audiencia. Los primeros eran aquellos que generaban en las personas pasividad o no favorecían la interacción y los segundos, lograban lo contrario, es decir, promover la participación y la actividad (Gavarri, 2008).

En términos generales, dejar de ver la comunicación únicamente en su dimensión informacional, lineal y con actores activos y pasivos, permitió que en el debate aparecieran otros elementos relacionados por ejemplo, con la cultura, el lenguaje, las relaciones y la sociedad en general.

De esta manera, Jünger Habermas con la teoría de la acción comunicativa (1990) esboza una teoría universal de la sociedad que propone reconstruir a través de la expresión de

los individuos, del lenguaje y de la comunicación, nuevos espacios de comprensión, acuerdos, aceptación, cooperación e interacción como alternativa para consolidar nuevas dinámicas en las relaciones sociales de la humanidad. Plantea otras maneras de ver y relacionarse con el mundo, más allá de lo instrumental, formas que involucran de manera directa los contextos, las construcciones, los intercambios simbólicos; lo objetivo, lo intersubjetivo y lo expresivo.

El discurso y la práctica sobre comunicación se enriquece y alimenta con miradas más amplias que posibilitan ir más allá de lo tradicional, más allá de ver a los actores, los mensajes y los canales, y pensar que hay una convergencia permanente de otros aspectos, esos que dan vida y sentido a las personas, los grupos, las sociedades, a partir de sus interacciones, construcciones y de-construcciones.

Retomar estos planteamientos, que reconocemos que no involucran todo el panorama sobre el tema, se hace con el objetivo de mostrar algunos elementos útiles para mirar las acciones, procesos y relaciones comunicativas en los escenarios locales donde hay experiencias de gestión municipal con participación ciudadana. En el marco de esta investigación, los actores de la comunicación tienen un rol importante y protagónico. Sus características particulares y el entorno social, cultural y político del cual hacen parte, son fundamentales y definen en muchas ocasiones, el devenir de los procesos, sean participativos, comunicativos o de desarrollo.

En ese sentido, los presupuestos que abordan una mirada relacional, circular o multidimensional de la comunicación, tienen mayor relevancia que aquellos que se quedan en un modelo informacional y lineal donde hay un actor activo y otro pasivo.

De igual manera, ese reconocimiento de la comunicación como proceso social que no puede ni debe desconocer el entorno y las situaciones que allí se desarrollan, unido a la necesidad de identificar nuevas formas de relación, encuentro e intercambio entre los seres humanos; son claves y fundamentales para mirar los procesos participativos y comunicativos que se realizan en el marco de una gestión local municipal. Toda acción,

relación, situación y evento en el marco de la gestión local, es comunicativa; y como tal debe ser pensada, planificada y realizada.

3.3.1. La Comunicación en América Latina

En la década del 70 América Latina enfrentó problemas por la caída de los precios internacionales del petróleo y el fracaso del modelo económico impuesto, esto propició que personas de diferentes disciplinas, incluida la comunicación, buscaran nuevas alternativas para un desarrollo humano y equitativo acorde a las realidades de la población y de la región.

Al mismo tiempo, se estaban presentando debates sobre la comunicación teniendo en cuenta los procesos y escenarios que se estaban viviendo. Se criticaba el modelo de comunicación imperante en el mundo, entre otras cosas, por su linealidad y verticalidad, por su concepción de un emisor activo y un receptor pasivo que podía ser manipulado para alcanzar los efectos deseados, por ser “mecanicista, autoritario y conservador” (Beltrán, 2005:20).

El empeño por re conceptualizar la comunicación y ajustarla a las propias realidades culturales, económicas, políticas y sociales de América Latina, abrió el camino para la llamada, democratización de la comunicación, a través de iniciativas y planteamientos hechos a partir de la década del 60 por investigadores como Paulo Freire, Antonio Pasqualí, María Cristina Mata, Juan Díaz Bordenave, Rosa María Alfaro y otros.

Estos investigadores coincidían en ver la comunicación como un proceso interactivo, horizontal, participativo, entre sujetos, para la búsqueda de alternativas que les permitieran encontrar caminos para la transformación social. Una comunicación para ese otro desarrollo que se estaba proponiendo, que involucraba de manera directa a la población, sus características y condiciones sociales, culturales y políticas.

Surgieron entonces propuestas y conceptos como el planteado por Luis Ramiro Beltrán que recogía el sentir de algunos de los que en ese momento trabajaban en el tema:

“La comunicación alternativa para el desarrollo democrático es la expansión y el equilibrio en el acceso de la gente al proceso de comunicación y en su participación en el mismo, empleando los medios –masivos, interpersonales y mixtos – para asegurar, además del avance tecnológico y del bienestar material, la justicia social, la libertad para todos y el gobierno de la mayoría”. (Beltrán, 2005:21)

A partir de ese momento la producción de conocimiento en el tema de comunicación y desarrollo, comunicación y transformación social, comunicación y cultura, fue aumentando y convirtiéndose en el centro de análisis y estudios por parte de quienes se habían iniciado tiempo atrás en la práctica de las radios populares, los procesos de desarrollo rural y en general, en los ires y venires del desarrollo en América Latina.

De esta manera, en la década del 80 surgen planteamientos como los de Jesús Martín-Barbero (1987) quien sostenía que la comunicación estaba mediada por lo cultural, los contextos y las interacciones sociales, por lo tanto los análisis que se realizaban del mensaje, el emisor, el receptor o los canales, tenían que hacerse reconociendo esos contextos y las prácticas cotidianas en las cuales estaban inmersos.

Martín-Barbero invita a mirar el trabajo comunicativo desde otro lado, no desde los medios, sino desde las mediaciones. Su libro *De los medios a las mediaciones* (Barbero, 1987) hace ese llamado y desde él, la cultura recibe otra mirada, una que la convierte en mediadora de los procesos comunicativos, que permite ver tanto al emisor como al receptor como sujetos activos con historia, capacidades, propuestas y necesidades que pueden intercambiar e interactuar para lograr nuevas cosas:

“En la redefinición de la cultura es clave *la comprensión de su naturaleza comunicativa*. Esto es, su carácter de proceso productor de significaciones y no de mera circulación de informaciones y por tanto, en el que el receptor no es un mero decodificador de lo que en el mensaje puso el emisor, sino un productor también (Barbero, 1998:291)

Este es el contexto de producción de conocimiento y re conceptualización en el que América Latina se adentra para ir dando forma y sentido a sus propios procesos, viendo la comunicación de una manera diferente, relacionándola de manera directa con el desarrollo, el cambio social o la búsqueda de alternativas políticas y culturales. Un escenario donde los sujetos se convierten en actores activos y no en meros espectadores

pasivos de lo que sucede a su alrededor; donde los procesos comunicativos, son procesos culturales, políticos y sociales inmersos en la vida y la cotidianidad de las personas.

3.3.2. Tres Modelos de Educación: Tres concepciones de comunicación

Mario Kaplun (1996) al hacer referencia a la importancia que tiene la comunicación en los espacios populares y el rol que juega en los procesos formativos o pedagógicos, plantea la necesidad de que, antes de analizar la comunicación en sí misma, se reflexione sobre el enfoque de la educación desde el cual se trabaja o implementan los procesos comunicativos. Se refirió a tres modelos de educación: el que pone énfasis en los contenidos, el que lo hace en los efectos y por último, en el proceso, y aseguró que para cada uno de estos modelos de educación, correspondía una determinada concepción de la comunicación.

En términos generales, los principales elementos que son abordados por Kaplun en los tres modelos de educación y su relación directa con la comunicación en su concepción y en la práctica son:

- Modelo de educación que pone énfasis en los contenidos: se refiere a la educación tradicional donde hay un maestro que “sabe” y un alumno que “no sabe”. Se caracteriza por ser vertical, paternalista, autoritaria y no contar con espacios para el diálogo y la participación de los estudiantes ya que lo importante es el profesor y lo que este tiene que enseñar. En este modelo, el educador es quien habla, pone las reglas, selecciona los contenidos, es el protagonista y el actor activo, y por otra parte, el estudiante es quien escucha, obedece, recibe los contenidos y es un actor pasivo (Kaplun, 1996:22).

En este modelo, la concepción de la comunicación es aquella donde existe un emisor, un mensaje y un receptor; donde el emisor es el actor activo y el receptor el pasivo. Donde quien informa tiene el poder de escoger los mensajes y los presenta según sus propias visiones o intereses y el receptor solo escucha, pero no participa en un diálogo abierto y constructivo que posibilite una reflexión a

partir de lo recibido. “El emisor domina, es el dueño, el protagonista de la comunicación. Se califica a esta comunicación de unidireccional porque fluye en una sola dirección, en una única vía: del emisor al receptor” (Kaplún, 1996:26)

- Modelo que pone énfasis en los efectos: busca “moldear” la conducta de las personas, un cambio de actitud que sea favorable a los objetivos definidos de manera previa por el educador, sin que esto implique reflexión o análisis por parte de los educados quienes se acostumbran a ser guiados por otros.

En términos de comunicación, el modelo pone el énfasis en los efectos. Mantiene un emisor activo y protagonista que envía un mensaje al receptor, quien ahora puede responder o reaccionar a través de una retroalimentación que aparentemente es recogida por el emisor. Sin embargo, aún cuando pareciera que disminuye la unidireccionalidad, es importante tener presente que esta es una comunicación persuasiva o manipuladora, que busca precisamente, una respuesta, un efecto en función de un objetivo que ha sido definido por otros. (Kaplún, 1996:40)

- Modelo que pone énfasis en el proceso: la importancia no está en los efectos pre-establecidos, ni en los contenidos, sino en la transformación que se puede lograr de las personas que intervienen y de las comunidades de las que hacen parte. “Ya no se trata de una educación para informar (y aún menos para conformar comportamientos) sino que busca formar a las personas y llevarlas a transformar su realidad” (Kaplún, 1996: 52).

Pensar la educación como proceso de transformación, es darle las opciones y condiciones a los individuos para analizar, reflexionar, discutir, y generar sus propios conocimientos teniendo en cuenta sus realidades y contextos.

Pensar entonces la comunicación como proceso de transformación, va más allá de la transmisión de contenidos, ya que busca que “el sujeto aprenda a aprender; que siendo capaz de razonar por sí mismo, desarrolle su propia capacidad de

deducir, de relacionar y de elaborar síntesis (...) Los recursos comunicacionales no son utilizados para reforzar contenidos, sino para estimular el diálogo, la reflexión y la participación” (Ceraso, 2008)

En el marco de esta investigación, mirar las prácticas comunicativas de los gobiernos locales interesados y comprometidos con una gestión pública participativa, implica, mirar los modelos que son implementados para alcanzar los objetivos propuestos.

Un modelo unidireccional o autoritario, tiene pocas posibilidades de potenciar los procesos, a diferencia de modelos de educación y comunicación que invitan y propician reflexión, crítica, intercambio y construcción colectiva de nuevos conocimientos, entre otros aspectos. Una comunicación que pone énfasis en los procesos, es una comunicación que mira más allá, que busca aportar al cambio y la transformación de los individuos y de las comunidades.

3.3.3. Mediación pedagógica, educación y comunicación: aportes para el cambio social

Para la presente investigación es interesante mirar algunos elementos concretos de esta relación en la medida que, la mediación pedagógica de los productos, acciones y procesos comunicativos, se constituye en un aspecto clave para la descripción y análisis que se realiza de los mismos.

Se tendrán en cuenta, por lo menos, cuatro elementos relacionados de manera directa con la mediación pedagógica (Castillo 1996, citado por Ceraso 2008) y los cuales permiten acercarnos más a las acciones y procesos comunicativos en el marco de la gestión participativa:

1. Partir siempre del otro, es decir del ser que está en situación de aprendizaje. Para ello se requiere un conocimiento de las características culturales de ese ser.
2. Trabajar la información de manera pedagógica, esto es tratarla para no caer en una acumulación de datos, tratando de llegar a los interlocutores con ejemplos,

distintos ángulos de mirada, apelaciones a las experiencias y otros recursos que faciliten el aprendizaje.

3. Trabajar las propuestas de aprendizaje también de manera pedagógica lo cual supone una cuidadosa preparación de las prácticas que le pediremos a nuestros interlocutores.

4. Trabajar en el tratamiento de la forma ya que ésta educa como parte del acto pedagógico y resulta fundamental para asegurar la mediación.

Estos cuatro aspectos nos permitirán, entre otras cosas, mirar algunas producciones realizadas desde los gobiernos locales que nos ayudarán a comprender entre otras cosas, el tipo de mensaje que se transmite, los objetivos que se quieren alcanzar según los contenidos, los usos que se realizan de los recursos comunicativos, las construcciones simbólicas que se están propiciando, entre otras posibles alternativas.

3.3.4. Comunicación y Desarrollo

El camino se fue abriendo para enriquecer los debates y generar nuevos aportes que centraran la discusión sobre los procesos comunicativos de la mano a los procesos sociales que en la región se estaban dando, en ese sentido, aparecieron diferentes corrientes o clasificaciones como por ejemplo: Comunicación de Desarrollo, Comunicación de Apoyo al Desarrollo y Comunicación Alternativa para el Desarrollo Democrático (Beltrán, 1995).

Entre los principales planteamientos de cada una de estas tendencias encontramos, por ejemplo, que la Comunicación de Desarrollo habla de la necesidad de rescatar el importante papel que tienen los medios de comunicación para favorecer el cambio social. La Comunicación de Apoyo al Desarrollo, afirma que la comunicación planificada y organizada permite el logro de los objetivos y metas propuestos por las instancias que buscan el desarrollo.

Por su parte, la Comunicación Alternativa para el Desarrollo Democrático dice que en la medida que se aumenta el acceso de las personas a los procesos de comunicación, el

desarrollo que se alcanza asegura no solo cosas materiales sino también aspectos relacionados con la libertad, la justicia social y el gobierno de mayorías.

De esta manera se han ido enriqueciendo los discursos y las propuestas en las que la Comunicación para el Desarrollo cobra vida y sentido a través de prácticas ciudadanas que buscan, entre otras cosas: redefinir el papel de lo comunicativo en los procesos sociales, propiciar la participación y articulación de los actores en las estrategias locales de desarrollo; fortalecer a la ciudadanía para que asuma un rol más protagónico; crear escenarios favorables al cambio desde los diversos medios y espacios y lograr una mayor apropiación de la cultura, las costumbres y los valores ciudadanos.

En esta perspectiva de la Comunicación para el desarrollo, Rosa María Alfaro recuerda que:

La comunicación hace posible entonces que dialoguen las heterogeneidades personales, sociales y culturales, allí donde ella existe es posible articular, fomentar, mediar y por lo tanto integrar sin eliminar las diferencias, cuestionando la desigualdad y el aislamiento. Porque en nuestros países está profundamente asociada diferencia con desigualdad y no podemos desarrollar si no construimos nuevas relaciones de respeto y pluralidad. Los proyectos tienen que dar cuenta, permitir que se expresen y atender a esos múltiples sujetos y sus identidades. No podemos unirlos bajo una denominación falsamente homogeneizadora, sino garantizar el ejercicio de la autoestima y el diálogo (Alfaro, 1993: 34).

3.3.5. Comunicación y Política

La relación comunicación-política está presente en el hacer y en la práctica cotidiana. Los códigos, lo público, los medios, la participación, la democratización, las alternativas de desarrollo y los intercambios entre sujetos, todo se entrecruza a partir de las acciones que se dan en los escenarios de la política y la comunicación, de la vida social y cultural de los seres humanos.

En ese sentido, se hace difícil separar lo simbólico que se construye e intercambia en los diferentes ámbitos de lo social donde se desarrolla la actividad política y también, pensar que la participación de los ciudadanos dentro de un proceso de democratización es viable, sin tener en cuenta el escenario público que se crea y recrea a partir de la comunicación masiva o no masiva que se desarrolla en las sociedades (Barbero, 1998: xv). La democracia como régimen de gobierno se caracteriza, entre otras cosas, por la

generación de espacios de diálogo e intercambio, de construcción de sentidos y de generación de conocimientos.

La relación comunicación-política se interesa por el vínculo que se da entre gobernantes y gobernados en los espacios de la vida cotidiana, por la forma en que se logra que los ciudadanos tengan voz en el gobierno y participen en la creación, ejecución y seguimiento de las políticas; de ahí la importancia de comprender “una sociedad democrática como una comunidad basada en la comunicación; esto es, un entramado de instituciones y costumbres para discutir diferencias y arribar a consensos” (Brunner, 1996:8).

Crear una comunidad informada, representar a la comunidad en la esfera pública y contribuir a la formación de la agenda de los asuntos sobre los que se organiza la política; son las tres funciones que tiene la comunicación en su relación con la política. Estas funciones entran en estrecha relación con los ciudadanos, los medios de comunicación, el derecho a informar y acceder a la información, el carácter público de las acciones del gobierno, la participación de la comunidad en los asuntos que la involucran, la calidad de la información y de la educación de las personas, la inclusión de la diversidad de intereses, entre otros factores (Brunner, 1996).

De esta manera, según Caletti (2001), la política vista como una esfera de la vida social que permite la interacción con los otros, con las instituciones y con el sistema en el cual se está inmerso; se convierte en un factor constitutivo del ser humano en cuanto le permite poner en común sus opiniones y conocer otras para buscar de manera colectiva alternativas que le permitan delinear su futuro. Por otra parte,

La comunicación constituye la condición de posibilidad de la política en un doble sentido. En primer término, porque la política supone una relación entre los hombres que no se da ni por el trabajo ni por el cuerpo sino, por la puesta en común de significaciones socialmente reconocibles, a través de la palabra y de la acción. Pero, en segundo término y de manera decisiva, porque es precisamente la comunicación -entendida en este sentido antes dicho en tanto que es una puesta en común de significaciones socialmente reconocibles-la que habilita a lo común como horizonte que puede serle dado a las aspiraciones que laten en cualquier juego de intervenciones múltiples de lo que solemos llamar política. Debe añadirse que este «horizonte de aspiraciones» es, en rigor, constitutivo de la política. (Caletti, 2001:44)

De esta manera la relación estrecha y directa entre comunicación y política está mediada, entre otras cosas, por los intercambios, las construcciones y la puesta en común de información, conocimientos, experiencias y significaciones, entre seres humanos diversos que comparten un mismo espacio desde el cual piensan su presente y su futuro de manera conjunta con las instituciones, organizaciones o instancias con las que conviven.

En la vida diaria de los gobiernos locales a los cuales nos acercamos con esta investigación, la relación política y comunicación, cobra vida y sentido desde el accionar tanto de los actores políticos y municipales, como de los actores sociales y gremiales que interactúan permanentemente, buscando profundizar las relaciones y encontrar los caminos y las alternativas que hagan posible el bienestar colectivo, primordialmente.

3.3.6. Comunicación Pública

La comunicación pública se constituye en el detonante de acciones que buscan involucrar de manera directa a la ciudadanía en los procesos de participación, concertación y diálogo que se dan en el territorio, con el fin de alcanzar objetivos compartidos por una comunidad o colectividad.

El concepto de Comunicación Pública actualiza, en síntesis, la lucha de los sujetos por intervenir en la vida colectiva y en el devenir de los procesos políticos concernientes a la convivencia con “el otro” y por participar en la esfera pública, concebida ésta como el lugar de convergencia de las distintas voces presentes en la sociedad. (McQuail 1998, citado por Jaramillo, 2004:3)

Al comprender que la comunicación se aleja del solo hecho informativo y tiene un interés colectivo y público que se plantea en el escenario de la construcción de sentidos, y que esa construcción o re-significación de sentidos está ligada a la búsqueda de proyectos y consensos comunes, se está asumiendo un papel clave y estratégico de la comunicación en el marco de los procesos políticos cotidianos que se evidencia en su relación con la participación en tanto que esta aumenta y se potencia dentro de los procesos de desarrollo territoriales. Una sociedad participa más, en la medida que sube

en la escala que va desde la información hasta la gestión compartida y la interlocución directa que se puede dar entre gobernantes y gobernados (Jaramillo, 2003:2).

En este sentido, la comunicación se constituye en una aliada estratégica para los procesos de desarrollo local y gestión donde los actores sociales, públicos y privados presentes en un mismo territorio, tienen un rol importante que cumplir.

Para esto, es necesario ver la comunicación como un proceso que nos permite encontrarnos con lo que somos (cultura, identidad, historia), relacionarnos con otros (vecinos, autoridades, conocidos y desconocidos), conocer lo que sucede (en sentido territorial y sectorial), incentivar el diálogo (para la concertación y la construcción colectiva) y participar (en una acción o proceso que nos concierne, nos afecta o nos motiva).

Las estrategias de comunicación pública necesitan tener en cuenta tres diferentes aspectos: la información, la pedagogía ciudadana y la movilización. Con el primero es importante que se vaya más allá de la producción de noticias y se aporten elementos para la construcción de opinión pública; con la pedagogía se propician espacios de participación, diálogo y concertación, se construye, fortalece y consolida la ciudadanía y con la movilización se buscará consolidar los procesos participativos y democráticos, fortalecer la cultura, articular acciones interinstitucionalmente, entre otras opciones (Jaramillo, 2003:3).

3.4. Desarrollo, Gestión Participativa y Comunicación: Una relación estratégica

Pensar entonces la relación Desarrollo, Gestión Participativa y Comunicación en el marco de esta investigación, nos sitúa, en primer lugar, comprendiendo el desarrollo desde una dimensión integral donde lo económico está en relación directa y complementaria con lo social, político, humano y cultural; y la búsqueda de alternativas para alcanzarlo es una tarea que asumen los gobiernos municipales de manera conjunta con los diferentes actores del territorio, cada uno desde sus roles, posibilidades, capacidades y condiciones.

En segundo lugar, en un escenario donde los gobiernos municipales están más allá de ser una entidad del orden administrativo, cuyo único accionar se centra en la prestación de servicios básicos. Se les reconoce como una instancia política comprometida con el fortalecimiento de la democracia, el bienestar y el desarrollo de la población, la generación de condiciones para la participación ciudadana, la transparencia y la búsqueda de consensos que satisfagan intereses colectivos, entre otras alternativas que fortalecen su rol y su gestión en el marco de los procesos sociales, políticos y económicos actuales. Hoy en día, un gobierno local asume el reto de fortalecer la democracia, la participación y propiciar conjuntamente con otros, el desarrollo cantonal.

En tercer lugar, en esta relación directa gestión participativa-desarrollo; la comunicación mirada más allá de su vinculación con los medios masivos, tiene un importante rol que cumplir en la medida que sus acciones permiten ir a los otros y tender puentes para informar, generar procesos de diálogo y concertación, fortalecer experiencias educativas y movilizar a la ciudadanía.

De esta manera, entre desarrollo, gestión participativa y comunicación, se teje una relación estratégica y fundamental en el marco de los gobiernos locales, porque permite potenciar las acciones y procesos en la medida que mejora las relaciones y los canales de interrelación entre el Estado y la sociedad.

Una relación estratégica como esta, necesita enriquecerse y consolidarse desde la práctica diaria y cotidiana que se desarrolla en el marco de la gestión municipal. Hay que fortalecerla desde la institución, y también desde la sociedad, desde las organizaciones, las agremiaciones y todos los actores presentes en el territorio, porque cada uno tiene un rol que cumplir en la búsqueda del desarrollo.

4. Supuestos teóricos y preguntas centrales

Los procesos de modernización del Estado y las circunstancias sociales, económicas y políticas por la que atraviesan nuestros países, han hecho que los gobiernos locales aparezcan en el escenario actual con mayor fuerza.

Algunas instancias municipales comenzaron a cuestionarse su rol, su forma de gestionar lo público, el tipo de desarrollo y bienestar que buscan y su relación con la comunidad. Esto llevó a la aparición de experiencias de gestión local participativa, cuya creación y consolidación ha requerido cambios internos (administrativos, políticos, técnicos) y externos (sociales, organizativos) en los que los gobiernos locales han concentrado hasta el momento, sus esfuerzos y trabajo.

En estos contextos, la gestión participativa ha aportado al mejoramiento de la calidad de vida de la población, entre otras cosas, porque las personas se involucran directamente en la identificación de sus problemáticas, la definición de posibles alternativas de solución, el seguimiento, control y ejecución de planes y proyectos, o porque ha sido posible articular y coordinar acciones entre las instituciones, organizaciones, el gobierno y otras instancias en el territorio.

La teoría sobre la participación y su relación directa con el desarrollo local y la gestión pública es extensa e importante, por esa razón ha sido tomada en cuenta, sin embargo, para esta investigación es fundamental y necesario acercarse a las experiencias, hablar con algunos actores involucrados, obtener información sobre los procesos participativos, los mecanismos, las instancias que se están utilizando en el marco de la gestión; en definitiva, conocer ¿Cómo comprenden los gobiernos locales la gestión participativa y cómo la viven desde la práctica cotidiana?

Ahora bien, independiente de las formas en que comprendan la participación ciudadana, la gestión municipal o el desarrollo, estos gobiernos locales implementan acciones y procesos a través de los cuales buscan estar más cerca de la población, conocerla y reconocerse en las relaciones que tejen con los otros actores. Por esta razón buscan y utilizan formas y mecanismos para llegar a la ciudadanía con mensajes claros que les faciliten alcanzar los objetivos propuestos.

Y es en estos escenarios políticos, institucionales y sociales, donde se busca reconocer las prácticas comunicativas existentes, diseñadas e implementadas desde los gobiernos locales participativos, quiénes las realizan, con qué objetivos, teniendo en cuenta qué

aspectos, y a partir de ahí identificar elementos particulares que puedan fortalecer un proceso general. Para ello, buscamos respuesta a la pregunta ¿Cómo comprenden la comunicación los gobiernos locales? y ¿Cómo la utilizan en las experiencias de gestión participativa?

La información general existente sobre las prácticas municipales participativas evidencia que la comunicación aún cuando es considerada importante, no ha sido abordada lo suficiente como para potenciar los procesos y esto ha ocurrido, principalmente, por desconocimiento técnico sobre el tema y la falta de compromiso institucional y político.

Con el convencimiento de que las acciones y procesos comunicativos tienen un importante rol que cumplir en el marco de los procesos de gestión participativa y de desarrollo local, se ha planteado como pregunta central: ¿Cómo la comunicación puede aportar al fortalecimiento de experiencias de gestión participativa en gobiernos municipales del Ecuador?

5. Perspectiva metodológica

La pregunta central que esta investigación se plantea responder es ¿Cómo la comunicación puede aportar al fortalecimiento de experiencias de gestión participativa en gobiernos municipales del Ecuador? Para lograrlo inicia con un recorrido por algunas propuestas, argumentaciones y debates que sobre desarrollo, participación y comunicación han estado presentes en el escenario académico e investigativo.

A partir de estos elementos teóricos y conceptuales se reflexionará de manera general sobre los procesos comunicativos inmersos en las prácticas participativas de ocho gobiernos locales de la sierra y el oriente ecuatoriano: Antonio Ante y Otavalo (provincia de Imbabura), Pallatanga (Chimborazo), Pelileo (Tungurahua), Girón (Azuay), Pablo Sexto (Morona Santiago), Quijos (Napo) y Francisco de Orellana (Orellana). Luego se profundizará el análisis en dos casos: Antonio Ante y Francisco de Orellana cuyos escenarios participativos y comunicativos entregan mayores insumos para la reflexión y producción de conocimientos a partir de las prácticas particulares.

En el desarrollo de la investigación se realiza un breve recorrido cronológico por la participación en la gestión pública local en Ecuador desde la década del 60, el marco normativo que sobre participación y comunicación propone la Constitución del 2008 y una mirada general a la gestión participativa y sus procesos comunicativos en los ocho municipios seleccionados.

Esta parte requiere de la sistematización de información secundaria producida por investigadores, por los gobiernos locales o sus instancias de participación y por instituciones nacionales e internacionales vinculadas a estos procesos desde la asesoría técnica. De igual manera, se hace necesario el análisis de la información primaria levantada en los gobiernos municipales.

El marco teórico y la mirada general al tema de estudio que se realiza en la primera parte, permiten abordar con mayor capacidad el análisis y la reflexión que se profundiza en dos casos: Antonio Ante y Francisco de Orellana.

Estos dos gobiernos locales fueron seleccionados porque, en primer lugar, cumplían los requisitos planteados para escoger los ocho municipios: tener una experiencia de gestión participativa, por lo menos, de dos años previos a la realización de la investigación que podía estar relacionada con la implementación de procesos de planificación, presupuestación, control social, veeduría ciudadana, co-gestión de proyectos o la creación y consolidación de instancias participativas; y, en el diseño y utilización de elementos, procesos y acciones comunicativas en la gestión municipal, teniendo en cuenta diferentes niveles de apropiación, periodicidad o desarrollo.

En segundo lugar, presentaban características y condiciones favorables en cuanto a la experiencia comunicativa en el marco de sus procesos de gestión local con participación ciudadana, compartían algunas semejanzas en el marco de sus procesos y también había elementos del orden político, institucional o social que los diferenciaba.

Por otra parte, se define la utilización de elementos metodológicos del estudio de casos para esta investigación porque facilitan conocer las experiencias desde los involucrados

de manera directa, desde quienes las diseñan, planifican o ejecutan; dando además la posibilidad de tener un encuentro entre diferentes formas de mirar o comprender los procesos.

“La relevancia del caso y su generalización no provienen, entonces, del lado estadístico sino del lado lógico: las características del estudio de caso se extienden a otros casos por la fortaleza del razonamiento explicativo” (Yacuzzi, 2005:9). Como estrategia metodológica, permite obtener la información y los datos a través de diferentes fuentes como por ejemplo, entrevistas estructuradas o semi-estructuradas, grupos focales, observación, revisión y análisis de archivos y documentos, entre otros.

En cada caso se identificaron aspectos relacionados con la gestión municipal desde una mirada a la estructura organizacional y al Plan Estratégico de Desarrollo Cantonal que guía el trabajo que realizan. Luego se procede a identificar y describir el proceso de participación ciudadana en la gestión municipal desde los inicios, el desarrollo y su estado actual y, la comunicación en el marco de la gestión participativa, para lo cual se reflexiona sobre las formas de comprenderla, los roles que se le designan, los usos y las principales prácticas en este campo.

Posteriormente se realiza un análisis comparativo que tiene en cuenta diferencias y similitudes de algunos aspectos de la gestión participativa y las acciones y situaciones comunicativas en los dos estudios de caso. Este análisis se dialoga con la mirada general elaborada teniendo en cuenta el escenario nacional y las prácticas de los ocho gobiernos municipales y con la base teórica y conceptual que enmarca esta investigación.

Para finalizar se proponen elementos comunicativo-educativos del orden conceptual y metodológico para potenciar la comunicación en el marco de las experiencias de gestión participativa local. Se tienen en cuenta aspectos relacionados con las condiciones institucionales, el sentido, la planificación y el hacer comunicativo. Se desarrollan elementos que miran la propuesta política en la cual está inmersa, las formas de comprenderla, los fines y objetivos, las relaciones que tejen, las maneras de planificarla, las prácticas, entre otros aspectos que fortalecerían la gestión local municipal.

CAPÍTULO II: GOBIERNOS LOCALES PARTICIPATIVOS Y SUS EXPERIENCIAS COMUNICATIVAS EN ECUADOR

2.1. Cronología reciente de la participación ciudadana en la gestión pública en el Ecuador

La participación ciudadana vinculada de manera directa a experiencias de gestión pública en Ecuador, está relacionada con iniciativas y acciones que se han implementado desde los gobiernos para fortalecer un nuevo modelo de gestión. La historia ha demostrado que han sido procesos mediados principalmente, por las condiciones y características sociales, políticas e institucionales que durante las últimas décadas ha enfrentado el país.

Estos procesos se han dado, primero, a partir de que el Estado, desde las instituciones y los gobiernos seccionales, ha generado políticas públicas más incluyentes y espacios de diálogo y concertación en el marco de la gestión. Segundo, en la medida que los sectores sociales, han impulsado el debate y las acciones para reivindicar los derechos de la ciudadanía e involucrarse en el mejoramiento de la gestión de lo público, trabajar conjuntamente por objetivos comunes y dejar atrás la creencia de que lo público es malo, ineficiente e ineficaz (Mantilla, 2004).

La participación ciudadana requiere de compromisos y acciones que le permitan legitimarse, consolidarse y en algunos casos, institucionalizarse. Para hacerlo posible, los gobiernos locales deben generar las condiciones para que la población pueda acceder y por su parte, la ciudadanía necesita relacionarse de manera directa con la institución municipal y lograr canalizar los esfuerzos y recursos para el beneficio colectivo.

La participación es un enfoque recientemente incorporado en las prácticas sociales y políticas en Ecuador, y tiene relación con la crisis del Estado como actor unilateral de las políticas, por un lado, y con una nueva visión sobre la responsabilidad de la sociedad en lo público, por otro lado. Es decir, que el énfasis en la participación conjuga criterios que articulan bajo el mismo nombre propósitos diferentes: i) el aumento del protagonismo de la sociedad como fenómeno correlativo a la disminución del protagonismo del Estado; y ii) la participación social como un proceso de democratización de las decisiones políticas que afectan a la sociedad o a grupos específicos dentro de la misma (Maluf, 2004).

En este sentido, se hace importante mirar algunos aspectos, hechos o situaciones que han marcado el desarrollo de la participación en el país desde la década de 1970 hasta la actualidad y en los cuales se han evidenciado entre otros, el protagonismo estatal, la visibilidad de la población en el escenario nacional, el encuentro entre relaciones de poder e intereses particulares y la legitimidad de lo local-municipal, su consolidación y replanteamiento.

2.1.1. Años 70: El Estado limita y los movimientos sociales poco reivindican

Esta década se caracterizó por la aparición del proceso de industrialización, el auge por el crecimiento económico, la consolidación de un Estado benefactor, grandes cambios sociales y la visibilidad del movimiento obrero, entre otros hechos que mantuvieron formas tradicionales de participación y también la aparición de otras propiciadas directamente por las acciones políticas del gobierno.

Aún cuando en esta década se dieron importantes movilizaciones campesinas y se generaron condiciones institucionales para la creación de cooperativas y organizaciones sociales, estos hechos no tuvieron una mayor trascendencia en el ámbito político nacional entre otras cosas porque los movimientos y las organizaciones dependían estrechamente del Estado y de sus acciones y porque lo que sucedía en el campo no se trasladaba al ámbito urbano. En las ciudades las organizaciones de segundo o tercer grado no lograron consolidarse y las movilizaciones estaban mediadas por intereses barriales o cooperativos que no tenían repercusión nacional y tampoco eran prioridad o interés del Estado central (Unda y Barrera, 2.000).

A finales de esta década, la democracia como sistema de gobierno es restaurada en el país a partir de las negociaciones que se dieron entre las cúpulas políticas y no por un proceso desde abajo. En ese sentido, el anhelo por el surgimiento de partidos políticos con nuevas ideologías y el posicionamiento del movimiento obrero como un actor clave y determinante en el escenario nacional no se dieron, por el contrario, la participación política y ciudadana en este periodo fue limitada por parte del Estado y poco reivindicada por los movimientos sociales quienes no lograban consolidarse en el escenario político-social nacional. En resumen se puede decir que “la participación en

este período tuvo un fuerte auspicio estatal, poco desarrollo legislativo, se organizó alrededor de las demandas específicas, fue poco política y más clasista” (Barrera, 2008).

2.1.2. Años 80: El auge de los movimientos sociales como resistencia al modelo neoliberal

Durante este periodo es visible una falta de políticas estatales claras y unificadas que propiciaran la participación en diferentes esferas nacionales. Esto se puede observar en que, por un lado, los gobiernos de turno no se involucraron directamente con el tema o lo hicieron desde acciones y procesos dirigidos a algunas poblaciones a través de programas específicos como el de alfabetización o el cuidado de la población infantil y por otro lado, disminuyeron las condiciones para la participación de otros actores, como por ejemplo de los trabajadores, a través de una “reforma a la legislación laboral que recortó drásticamente la posibilidad de formar sindicatos y la acción de los trabajadores sindicalizados” (Unda y Barrera, 2000:32).

A mediados de esta década y a comienzos de los 90 el modelo neoliberal toma fuerza y con él las acciones, los cambios y las reformas que en el marco económico e institucional son definidas por el gobierno y que generan resistencia por parte de algunos sectores de la sociedad civil como indígenas, mujeres, afroecuatorianos, organizaciones barriales y comunitarias, entre otras que aparecen en el escenario nacional, regional y local para rechazar las medidas al considerar que afectaban de manera directa los intereses de la población y de la nación.

Al finalizar los 80 es visible “la apertura desde la institucionalidad estatal a la ‘participación comunitaria’, con énfasis en los municipios y, el desplazamiento del discurso participativo hacia lo local, hacia lo micro” (Barrera, 2008); estos hechos marcaron el desarrollo de la participación en Ecuador ya que el espacio local municipal se convirtió en el referente de actores políticos y sociales interesados en otras formas de gestionar lo público, involucrando a la ciudadanía, utilizando nuevas herramientas de gestión y estableciendo redes de relaciones entre los actores del territorio.

2.1.3. Años 90: La institucionalización de la participación... ¿inicia un camino?

En la década de 1990 se mantienen algunas formas de participación vinculadas directamente con el Estado, sus proyectos y políticas. De igual manera, se visualizan algunas relacionadas con los movimientos sociales en los espacios locales, que en la mayoría de los casos tienen el apoyo de organizaciones no gubernamentales y de la Cooperación Internacional. Estas experiencias surgen a partir del interés de diferentes actores de fortalecer la relación Estado-Sociedad y re-plantear el rol de la población en la gestión de su desarrollo, a través de una actitud y una participación más comprometida y responsable.

En el escenario nacional hubo movilizaciones para motivar en las clases dirigentes y en los movimientos sociales la búsqueda de nuevas formas y mecanismos para una transformación social, política y económica. Surgieron cambios en el marco normativo con la ley de Modernización del Estado y la del Distrito Metropolitano de Quito en 1993 y la de Descentralización y Participación Social en 1997 que le dieron un mayor reconocimiento a la participación en el ámbito nacional y local y sentaron bases importantes para el tratamiento del tema en la Asamblea Constituyente 1997-98.

De igual manera se dieron cambios relacionados con la participación política que permitieron la “inscripción de candidatos y listas ‘independientes’, es decir sin necesidad de que estén afiliados y apadrinados por un partido político reconocido legalmente” (Unda y Barrera, 2000:34), lo cual abrió la posibilidad para que actores representativos de movimientos sociales, gremiales, indígenas y afrodescendientes, participaran en los procesos electorales.

En la década de 1990 algunos representantes del Movimiento Indígena, aglutinados alrededor de la CONAIE³ y de diversos sectores y movimientos sociales, que en 1995 crearon la Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País, fueron elegidos como autoridades seccionales, dando origen a los denominados Gobiernos Locales

³ La Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), se forma en 1986, tras la fusión de la CONFENIAE (Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana) y la ECUARUNARI (Organización de las Nacionalidades Indígenas de la sierra andina). Posteriormente, se unió a ellas, la COICE, (Confederación de Organizaciones Indígenas de la Costa Ecuatoriana).

Alternativos. Estos gobiernos se habían planteado aprovechar la diversidad intercultural presente en sus territorios y a través de nuevas formas de gestión, consolidar el espacio local como un espacio de encuentro, diálogo, interacción y concertación en busca de un desarrollo local sostenible, la democratización del poder y la redistribución de las riquezas.

A partir de este momento, el auge de una gestión participativa en los escenarios locales, cobró fuerza y nuevos adeptos: actores políticos interesados en explorar nuevos caminos conjuntamente con actores sociales dispuestos a asumir un rol más protagónico en la búsqueda y consolidación de una gestión transparente, equitativa e incluyente y de un desarrollo local más cercano y representativo de las realidades de cada territorio.

2.1.4. Del año 2000 en adelante: El auge de las prácticas participativas en la gestión local

El proceso participativo local sigue fortaleciéndose con la presencia de autoridades municipales que en el 2000 son reelegidas para un segundo periodo, recibiendo el apoyo de una población que sintió que era tenida en cuenta y que estaba representada por actores y grupos que anteriormente eran ignorados en el ámbito político, como es el caso de los movimientos sociales y la población indígena.

Municipios como Cotacachi, Guaranda, Guamote, Saquisilí, Nabón, Otavalo, Colta, Paltas, Salitre, Francisco de Orellana, Joya de los Sachas, entre otros, se visualizaron en el escenario nacional por sus experiencias innovadoras de gestión y el involucramiento de la población en la toma de decisiones. Sus experiencias participativas variaban según sus características particulares, los intereses e incluso, el apoyo técnico que recibían por parte de actores externos como las ONGs o la Cooperación Internacional.

Son varios los estudios que se han realizado en los últimos años para conocer o reflexionar acerca de las experiencias de gestión pública participativa, la mayoría se han centrado en indagar sobre procesos, actores, resultados, mecanismos y en general, los diferentes aspectos que las caracterizan y las hacen posible.

Uno de los estudios más recientes sobre el tema es el solicitado por el Servicio Alemán de Cooperación Social Técnica Ecuador (DED) al Centro de Planificación y Estudios Sociales CEPLAES para conocer las prácticas participativas que en el país se estaban implementando en el año 2006.

Los resultados de este trabajo fueron publicados en marzo del 2008. Las experiencias incluidas en este estudio fueron variadas en cuanto al territorio o la ubicación geográfica, los temas de interés y los mecanismos de participación, sin embargo mostraron un panorama actual de los procesos en marcha, los actores, los objetivos, sus dinámicas de funcionamiento, sus debilidades y fortalezas, entre otros aspectos.

En términos generales se registraron aproximadamente 80 experiencias ubicadas en el oriente, la costa y principalmente la sierra ecuatoriana, relacionadas con procesos de planificación local participativa, inclusión social, presupuesto participativo, desarrollo económico local, contraloría social y medio ambiente (Rast y Camacho, 2008).

Entre las principales conclusiones se mencionan la importancia de la concertación entre los diferentes actores involucrados en especial aquellos que tienen intereses diferentes; la necesidad de incluir un principio de igualdad que permita vincular a la población interesada; aunar esfuerzos en las vías política, institucional y ciudadana para fortalecer los procesos e implementar las estrategias de desarrollo, y trabajar por el desarrollo local sin desconocer un territorio más amplio regional, nacional e internacional que puede convertirse en un aliado importante (Rast y Camacho, 2008).

Sin embargo, estos hechos y procesos participativos se daban en el escenario local mientras que en el ámbito nacional el panorama es diferente, porque aún cuando se crearon consejos de derechos que vinculaban directamente a la población indígena, discapacitada, afrodescendientes y niños y jóvenes, éstos no lograron influenciar en el nivel nacional la definición y ejecución de políticas públicas incluyentes y equitativas.

Por otra parte, aún con los paros y las movilizaciones que se dieron y que llevaron incluso, a la caída del presidente Lucio Gutiérrez, en el nivel nacional “la participación

ha sido reducida a la lucha contra la corrupción, desde una visión de vigilancia hacia los procedimientos y las formas, antes que una vigilancia hacia el sentido de la política pública” (Ortiz, Sarzosa y Bolaños, 2008:10).

Sin embargo, esa lucha contra la corrupción se quedó en actos ‘policivos’ más no propositivos o generadores de cambio que hubieran posibilitado una cultura de control social que buscara valorar las acciones para mejorarlas, potenciar los procesos y re-direccionarlos en la medida de las posibilidades de acción conjunta entre los actores.

2.2. Marco legal de la participación en Ecuador

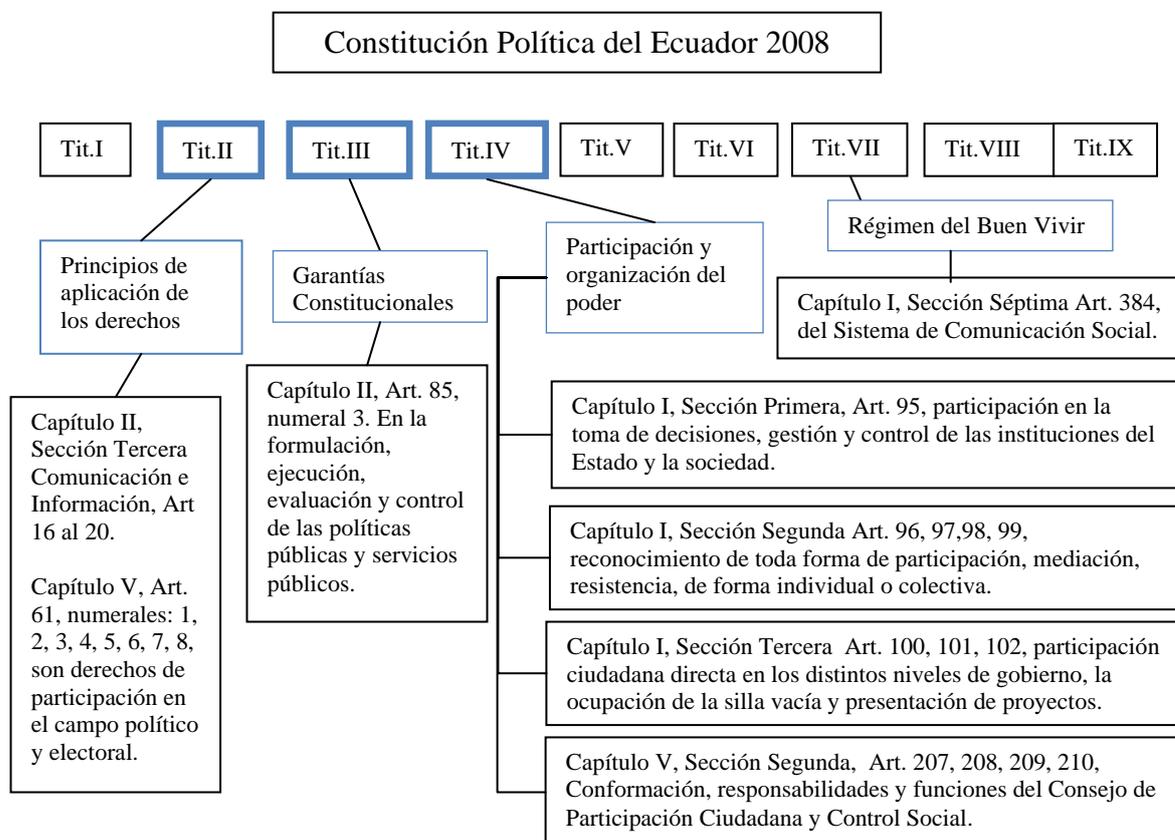
Teniendo en cuenta que desde septiembre del 2008 está en vigencia una nueva Constitución en Ecuador, y que están en proceso de elaboración nuevas leyes y reglamentos, la mirada al marco legal se centrará en presentar los principales elementos que la nueva Constitución desarrolla en cuanto a Participación y Comunicación.

Se reconoce que aún cuando es importante el marco normativo nacional, los procesos y las experiencias en el ámbito local se han venido desarrollando desde hace décadas y algunas de las propuestas actuales constitucionales, como la planificación y presupuestación participativa, o el control social y la veeduría ciudadana, ya están insertas en algunos procesos de gestión municipal. Se espera entonces, que los avances que se logren legal e institucionalmente, potencien los procesos en marcha y beneficien la creación de nuevos, motivados más que por el deber ser, por una concientización de la importancia y necesidad de encontrar nuevas y mejores formas de gestionar lo público para beneficio de todos.

2.2.1. Constitución Política del 2008

El 7 de agosto del 2008 el Tribunal Supremo Electoral realizó la convocatoria al referéndum aprobatorio y el 28 de septiembre del mismo año se realizó obteniendo aproximadamente el 64% de la votación a favor. El texto fue publicado en el registro oficial No 449 del 20 de octubre del 2008 y a partir de esa fecha está en vigencia la nueva Constitución Política del Ecuador.

A continuación se presentan un gráfico que permite visualizar los Títulos, capítulos, secciones, artículos y numerales de la nueva Constitución y cómo está tenida en cuenta la participación ciudadana y la comunicación:



Elaboración Gráfico: Edison Mafla, 2009

2.2.2. La Participación en la Constitución

En el Título II de Derechos, retomamos lo relacionado con la transparencia y el derecho a la información, y los derechos garantizados a todos los ecuatorianos y ecuatorianas. En cuanto a transparencia e información, se plantea que todos y todas pueden acceder de manera libre a la información que es generada desde las entidades públicas o desde las privadas, siempre y cuando éstas manejen fondos del Estado o estén realizando funciones públicas. Los únicos casos de reserva serán los establecidos por la Ley.

En cuanto a los derechos garantizados están elegir y ser elegidos, participar en los asuntos de interés público, presentar proyectos de iniciativa popular normativa, ser consultados, fiscalizar los actos del poder público, revocar el mandato que hayan

conferido a las autoridades de elección popular, desempeñar funciones públicas, conformar partidos y movimientos políticos.

En el Título III de Garantías Constitucionales se define que las acciones con que cuentan los ciudadanos para prevalecer sus derechos como garantías constitucionales son: Acción de Protección, Acción de hábeas corpus, Acción de acceso a la información pública, Acción de habeas data, Acción por incumplimiento y Acción extraordinaria de protección.

En el Título IV, Capítulo I, la Sección Primera y Segunda habla de los Principios de la participación y la organización colectiva; se plantea que la participación seguirá los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. Que la ciudadanía en forma individual o colectiva puede participar en la toma de decisiones, planificación, gestión y control de los asuntos públicos de forma igualitaria y se reconocen todas las formas de organización de la sociedad para incidir en las decisiones y participar en el control social en los diferentes niveles de gobierno.

En la Sección Tercera que habla sobre la participación en todos los niveles de gobierno, se dice que se conformaran instancias de participación para elaborar planes y políticas, mejorar la calidad de la inversión, realizar presupuesto participativo, consolidar mecanismos permanentes de rendición de cuentas, control social y promover la formación y ciudadana y las formas de comunicación. Todo esto se hará a través de la creación de diferentes instancias como asambleas, veedurías, audiencias, observatorios y consejos sectoriales, entre otros. Para dar mayor respaldo, se crea la figura de la silla vacía, que será ocupada por un o una representante de los ciudadanos que participen en los debates y la toma de decisiones en las sesiones públicas de los gobiernos descentralizados.

En el Capítulo V, Sección Segunda sobre el Consejo Nacional de Participación y Control Social (CPCCS) que es parte de la Función de Transparencia y Control Social, se define que es creado para promover los ejercicios relacionados con la participación

ciudadana e impulsar mecanismos de control social en todos los asuntos de interés público.

Entre sus atribuciones están: promover la participación ciudadana, propiciar la formación ciudadana y la lucha contra la corrupción; establecer mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones públicas, investigar asuntos que afecten la participación ciudadana o generen corrupción; solicitar información a las instituciones en el marco de los procesos o investigaciones que adelantan. Su deber y atribución principal, es organizar a la ciudadanía para que a través de mecanismos de control y fomento de valores se luche contra la corrupción; se proceda por parte de esta entidad a la investigación de denuncias de casos de corrupción u omisiones que afecten la participación ciudadana.

En la relación directa con la participación ciudadana, la Constitución del 2008 plantea algunos mecanismos que propiciarían su institucionalización, como por ejemplo, la figura de la silla vacía, que permite que una ciudadana o un ciudadano representativo de la localidad puedan ser parte de los debates y la toma de decisiones políticas en los diferentes niveles de gobierno; el control social que permite a toda persona y/u organización investigar, denunciar y promover acciones de mejoramiento de la gestión; las Asambleas Ciudadanas a través de las cuales se podrían elaborar políticas, definir planes de acción o presupuestos participativos, entre otras posibilidades.

Sin embargo, los detalles, es decir las reglamentaciones, dependen de un órgano creado desde la misma Constitución, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, que debe en un máximo de 360 días a partir de la promulgación de la Constitución, proponer a la Asamblea Nacional su reglamentación y además, clarificar la normativa que regulará los diferentes mecanismos de participación propuestos, entre otros aspectos que facilitarán el ejercicio y la práctica participativa en los diferentes niveles de gobierno e instancias públicas, ajustada al nuevo marco normativo que propone en primer instancia la Constitución del 2008.

En la actualidad, y mientras se concluye la elaboración y posterior aprobación de la Ley del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, existen otras leyes que se mantienen vigentes, que respaldan la participación de los ciudadanos en la gestión de lo público: la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la información, la Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales, la Ley Orgánica de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción CCCC y la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado

2.2.3. La Comunicación en la Constitución

En el Título II de Derechos, el Capítulo Segundo sobre Derechos de Buen Vivir en la Sección Tercera, se plantea que todas las personas, individual o colectivamente, tienen derecho a una comunicación libre, intercultural, incluyente, diversa y participativa a través de cualquier medio, utilizando su propia lengua o símbolos; acceder a las tecnologías de información y comunicación; crear medios de comunicación y acceder y usar las frecuencias del espectro electromagnético. Por último este artículo hace una relación directa entre mecanismos de participación y comunicación al decir que las personas tienen derecho a integrar los espacios de participación previstos en la Constitución en el campo de la comunicación.

De igual manera se habla de que el Estado fomentará la pluralidad y la diversidad de la comunicación al garantizar la asignación de las frecuencias, facilitar la creación de medios públicos, privados y comunitarios y el acceso a la tecnología; y del derecho de todas las personas para buscar, recibir, intercambiar y difundir información veraz, verificable y contextualizada, sin censura previa sobre los acontecimientos de interés general. En todo este marco se afirma que la ley le dará prioridad a la difusión en los medios de contenidos informativos, educativos y culturales.

El Título VII sobre el Régimen del Buen Vivir, en la Sección séptima de Comunicación Social se habla del sistema de comunicación social como la instancia responsable del cumplimiento de los derechos de comunicación, información y libertad de expresión, y desde donde se fortalecerá la participación ciudadana. Este sistema estará conformado por las instituciones y actores públicos, y actores privados y ciudadanos que se integren

de manera voluntaria. Su organización, funcionamiento y formas de participación serán definidos por la ley.

2.2.4. Tendencias posibles

La presencia de los temas de participación y comunicación en la Constitución Nacional no garantiza, necesariamente, la calidad de los procesos participativos y comunicativos en la gestión pública.

Sin embargo, creemos que es importante porque define la obligatoriedad para los gobiernos seccionales de promover la participación, fomentar la formación y vincular de manera directa a la población en, por ejemplo, la planificación, la presupuestación, el control social y la toma de decisiones, dando marco y convirtiendo la participación en la gestión pública en un derecho de todos los ciudadanos y ciudadanas.

Por otro lado, la ley tiene la potencialidad de generar la conversación en todo el Ecuador sobre la necesidad de participación que tiene la ciudadanía, aunque es importante recordar que en algunos lugares esto ya está ocurriendo. Ese el caso de los gobiernos locales que se analizan en esta investigación, quienes viven la experiencia a partir de sus propias prácticas, y han reconocido, con anterioridad a la ley, esa necesidad de participación como un derecho y se han comprometido a implementar y desarrollar estos procesos, visibilizando en el estado nacional esta estrategia como parte del bien común.

Evidentemente, la ley es un paso muy importante, pero es necesario que se dé el paso siguiente relacionado con la reglamentación para que pueda ser aplicada; y ojalá esto se haga teniendo en cuenta el sentido mismo de lo dispuesto y permita el involucramiento de actores sociales, políticos, públicos, gremiales, privados y sectoriales que enriquezcan con sus propuestas, experiencias y conocimientos, el debate y las definiciones que en términos normativos sean definidos.

2.3. Contexto General de los ocho Gobiernos Locales

En primer lugar y de manera general se tuvieron en cuenta ocho municipios: Antonio Ante, Francisco de Orellana, Girón, Otavalo, Pablo Sexto, Pallatanga, Pelileo y Quijos. Estos fueron visitados y según las posibilidades particulares que brindaba cada uno, se realizaron entrevistas con funcionarios, principalmente de las áreas de Participación, Comunicación y Desarrollo y se accedió a información secundaria que permitió conocer el contexto social, cultural, político y económico de los cantones.

En segundo lugar, se profundizó el levantamiento de la información con los Gobiernos Municipales de Antonio Ante y Francisco de Orellana, realizando nuevas entrevistas y accediendo a materiales comunicativos producidos en el marco de la gestión local.

Los ocho municipios se autodenominan Gobiernos Locales Alternativos al considerar que su gestión apunta a dejar atrás formas “tradicionales” de gobernar en las que no se tenían en cuenta a la población, se realizaba una gestión vertical y se centraba el accionar en hacer infraestructura; sin preocuparse por otros aspectos de la vida social, cultural, política y económica del territorio y de sus habitantes. Están ubicados principalmente en la sierra y el oriente ecuatoriano.

El número de habitantes es variado. La mayor población está en Otavalo con aproximadamente 110.000 habitantes y la menor en Pablo Sexto con cerca de 1.400 habitantes. De los ocho cantones, en 5 existe una mayor concentración de población en el área rural y en dos la diferencia es mínima.

A continuación podemos observar la población cantonal, en primer lugar, según los resultados del censo del 2001, y en segundo lugar, según las proyecciones de población para el 2008 realizada por el INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censo).

Cantón	Temas	Número de habitantes (Censo 2001)	Urbana	Rural
Antonio Ante		36.728	18.010	18.718
Francisco de Orellana		43.443	19.337	24.106
Girón		12.823	3.555	9.268
Otavalo		91.877	31.374	60.503
Pallatanga		11.578	3.880	7.698
Pablo Sexto		1.238	565	673
Pelileo		50.035	9.210	40.825
Quijos		5.718	1.304	4.414

Fuente: INEC. Tabla Ecuador: Proyección de población por áreas y años calendario, según provincias y cantones, periodo 2001-2010

Cantón	Temas	Número de habitantes (Proyección al 2008)	Urbana	Rural
Antonio Ante		45.523	23.874	18.649
Francisco de Orellana		55.631	28.366	27.265
Girón		14.466	4.747	9.719
Otavalo		106.373	41.589	64.784
Pallatanga		12.021	4.419	7.602
Pablo Sexto		1.370	776	594
Pelileo		56.748	12.276	44.472
Quijos		6.851	1.940	4.911

Fuente: INEC. Tabla Ecuador: Proyección de población por áreas y años calendario, según provincias y cantones, periodo 2001-2010

De los ocho cantones, los tres ubicados en el oriente ecuatoriano, Francisco de Orellana, Quijos y Pablo Sexto, son más extensos territorialmente, en comparación con los ubicados en la sierra norte, centro y sur del país, Otavalo, Antonio Ante, Pallatanga, Pelileo y Girón:

Cantón	Extensión territorial en km2
Francisco de Orellana	6.995 Km
Quijos	1.576 Km
Pablo Sexto	1.370 Km
Otavalo	499 Km
Girón	346 Km
Pallatanga	377 Km
Pelileo	201 Km
Antonio Ante	80 Km

Fuente: AME (Asociación de Municipalidades Ecuatorianas), Directorio de Municipios.

En dos municipios, Francisco de Orellana y Girón, la primera autoridad en el momento del levantamiento de la información era una mujer; en otros dos, Otavalo y Pallatanga, los alcaldes cumplían su segundo periodo y en seis, las autoridades se presentaron a las elecciones del 2008, Quijos, Pablo Sexto, Pelileo, Antonio Ante, Francisco de Orellana y Otavalo. De estos, con excepción de Quijos y Pablo Sexto, las autoridades fueron elegidas para un nuevo periodo.

En los ocho municipios existen niveles importantes de organización social y sectorial por parte de la población. Las organizaciones de mujeres, de jóvenes, culturales o medio ambientales tienen un papel importante en todos los cantones. Por su parte, las relacionadas con las actividades comerciales están muy presentes y tienen visibilidad, por ejemplo, en Otavalo (artesanía), Antonio Ante (textil), Quijos (ganadería).

La gestión participativa liderada por el gobierno municipal ha potenciado, en la mayoría de los casos, a estas organizaciones a través de la implementación de estrategias de fortalecimiento de las capacidades de quienes las conforman y de su vinculación a los procesos cantonales.

En los cantones donde existen mecanismos e instancias de participación creadas en el marco de la gestión pública, como por ejemplo, presupuestos participativos, rendición de cuentas, consejos cantonales de salud, medio ambiente o educación y comités interinstitucionales, como Antonio Ante, Francisco de Orellana, Otavalo y Girón, la relación Estado-Sociedad se da, principalmente, a través de estos espacios, los cuales se han legitimado mediante el involucramiento de diversos actores, los procesos y sus resultados.

2.4. Una Mirada- Resumen a participación y comunicación en los ocho gobiernos locales

Temas Municipio	Estructura Institucional			Mecanismos de participación			Instancias de participación				Niveles de participación			
	Dirección u Oficina de Participación – Desarrollo	Ordenanza sobre el Modelo y/o Mecanismos	Tiempo en implementación del Modelo A partir de:	Plan	Presupuesto Participativo	Rendición de cuentas	Comité Desarrollo Cantonal	Mesas	Veedurías puntuales con creación de comités	Otros	1	2	3	4
Antonio Ante	X		2005	X	x	x	X	x	x	x	x	x	x	x
Orellana	X	X	2002	X	x	x	X	x	x	x	x	x	x	x
Giron	X	X	2005	X	x	x	X	x		x	x	x	x	x
Otavaló	X	X	2000	X	x	x			x	x	x	x	x	x
Pablo Sexto		X	2005	X		x					x	x		
Pallatanga	X		2005	X		x				x	x			
Pelileo		X	2005	X		x					x	x		
Quijos			2005	X		x				x	x			

- Mecanismos e instancias de participación: Que en el momento del levantamiento de la información se encontraban en funcionamiento, se estaban reuniendo con periodicidad o estaban retomando el trabajo algunos de los involucrados para darle continuidad.
- Rendición de Cuentas: En Antonio Ante, Francisco de Orellana, Otavaló y Pablo Sexto, la rendición de cuentas va más allá de la lectura del informe anual en las asambleas cantonales y se realizan jornadas barriales, parroquiales o comunitarias.
- Otros mecanismos: Relacionados por ejemplo con Consejos Cantonales (Salud, Educación, Niñez y Adolescencia, Medio Ambiente, entre otros posibles)
- Niveles de participación: A partir de los Niveles de participación planteados por Esperanza González (González, 1996:21), se realizó una organización para facilitar su ubicación en la tabla: Nivel 1: Información y/o Consulta. Nivel 2: Iniciativa y/o Fiscalización. Nivel 3: Concertación y/o Decisión. Nivel 4: Gestión

2.5. Principales hallazgos sobre participación en los ocho gobiernos locales:

2.5.1. Gestión participativa, ¿apuesta o realidad?:

Formas de comprender la participación

“Cuando usted me preguntó que cómo veo a la participación, yo le digo que cocinada desde abajo, pero en base de responsabilidades. Nosotros como municipio hemos trabajado en función de la participación ciudadana basada en la responsabilidad, no basada en los derechos. Nuestra sociedad ha venido formándose en base a la fuerza del derecho, yo tengo derechos para todo, eso es obvio, pero según nuestra visión de la participación nuestro primer derecho es el derecho de la responsabilidad que tenemos que asumir cada uno para lograr mejores condiciones de vida, bienestar y desarrollo” (Mauricio, Entrevista diciembre 9 del 2008)

En términos generales, se podría decir que en el marco de esta investigación existen algunos acuerdos sobre la gestión participativa que podrían resumirse al definirla como el conjunto de acciones, procesos y relaciones que un gobierno local propicia en la búsqueda de nuevas formas y procedimientos para gestionar lo público, logrando que la ciudadanía acceda a los servicios básicos, satisfaga sus necesidades, fortalezca sus capacidades y se involucre para lograr un desarrollo que responda a las realidades y características de su territorio (Cantillo, 2009).

Los gobiernos involucrados en esta investigación consideran la gestión participativa como una apuesta que se está haciendo realidad, como un proceso en construcción que varía según las características y experiencias particulares y según el nivel de desarrollo o consolidación de los procesos o acciones implementadas. La mirada que tienen de la participación define, en la mayoría de los casos, los principales lineamientos para la implementación de las estrategias.

Por ejemplo, los municipios que con mayor fuerza hablan de la importancia de que los ciudadanos se involucren, opinen y puedan decidir su futuro, pero no hacen un énfasis igual en la corresponsabilidad; son municipios que han logrado avanzar en ciertos niveles de participación (información, consulta y decisión), pero donde los actores sociales sienten

que la responsabilidad y los recursos deben provenir del gobierno municipal y que su deber se queda únicamente en fiscalizar el cumplimiento de lo acordado.

En otros casos en cambio, donde el concepto ha estado directamente ligado con la responsabilidad que asumen todos los que participan, aún cuando generó dificultades en los inicios del proceso, al ir consolidándose, hizo posible que la gente asumiera roles diferentes y se concientizara más sobre el compromiso que todos tienen que asumir.

Las discusiones sobre estos temas se dan en el ámbito académico, institucional y también en el de las mismas experiencias que se preguntan sobre sus acciones y en otros casos las cuestionan como una forma de encontrar caminos para la consolidación, pero en especial, de alcanzar resultados tangibles en medio de lo intangible de estos procesos.

2.5.2. Niveles de participación

“La planificación, el presupuesto participativo y el control social son los mecanismos con que contamos. En la planificación tenemos el Plan que elaboramos con la comunidad, los presupuestos los utilizamos como herramienta para ejecutar el Plan, entonces la gente en cada barrio y parroquia decide qué obras y proyectos hacer. Y en la rendición de cuentas, la alcaldesa y su equipo presentan un informe que se dialoga con la gente para luego definir conjuntamente acciones para ejecutar lo que hace falta o para realizar los cambios que sean necesarios” (Guillermo, entrevista noviembre 2008)

Los niveles de participación (González, 1996) en estas experiencias van desde la información hasta la co-gestión y son puestos en práctica a través de diferentes mecanismos o instancias que se han creado y en algunos casos, mantenido o consolidado. Por ejemplo, en todos se cuenta con planes de desarrollo elaborados de manera participativa con el apoyo de AME (Asociación de Municipalidades Ecuatorianas) o de alguna Cooperación Internacional.

En algunos municipios, como en Francisco de Orellana y Girón, aunque los presupuestos participativos que se realizan utilizan diferentes metodologías, en ambas experiencias los resultados obtenidos pasan de manera directa al presupuesto de inversión que será aprobado por el Concejo Municipal. En los dos casos se han diseñado herramientas y metodologías que se enriquecen y ajustan según las necesidades, pero que siguen unos principios

similares como por ejemplo, la definición de criterios de inversión, mecanismos de priorización y participación, distribución territorial, ejes de inversión, entre otros.

Hay casos como el Municipio de Otavalo donde se han elaborado planes de desarrollo barriales a partir de jornadas de trabajo facilitadas por el gobierno municipal. Los vecinos de cada lugar priorizan sus necesidades y definen los pasos a seguir para ejecutar los planes y proyectos que permitan satisfacerlas.

“Nosotros no hemos trabajado con una asamblea cantonal al año de uno o dos días, hemos trabajado con 56 asambleas barriales permanentemente. Cada barrio ha realizado su plan y dentro del plan ha definido sus prioridades en escala del uno al cinco; porque cuando hemos hecho una metodología supersencilla, la gente primeramente posiciona su barrio, su historia, identifica su gente, sabe que es lo que le hace falta y que es lo que tiene de bueno para aprovechar y todo eso se sistematizaba y una vez que se tiene todo eso, entonces ahí sí definimos qué es lo que tenemos que hacer” (Mauricio, Entrevista diciembre 9 del 2008)

Por otra parte, en este cantón existe “el 60-40” que es una manera cotidiana de llamar a la forma de distribuir el aporte que hacen tanto el gobierno municipal como la comunidad para la realización de una obra en el área urbana. El 60 corresponde al porcentaje que aporta la comunidad y el 40 es el porcentaje del municipio.

Este mecanismo existe como un acuerdo entre las partes, desde que la actual administración inició su primer periodo de gestión, y solo en el 2005 se creó una ordenanza municipal para darle sostenibilidad a futuro, independiente de un cambio de autoridades. Hoy en día para el caso de las áreas rurales funciona “el 25-75”, donde el 25 corresponde al porcentaje de la comunidad rural y el 75 al de la municipalidad.

Estos dos ejemplos de mecanismos que están siendo implementados nos permiten decir que en esta experiencia los niveles de participación de las personas van desde la información hasta la gestión. Los vecinos de un barrio reciben por parte del gobierno municipal información sobre el Plan de Vida, los proyectos en marcha, el presupuesto municipal, las inversiones realizadas, las obras y proyectos en marcha, los índices de cada

sector, la cual les permite contar con más y mejores insumos para realizar sus propias priorizaciones barriales en el marco de sus planes de desarrollo.

De esta manera, los pobladores deciden sobre las obras o proyectos requeridos y participan activamente en su ejecución al realizar un aporte económico representado en un porcentaje sobre el valor total, además de la mano de obra o suministro de materiales como sucede en otros casos.

En Antonio Ante, por otra parte, la socialización de las obras de manera previa a su realización es un mecanismo que hace parte de la acción municipal. En jornadas programadas conjuntamente con los sectores o comunidades involucradas, se presenta la información sobre el proyecto, sus objetivos, beneficios, dificultades, tiempos, recursos, posibles aportes de la comunidad y de la institución, para posteriormente abrir espacios de diálogo, intercambio y consenso, que les permitan llegar a los acuerdos definitivos que garanticen la apropiación por parte de la ciudadanía y su realización sin mayores contratiempos.

Hay otros municipios como Pablo Sexto, Pallatanga, Quijos y Pelileo que en el momento del levantamiento de la información, aún cuando estaban implementando acciones participativas en el marco de la gestión, no habían logrado consolidar las instancias de participación que fueron creadas, como los comités de desarrollo cantonal o las veedurías ciudadanas. A su modo de ver, entre las razones de estos hechos estaba la falta de compromiso de los actores sociales e institucionales, la poca capacidad o conocimiento, la falta de apoyo político y los pocos recursos económicos, físicos y técnicos destinados.

Sin embargo, es importante preguntarse cuáles fueron las principales razones y objetivos para que estos procesos se dieran en los inicios, quiénes los lideraron, de dónde provenían los recursos, cómo se involucraba a las personas y qué rol tenían, que podrían ayudar a entender los escenarios actuales.

En los casos mencionados, se podría decir que el inicio de los procesos se dio con la elaboración del Plan de Desarrollo acompañado por la AME y en algunos casos por la Cooperación internacional o ONGs presentes en la región. De alguna manera, respondiendo más al momento y a los objetivos de programas y proyectos externos que a un real compromiso y conocimiento por parte de las autoridades políticas e institucionales, de lo que implicaba implementar ese nuevo modelo de gestión.

En ese sentido estos procesos fueron liderados y facilitados, principalmente, por asesores técnicos representantes de las instituciones que los apoyaban, quienes en algunos casos vincularon a actores locales municipales con el fin de que fueran ellos los responsables de darle sostenibilidad a los procesos. Sin embargo, no se destinó el tiempo y los recursos necesarios para formar tanto a estos funcionarios como a las autoridades en temas como el nuevo modelo de gestión, la participación ciudadana, el rol de los actores, los requerimientos, la planificación estratégica y su relación directa con el contexto político, social y cultural, entre otros que les permitieran tener una mayor claridad sobre el reto que se asumía.

Algo similar ocurrió con los actores sociales vinculados, quienes en algunos casos terminaron integrando las instancias de participación recién creadas, como Comités de Desarrollo, Mesas temáticas o veedurías ciudadanas, pero sin tener un mayor conocimiento sobre los roles, objetivos o funciones que debían cumplir. La falta de capacitación y diálogo constructivo entre las partes involucradas de manera directa, es decir, entre el gobierno municipal y los actores sociales, puede considerarse una de las principales causas del debilitamiento de estas instancias y mecanismos.

Los procesos participativos de cada territorio, además de responder a sus propias realidades, tener en cuenta sus características sociales, políticas y culturales y reconocer los intereses y propuestas de las personas, requieren condiciones políticas e institucionales para que se den y sostengan en el tiempo. Además, necesitan contar con actores sociales motivados, interesados y comprometidos que ven en la participación una opción para ser

parte de la gestión de su propio desarrollo y, también con reglas claras que tienen que ser asumidas y respetadas para lograr el cumplimiento de los objetivos y los resultados esperados (Cantillo, 2009:8).

2.5.3. Fines y resultados de la participación

“El modelo participativo ayuda a consolidar la gestión local, de eso no hay dudas. En el momento en que te relacionas de manera directa con la gente, conversas con ellos y ellos pueden decirte qué es lo que realmente necesitan, entonces se rompe ese lazo administrativo anterior. Ya no hay una cabeza que manda y los demás cumplen, ahora se dialoga, se recoge lo que la gente plantea, sus necesidades y con todo eso se arma un proyecto de gestión para responder a esa situación” (Andrea, Entrevista 8 de diciembre 2009)

El desarrollo local como una búsqueda colectiva del bien común para mejorar las condiciones de vida de la población a partir del aprovechamiento de los recursos y capacidades locales, está presente en el discurso de los gobiernos municipales que han optado por una gestión participativa e incluyente. Sin embargo, se requiere mucho más que el discurso, es necesario un real compromiso que se pueda concretar en las acciones y proyectos que se gestionan, en las relaciones que se tejen, en las prácticas que alimentan el trabajo cotidiano.

Esto es más viable en la medida que se comprende, asume y trabaja en la gestión participativa teniendo en cuenta las cinco características centrales que menciona Mario Rosales: liderazgo democrático del Alcalde y del Concejo Municipal; equipos de trabajo y desarrollo de los recursos humanos locales; participación ciudadana y de la sociedad civil; coordinación con instituciones públicas y alianzas con las privadas y, un ambiente positivo que estimula una Cultura Cívica de Confianza (Rosales, 2005:5).

Lo anterior nos recuerda que la participación de la ciudadanía es una de las condiciones necesarias para el fortalecimiento de la gestión y de los gobiernos locales en el marco de los procesos de desarrollo, pero no la única, por lo que es importante que los municipios hagan una reflexión, mirando sus experiencias y teniendo la posibilidad de redefinirlas o darles

una nueva dirección que les permita su consolidación y el logro de objetivos colectivos en el marco de un desarrollo humano y sostenible.

El desarrollo es, entre otras cosas, un proceso de aprendizaje colectivo sobre las propias capacidades de las personas, grupos, comunidades y sociedades y sus posibilidades de efectivización (el tan mentado empoderamiento), que se potencia en tanto hay comunicación, transparencia y participación en la toma de decisiones y opera el incentivo de la distribución justa de esos resultados (Coraggio, 2003:3)

Y en ese sentido, los resultados que los gobiernos locales identifican a partir de la implementación de las acciones y procesos en el marco de su gestión, los relacionan con la población, la institución, la organización social y el desarrollo cantonal; este último asumido en relación directa con las condiciones de vida favorables de la gente y también con su relación con el medio ambiente, la cultura, el trabajo o la productividad.

Por ejemplo, en los gobiernos locales con experiencias de presupuestos participativos como Francisco de Orellana, Girón o Antonio Ante, hay un acuerdo sobre la importancia que estos procesos han tenido para: el fortalecimiento de la organización barrial, comunitaria o parroquial; lograr una mejor distribución del dinero entre el área urbana y rural; la realización de obras y proyectos más ajustados a las necesidades de la gente; un mayor compromiso e involucramiento de los actores en la gestión del desarrollo y una mayor concientización sobre las obras realmente prioritarias para la satisfacción de sus necesidades básicas.

Y esto es importante, si recordamos que el presupuesto participativo es un mecanismo que además de facilitar el involucramiento de la población en la toma de decisiones sobre la ejecución de una parte del presupuesto municipal; vincula otros aspectos de la vida y el desarrollo del territorio:

En la **democracia** es un instrumento válido para consolidarla y profundizarla (...); en lo **institucional**, es un recurso para achicar la distancia entre las instituciones democráticas y el pueblo al hacer que mejore dicha vinculación; en lo **social**, es un motivador para crear mejores lazos de unión entre las personas y superar la fragmentación que afecta desde hace tiempo a la sociedad; en lo **político**, es una estrategia adecuada para reactivar esta desacreditada actividad que es la política; en lo **económico**, es un buen medio para

optimizar los ingresos y egresos públicos; en lo **cultural**, es una herramienta para promover la participación comunitaria, con el beneficioso cambio cualitativo que en la cultura de los pueblos ello supone (Instituto de Estudios y Formación, Área de Promoción del Presupuesto Participativo, 2008)

Por otra parte, los ejercicios de rendición de cuentas, han fortalecido la institución municipal y la relación de ésta con la ciudadanía. Generalmente las diferentes oficinas, departamentos o direcciones se involucran de manera directa para la elaboración de los informes y según las características particulares de cada gobierno local, el trabajo puede ir desde la entrega de información hasta el diseño, planificación y realización del proceso, que incluye la participación en las jornadas, reuniones o asambleas de rendición que se realizan con la población.

La importancia de estos procesos radica, en la posibilidad que tienen las autoridades y técnicos municipales de reunirse de manera periódica con la gente, para presentar informes a través de los cuales se pueda hacer seguimiento y evaluar el cumplimiento o no de lo planificado, acordado y presupuestado.

Sin embargo es clave que estos ejercicios abran espacios al intercambio, que permitan la participación de los actores sociales, que no sean en una sola dirección, y que logren a través de un diálogo constructivo valorar el trabajo realizado y encontrar caminos para seguir de manera conjunta en la búsqueda del desarrollo cantonal, objetivo primordial en el marco de estos procesos.

Un ejercicio de rendición de cuentas en el cual, la primera autoridad cantonal lee un informe o listado de obras y proyectos ejecutados sin abrir espacios para la reflexión y el debate con la ciudadanía, es un ejercicio que no contribuye al fortalecimiento del modelo de gestión participativo y no potencia el análisis crítico y la construcción conjunta entre todos los responsables del desarrollo cantonal. Hay que recordar que en el marco de esta nueva gestión pública, que busca ser más equitativa, transparente e incluyente, todos los actores del territorio, tienen un rol que cumplir.

2.5.4. La participación en la estructura interna municipal

Los gobiernos locales que han optado por la gestión participativa como una política o estrategia de gestión municipal han asumido cambios internos y redefiniciones de su estructura orgánica funcional para responder adecuadamente a las necesidades y requerimientos que surgían.

Tres de los ocho municipios, Francisco de Orellana, Antonio Ante y Otavalo, crearon la Dirección de Participación Ciudadana como la instancia responsable del diseño, planificación, implementación y seguimiento de las acciones y procesos participativos y de otros relacionados con el trabajo directo con la población. Por su parte, el gobierno municipal de Girón, creó la Dirección de Planificación y Desarrollo Cantonal para cumplir con estas tareas.

En los cuatro casos, se han vinculados técnicos municipales como responsables de la implementación de los procesos, según la estructura interna de cada instancia; cuentan con sus propios presupuestos y en general, disponen, en la medida de las posibilidades de cada caso, con recursos físicos, técnicos y humanos para el trabajo.

En el caso del Municipio de Pallatanga, en el 2005 fue creado el Departamento de Desarrollo Local como la instancia responsable de la ejecución de las acciones y proyectos en el marco del Plan de Desarrollo Cantonal. En ese momento fueron vinculadas dos personas vinculadas que hoy en día se mantienen, pero que no cuentan con los recursos técnicos, físicos, presupuestarios y humanos necesarios para llevar a cabo todo el trabajo.

En este sentido es importante tener presente que, aún cuando la creación de una instancia es fundamental, no es el único requisito ya que se requiere del compromiso político e institucional necesario para dotar a esa instancia de los recursos que le permitan cumplir con su trabajo e incluso ir mas allá para fortalecer y consolidar el proceso participativo por el cual se ha optado.

Por otra parte, en el Municipio de Pablo Sexto estas funciones las cumple una persona que está vinculada a la Oficina de Educación y Cultura, quien desde la elaboración del Plan de Desarrollo Local ha sido responsable de los procesos participativos, al mismo tiempo que de otras acciones en el marco de la gestión. En Quijos, la Dirección de Planificación se responsabiliza en parte del trabajo participativo y en el caso de Pelileo en el momento del levantamiento de la información no existía una instancia municipal para cumplir estas funciones.

El escenario encontrado nos muestra, en primer lugar, que en todos los casos se reconoce la necesidad de fortalecer aspectos institucionales para responder a los procesos de manera más eficaz y eficiente.

En segundo lugar, que en los casos estudiados, hay dos vertientes, por un lado los que han dado avances importantes que se visibilizan en la reorganización interna y de funciones de las diferentes instancias municipales o la creación de nuevas, la asignación de presupuesto, un ordenamiento físico adecuado y el mejoramiento de las redes internas y de tecnología que facilitan el trabajo, aprovechan mejor los recursos y permitan brindar un mejor servicio a la población. Por otro lado, aquellos en los que no se han invertido suficientes recursos técnicos, financieros, físicos y humanos que permitan asumir de mejor manera las acciones y procesos participativos en el marco del nuevo modelo de gestión.

En tercer lugar, que en los casos donde existen mejores condiciones institucionales, hay un mayor compromiso de las autoridades, o por lo menos, del alcalde o alcaldesa para impulsar y llevar a cabo los cambios necesarios. Esto motiva tanto a los técnicos municipales como a los actores sociales e institucionales vinculados, porque sienten que hay un importante respaldo que, en cierta manera, garantiza o brinda mejores condiciones para el trabajo.

Los gobiernos locales en cabeza de sus autoridades, tienen que asumir los cambios y gestionar los recursos necesarios para pasar de una apuesta por la gestión participativa a

una realidad que se ve en acciones, decisiones y prácticas que aportan al desarrollo local y benefician la población.

La gestión participativa es una realidad en la medida que los gobiernos asumen una forma de gestionar lo público que re-significa la democracia, el desarrollo, la participación, lo local, la cultura, las relaciones, la inclusión y el rol de los actores. Es una realidad, cuando esa re-significación permite ver todo como parte constitutiva y fundamental de un territorio que cobra vida y sentido desde las interacciones que se dan para lograr un proyecto, un plan, un sentido de vida más humano, colectivo e integral.

2.6. Principales hallazgos sobre comunicación en los ocho gobiernos locales: La comunicación en los gobiernos participativos: ir más allá de la linealidad

Mirar la comunicación únicamente desde el sujeto-mensaje-receptor donde quien envía el mensaje es un actor protagónico y quien lo recibe es un actor pasivo, o como un instrumento puramente informativo y mediático; no tiene cabida en los procesos propiciados desde un gobierno local que busca un desarrollo integral gestionado de manera conjunta con la población.

Es necesario ir más allá y asumir la comunicación en su dimensión relacional, en las posibilidades que brinda al permitir vincular actores, temas y procesos, precisamente desde las mismas relaciones de interacción y desde las relaciones humanas propiamente dichas. Una mirada circular en la que el emisor y el receptor son actores claves y protagónicos de un proceso comunicativo que reconoce el entorno, los comportamientos, lo interpersonal o lo gestual (Mattelart, 2003), cobra importancia y sentido porque ratifica ver la comunicación más allá de su posible linealidad.

Sin embargo, al consultar a diferentes personas vinculadas de manera directa con los procesos participativos y comunicativos en los ocho gobiernos locales sobre el sentido o la forma de comprender la comunicación, se repitieron frases como “dar a conocer lo que hacemos”, “que la gente sepa”, “emitir mensajes” o “transmitir ideas y proyectos”;

mostrando de esta manera que informar, principalmente sobre las obras realizadas, los servicios prestados y los planes o proyectos en ejecución, se convertía en el rol más importante con el que se relacionaba la comunicación en estas experiencias.

2.6.1. Estructura organizacional

“En el Municipio, por tres años no ha habido una persona que se encargue de lo comunicativo. Desde Desarrollo Local tenemos que hacer ese trabajo que nos recargaba mucho porque solo somos dos personas en el departamento. Pero hace poco estuvieron aquí unos funcionarios del Banco del Estado quienes hicieron una evaluación del trabajo del Municipio y se dieron cuenta que no tenía y necesita urgente, una persona que fuera el promotor social, como un comunicador social que informe todo lo que se está haciendo porque la ciudadanía está completamente desinformada,. Entonces ahora se nombró un promotor, pero no hay definiciones claras de las autoridades para que haya un trabajo coordinado y articulado con quienes estamos trabajando en esta área”. (Teresa, entrevista noviembre del 2007)

En los ocho municipios visitados existen personas responsables de realizar el trabajo comunicativo. En la mayoría de los casos, las mismas autoridades han visto la necesidad de vincular a personas para esta labor, principalmente, porque consideran importante que la ciudadanía conozca lo que se está realizando en beneficio del desarrollo cantonal, haciendo referencia a las obras y proyectos que ejecuta el gobierno municipal.

En otros casos, porque actores externos vinculados con instancias públicas nacionales o con la Cooperación Internacional, les han hecho la recomendación o les han mostrado las ventajas que puede ofrecerles el componente comunicativo en el marco de su gestión. Este es el caso, por ejemplo, de los municipios de Pallatanga y Pelileo. Sin embargo, es importante que las definiciones finales al respecto por parte de los gobiernos municipales sean tomadas a conciencia, asignando los recursos necesarios para el trabajo y no, como ocurrió en muchas ocasiones con el tema participativo, por cumplir o “quedar bien” con los actores externos que apoyan la gestión.

Con excepción de Pallatanga y Pablo Sexto donde el trabajo lo realizan promotores sociales, hay comunicadores o periodistas en esta labor. En Otavalo, Francisco de Orellana

y Antonio Ante hay jefaturas de comunicación social con más de una persona vinculada al trabajo.

En Girón y en Quijos hay un responsable, en el primer caso depende directamente de la Alcaldía y en el segundo, está dentro de la Dirección de Planificación y Desarrollo Cantonal. En Pelileo el periodista responsable hacía parte de un Convenio de Cooperación Interinstitucional que implicaba que finalizada su primera etapa de trabajo, sería asumido por el Municipio y se crearía la oficina de comunicación.

Al pensar la comunicación como eje estratégico de la gestión municipal, la creación de una oficina, departamento o dirección y la asignación de los recursos correspondientes, es fundamental para su accionar y para lograr coherencia y sostenibilidad en las acciones y procesos que se realizan desde esa instancia para respaldar la gestión del gobierno local. Su inclusión en la estructura orgánica-funcional da cuenta de un respaldo político institucional necesario que facilite contar con los requerimientos técnicos, físicos y financieros que garanticen su funcionamiento.

Hoy cualquier organización municipal moderna tiene, en su departamento de comunicación, la estrategia base, nuclear, para conectarse, directa y cómplicemente, con los ciudadanos. Cada día. Todos los días del año. Los cuatro años de un gobierno municipal. Y desde el primer día. Con la misma intensidad –pero diferente- que el último año, los últimos meses antes de las elecciones. Porque lo clave de un municipio, de una organización de servicios públicos municipales, es conectar: organizarse, actuar en red con los ciudadanos a través de la comunicación (Puig, 2003:133)

Para hacer realidad una comunicación que se conecta con los ciudadanos y que potencia la gestión local, es necesario contar con espacios claramente definidos y la asignación de los recursos que faciliten su gestión; pero también y fundamentalmente, con personas responsables de ese trabajo, que estén identificadas con una mirada amplia de la comunicación, donde además de informar se generan espacios de diálogos y concertación, apoyo a procesos educativos, se invita a actuar, a participar. Para esto, se requiere invertir

en la gente, en su formación, porque puede existir interés y compromiso, pero no necesariamente la capacitación adecuada que lo haga posible.

2.6.2. Diferentes roles de la comunicación

“El primer rol es el de informar correctamente a la comunidad de lo que está pasando, de todo lo que se hace. En segundo lugar, la comunicación te puede servir para llegar con los mensajes que tú quieres, a la ciudadanía, por ejemplo en el caso de salud es invitar a un cambio de conducta no saludable a una saludable. Y tercero, propender a crear ciudadanías saludables” (Mariela, Entrevista 27 de enero del 2009).

Compartimos que, las estrategias de comunicación en el marco de la gestión municipal, como plantea Juan Camilo Jaramillo (Jaramillo, 2003), tienen que incluir la información, la pedagogía y la movilización para crear opinión pública, fortalecer la ciudadanía y la cultura y consolidar procesos participativos, entre otras posibilidades.

Y lo hacemos, porque como ya se ha mencionado, estamos convencidos que una comunicación que potencia la participación, es una comunicación amplia, relacional, que dialoga, propone y facilita espacios para la concertación, el intercambio de experiencias y la construcción colectiva. Una comunicación transformadora y no unidireccional o basada solo en los contenidos o en los efectos, que como menciona Kaplun (Kaplun, 1978) al hacer referencia a los modelos de educación-comunicación, llegaría a ser autoritaria o manipuladora.

Con relación a estos temas que involucran los roles de la comunicación, en los ocho gobiernos locales se pudo observar que si bien es cierto que el rol informativo es el más visible y está más asumido por quienes realizan el trabajo, también lo es el hecho de que hay acciones y procesos comunicativos que se han implementado con otros fines y objetivos que van más allá de la información. Esto ha fortalecido al gobierno local, en la medida que sus acciones en el marco de la gestión pueden ser potenciadas, apoyadas o consolidadas desde la comunicación, logrando mejores resultados, durante los procesos o al concluirlos.

Algunos ejemplos de los diferentes roles que asume la comunicación en la práctica en estos gobiernos locales son:

La Oficina de Comunicación del Municipio de Orellana ha logrado movilizar a actores sociales e institucionales a través de ruedas de prensa, difusión de boletines o publicación de material comunicativo que han puesto en la agenda pública nacional, temas aparentemente locales o provinciales, como algunas problemáticas medioambientales que son consecuencia de los derrames de petróleo o la campaña a favor del Parque Yasuní para no extraer el petróleo de la tierra.

Por su parte, en los municipios de Girón y Antonio Ante se han diseñado e implementado estrategias comunicativo-educativas para posicionar proyectos de recolección de desechos sólidos o el cuidado y uso adecuado del agua. Han incluido la producción de materiales para ser difundidos en medios o trabajados en talleres y la realización de procesos informativos y pedagógicos con estudiantes, profesores, amas de casa, centros de salud, mercados y la población en general.

Una experiencia similar a esta pero sobre la violencia contra las mujeres, ha sido diseñada e implementada por el Área de Salud del Municipio de Francisco de Orellana con el apoyo de la Oficina de Comunicación y conjuntamente con los actores institucionales locales relacionados con este tema. Estas estrategias además de posicionar los proyectos, han logrado vincular a la población en las acciones para las que han sido requeridas.

Por otra parte en el Municipio de Otavalo se realizó, hace aproximadamente cinco años, una estrategia cuyas acciones comunicativas incluyeron la utilización de mimos, títeres y teatro callejero para concientizar a la población sobre el uso del agua e informar acerca del aumento de las tarifas de ese servicio. Para los actores institucionales este trabajo fue muy importante ya que se logró llegar a la gente con formas alternativas, innovadoras y creativas.

Como dice Marisol Castañeda:

El profesional en comunicación no puede centrarse sólo en la imagen del alcalde -lo cual es importante pero insuficiente- sino que tiene que trabajar por la institucionalidad municipal y la construcción del gobierno local. Por ello deberá conocer tanto lo que sucede en la municipalidad como fuera de ella. Tiene que ejercer un rol mediador, como de bisagra, haciendo conocer a la gente lo que hace y propone la municipalidad y recogiendo lo que piensa y opina la población (Castañeda, 2002)

Por esta razón, los fines y roles de la comunicación que hace el gobierno municipal deben constituirse en un abanico de posibilidades, las cuales son usadas según los proyectos, las acciones y los procesos particulares que se implementan en el marco del modelo de gestión y el proyecto político en el cual están insertos. Movilizar como en el caso de Francisco de Orellana, apoyar procesos pedagógicos como en Otavalo y Antonio Ante, propiciar el dialogo y la concertación como en Girón; son algunos de esos roles que como menciona Jaramillo (2003) fortalecen la ciudadanía y consolidan los procesos participativos.

2.6.3 Comunicación interna

“Como mecanismos internos de comunicación están las reuniones que la alcaldesa realiza con los técnicos municipales, las reuniones periódicas de planificación o a veces las que son extraordinarias y convocadas para fines específicos. Generalmente estas reuniones se realizan con todos los técnicos y directores municipales que hacemos parte del equipo de trabajo y sumamos alrededor de 20 personas. La alcaldesa pregunta qué estamos haciendo, cómo van las obras y eso le permite estar enterada de prácticamente todo. En los casos que haya fallas y sea necesario reforzar algún trabajo, ahí mismo se asigna un técnico para ese fin y si en un nuevo proyecto hay dificultades, entonces entre todos se buscan alternativas de solución” (Fabián, Entrevista diciembre 2007)

En términos generales, la comunicación interna hace referencia a las acciones, procesos y relaciones comunicativas que se dan al interior de la institución municipal para permitir que todas las personas, en los diferentes niveles y áreas, se apropien de los procesos municipales, se identifiquen con la institución y se conviertan en actores de la comunicación, en la medida que están en posibilidades de informar a otros sobre las acciones, servicios, programas y proyectos que se desarrollan en el marco de la gestión (Cantillo, 2009).

Teniendo en cuenta este concepto, en los ocho gobiernos municipales los actores consultados manifestaron que existen dificultades en el manejo de la comunicación interna, entre otras razones, por la falta de una política de comunicación municipal que trace lineamientos al respecto y por la existencia de pocos canales, mecanismos o herramientas permanentes que faciliten el flujo de información al interior de las oficinas o entre los funcionarios.

De igual manera hay coincidencias en los ocho casos sobre el tipo de estrategias utilizadas: reuniones, principalmente entre directores y alcaldes o alcaldesas, carteleras informativas, memos, boletines internos y comunicación directa (cara a cara). Sin embargo es necesario consolidarlas y potenciarlas ya que un gobierno municipal coherente internamente, con flujos de información, claros y permanentes, tiene más posibilidades de ser congruente con sus políticas de comunicación externas. Como dice Puig:

No hay comunicación espléndida con los ciudadanos si no hay comunicadores flexibles, audaces, relacionales, en toda la línea de la organización municipal. Si, en definitiva, la organización municipal toda no es comunicativa (...) Todo plan de comunicación interna comporta una clara decisión política y gerencial de revolución en la organización: organización municipal de trabajadores, con ideas, con propuestas, con equipos, con descentralización, con innovación, más horizontal, con talento, con autonomía (Puig, 2003:44)

Para lograr esto, se puede pensar en mecanismos como las oficinas de puertas abiertas que invitan a cualquier funcionario a consultar, preguntar, informarse; las convenciones o jornadas de trabajo con todas las personas que hacen el gobierno municipal para informar e informarse sobre la gestión que se adelanta; la realización de revistas, medios informativos, ferias internas hechos por los trabajadores y para ellos.

De igual forma en procesos de formación para fortalecer las capacidades comunicativas de todos al interior de la municipalidad; intranet e internet como una manera de aprovechar la tecnología y las posibilidades que brinda para establecer un contacto permanente a través de sus diversas herramientas, entre otras alternativas que fomentan una comunicación interna adecuada para potenciar la comunicación externa municipal

El siguiente cuadro contiene un resumen sobre la comunicación interna de los ocho cantones incluidos en esta investigación. Los elementos que se incorporaron para construir la mirada comunicacional fueron: las relaciones de comunicación entre distintos actores, los contextos en los que se dan esas relaciones de comunicación., los canales o espacios por los que circulan los discursos, los flujos como los modos en los que circula el poder en esas relaciones comunicativas potenciando o no el diálogo, y también las frecuencias en las que se dan esas relaciones comunicativas.

Temas Mecanismos	Hallazgos generales	Observaciones-análisis
Comunicación directa	<p>Niveles de la relación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alcalde o Alcaldesa con el grupo de directores • Alcalde o Alcaldesa con cada director • Entre directores según necesidades específicas • Directores con los técnicos de su área • Reuniones generales con todos los funcionarios (muy esporádicas) 	<p>En términos generales en los ocho gobiernos locales se reconoce que la realización de reuniones periódicas entre la primera autoridad y el equipo de directores, es un importante mecanismo de comunicación interna.</p> <p>Sin embargo, en el momento del levantamiento de la información, solo en tres de estos municipios se realizaban las reuniones con periodicidad, en otros tres no se llevaban a cabo y en los dos restantes, se habían suspendido y optado por reuniones con cada director según las necesidades. Por otra parte las reuniones o circulación de información entre direcciones es escasa, no hay flujos permanentes que lo garanticen; como tampoco los hay con todos los funcionarios y trabajadores municipales.</p>
Carteleras internas	<p>En todos los casos existen las carteleras que presentan información, principalmente, sobre obras, proyectos o servicios que presta el gobierno municipal.</p>	<p>En el momento de las visitas, en 3 de los 8 casos, estas se podrían considerar pedagógicamente atractivas, por la utilización que hacían de fotografías, textos claros, testimonios, gráficos y otros elementos comunicativos que podrían facilitar el cumplimiento de su objetivo. Sin embargo, en otras, podía observarse, únicamente recortes de prensa, o textos impresos en los que únicamente se informaba sobre la inauguración de obras o servicios.</p>
Otros mecanismos de comunicación interna	<p>Memorandos, perifoneo o correo electrónico.</p>	<p>Los memorandos se utilizan a menudo entre las direcciones, en especial cuando se requiere información, documentos o acompañamientos en el marco de las acciones y procesos, como una manera de darle mayor formalidad a las solicitudes. El correo electrónico, aunque casi todos los funcionarios tienen y acceden a él, se utiliza en menor escala.</p>

Elaboración: Lorena Cantillo (Agosto, 2009)

Para concluir, teniendo en cuenta lo anterior, podemos decir que es fundamental no solo que existan, sino que además funcionen adecuadamente los flujos de comunicación internos; porque quienes están vinculados al gobierno local necesitan conocer y comprender el sentido del modelo de gestión participativa que se implementa, las acciones que se ejecutan, las condiciones que se requieren y el rol que cada actor tiene en el marco de los procesos. Cada actor municipal, independiente de su ocupación, es un actor de la comunicación, es un vocero ante los otros actores municipales, institucionales y sociales.

En ese sentido, es necesario que en los gobiernos locales, se garantice, por lo menos, la realización de las reuniones periódicas entre el alcalde o alcaldesa y los directores o responsables de oficinas, ya que esto facilita que fluya un primer nivel de información, que posteriormente sería transmitida a otros funcionarios, a otros niveles.

Los flujos adecuados y permanentes de información además de permitir que todos estén informados sobre los procesos, posibilitan un trabajo más coordinado entre las diferentes instancias, la no duplicación del trabajo y de los recursos e identificar alternativas de solución a las dificultades y problemáticas que se puedan afrontar, entre otros factores.

2.6.4. Comunicación externa

“La radio local que tenemos es muy buena y es más accesible para la mayoría de la gente, así que la utilizamos mucho. En cambio, los canales de televisión son por cable, entonces no todo el mundo accede a ellos, de todas maneras en casos especiales difundimos algunos spots o videos para reforzar las campañas. Por otro lado, las asambleas barriales, comunales y parroquiales han servido mucho para socializar de manera más amplia los temas y proyectos de la administración y han dado muy buenos resultados” (Ana, Entrevista 13 de enero del 2009)

La comunicación externa corresponde a las acciones y procesos que se realizan desde el gobierno municipal para establecer interlocución con los actores del territorio cantonal, provincial, regional o nacional. Sus fines están directamente relacionados con los roles de la comunicación en el marco de los procesos de gestión participativa: informar, propiciar el diálogo y la concertación, promover procesos pedagógicos o de formación ciudadana y movilizar (Cantillo, 2009).

Con relación a este tema, podemos decir en términos generales, que los ocho municipios se comunican con los diferentes actores en el territorio, principalmente, a través de una comunicación directa y de la utilización de los medios masivos.

2.6.5. Comunicación directa

La comunicación directa es la que se realiza con los ciudadanos cara a cara, en sus lugares de origen, de trabajo y de actividad. En el marco de las acciones y los procesos de gestión participativa esta comunicación es fundamental y se da en los diversos espacios desde los cuales se dialogan, socializan, escuchan y se construyen consensos.

Esta comunicación con la gente, cómplice y directa, en los ocho gobiernos seccionales se da a través de reuniones, asambleas, recorridos y ferias que son parte de la gestión local participativa. Por ejemplo, en Antonio Ante y Otavalo se realizan acciones lúdicas y pedagógicas en los barrios y comunidades para tratar temas como el tratamiento de los desechos sólidos y la recolección y separación de basuras en la fuente.

En Francisco de Orellana la elaboración de los presupuestos participativos y la rendición de cuentas se realizan a través de asambleas con todos los barrios urbanos y las parroquias rurales y, en Girón el presupuesto participativo es a través de asambleas con todas las comunidades del cantón. En Quijos, Pablo Sexto, Pelileo y Pallatanga los recorridos de los alcaldes por los diferentes barrios y comunidades donde se realizan las obras y proyectos son mecanismos que les permiten ver cómo se avanza y también escuchar las opiniones de los pobladores al respecto.

Como lo muestra la práctica y cotidianeidad en estos cantones, la comunicación directa es muy importante tanto para los gobiernos municipales como para la ciudadanía. A los primeros les permite estar en contacto con la gente y conocer de una manera más cercana las realidades de su población. A la población por su parte, le brinda la oportunidad de poder hablar sin intermediarios con sus autoridades o con los funcionarios municipales responsables de la gestión local, intercambiar con ellos, aclarar dudas, hacer preguntas,

platear propuestas, en general, ser parte de los procesos del desarrollo individual y colectivo.

En este sentido, una estrategia adecuada de comunicación externa es aquella que permite combinar las diferentes alternativas para llegar de mejor manera a los ciudadanos. La comunicación directa brinda familiaridad, cercanía, inmediatez en la retroalimentación, pero también llega a un número más limitado de personas, por eso es necesario combinarla con la utilización de los medios masivos y la producción de materiales, entre otras alternativas. (Cantillo, 2009).

2.6.6. Los medios masivos de información

Otro mecanismo muy utilizado por los gobiernos seccionales es la difusión a través de los medios masivos que tienen cobertura en su territorio cantonal. El rol que cumple esta comunicación en el marco de la gestión local, es principalmente el de informar a la ciudadanía, lo cual se logra en la mayoría de los casos, a través de la elaboración y difusión de boletines de prensa y de cuñas radiales o televisivas y la realización de ruedas de prensa con los medios locales y regionales.

La radio es el medio masivo que más accesibilidad les brinda a los gobiernos municipales, por los costos, la amplia cobertura y la audiencia cautiva que existe en los territorios. Con excepción de Pablo Sexto donde la radio y la televisión no tienen buena señal en el territorio cantonal, todos los municipios la utilizan para informar a la ciudadanía sobre la realización de reuniones o asambleas, la ejecución de obras y sus posibles efectos y para promocionar ciertos temas de interés cantonal que requieren su involucramiento, como por ejemplo, campañas sobre medio ambiente, salud, agua, recolección de basuras, violencia intrafamiliar o migración.

Las cuñas radiales o televisivas o la participación en segmentos de programas, informan pero muy pocas veces logran ir más allá, por esa razón es clave que se trabaje desde el diseño e implementación de estrategias comunicativas que articulan diferentes medios,

instrumentos o espacios para llegar a la población y generar interacción. Aún cuando la realización de estos productos está muy presente en los ocho municipios, hay experiencias interesantes en las que la producción, por ejemplo, en video ha ido más allá y se ha convertido en cómplice de procesos formativos.

Por ejemplo, en Antonio Ante se diseñaron y realizaron videos formativos sobre el cuidado del agua y la recolección de desechos sólidos que fueron difundidos de manera periódica por el canal local durante un tiempo determinado, como parte de una estrategia comunicativa-educativa que también utilizaba otras acciones. En Francisco de Orellana por otra parte, se realizó un documental sobre el tema de violencia contra las mujeres que fue trabajado en jornadas de capacitación y que también hizo parte de una estrategia más amplia sobre el tema que era implementada en diferentes medios y con diferentes públicos.

Como hemos mencionado, la comunicación en el marco de los procesos de gestión participativa requiere un tratamiento que va más allá de la mirada instrumental-mediática donde la difusión en los medios de comunicación masiva, radio, televisión o impresos, es lo fundamental.

Por eso, las experiencias arriba mencionadas son importantes y pueden considerarse ejemplos de la utilización de los medios y espacios para generar reflexión o involucramiento de la sociedad civil. Esto nos hace coincidir con Jaramillo (2003) cuando habla de que una comunicación relacional y circular en vez de una lineal, que aporta a la transformación social, es la que interesa en estos procesos, y es más viable en la medida que se piensa desde las estrategias que articulan acciones comunicativas paralelas y simultaneas al mismo tiempo.

2.6.7. La producción de materiales

Está relacionada con el diseño y realización de productos comunicativos en audio, video, impreso, multimedia y otras alternativas, teniendo en cuenta los objetivos y características de las acciones y los procesos en los cuales se enmarcan (Cantillo, 2009). La producción de

materiales que se observa en los ocho gobiernos seccionales es diversa, sin embargo, la mayoría de los casos responde a objetivos concretos y del momento. Los materiales impresos, son tal vez los que más se producen en las experiencias de gestión local y esto se debe a la variedad de formatos que ofrecen y a los accesibles costos.

Se han realizado afiches, trípticos y dípticos para dar a conocer información sobre proyectos, productos o servicios o para informar sobre los principales resultados alcanzados por un programa. Hay otros casos donde se han producido boletines, folletos, guías o libros que entregan mayor información y con un tratamiento más profundo, para lograr además de informar, propiciar diálogo, reflexión, involucramiento o fortalecimiento de las capacidades de las personas que acceden a ellos.

De igual manera, se realizan carteleras y hojas volantes, de forma más periódica y permanente, con el fin de difundir información corta pero directa y concreta sobre diversos temas. Generalmente incluyen datos como lugares, teléfonos o direcciones electrónicas a través de las cuales la personas, grupos o instituciones interesadas pueden acceder a más información al respecto.

Es importante tener presente que la producción de cualquier material comunicativo en el marco de los procesos participativos, necesita ser mediada pedagógicamente y eso se logra, primero, en la medida que un producto responde a unos objetivos o necesidades claramente identificados. Segundo, cuando hace parte de una estrategia más amplia que la producción misma, es decir, está inserta en una estrategia o plan de comunicación donde hay otras acciones o producciones comunicativas. Tercero, cuando al pensar o diseñar el producto o material comunicativo, se piensa en el público al que está dirigido y pensar en el otro a la hora de producir implica por lo menos, imaginarlo, conocer su contexto, sus niveles de formación, su cultura, sus motivaciones, sus interés, sus expectativas.

La mediación pedagógica está relacionada de manera directa con lograr una mayor comunicabilidad a través de los productos que se realizan y una mejor interacción entre los

sujetos que participan; “propicia un acto comunicativo, significativo y dinámico con diferentes niveles de desarrollo que posibilita a las personas acceder a nuevos conocimientos y experiencias” (Seas, 1996:2) a partir de las cuales pueden construir o reconstruir sus significaciones, su formas de ver y relacionarse con el mundo y con ellos mismos.

Pero, ¿están mediados pedagógicamente los materiales producidos en los gobiernos locales?, aún cuando las realidades y características en estas experiencias son variadas, en términos generales, se podría decir que los productos que hacen parte de estrategias de comunicación-educación tienen un mayor trabajo de diseño, producción y mediación, lo que puede traducirse en que piensan más los públicos a los que se dirigen y la mejor manera de llegar a ellos con los mensajes que se proponen; involucran a otros actores en su realización, piensan en imágenes o frases cercanas a la gente.

Sin embargo, como se ha mencionado, una parte importante de la producción municipal responde a tareas puntuales o intereses inmediatos y no está en el marco de estrategias más amplias lo que propicia una producción desarticulada de otros procesos o contextos y en algunos casos, con poca mediación pedagógica debido a la falta de formación de los responsables, poco tiempo para su realización o falta de recursos para invertir en su diseño y producción.

2.7. Comunicación y gestión participativa: ¿una práctica real? o ¿una realidad por practicar?

En términos generales se podría decir que en los ocho gobiernos locales, no se han diseñado internamente e implementado conscientemente estrategias comunicativas pensadas para el fortalecimiento de los procesos de participación que se desarrollan en el marco de la gestión local. Sin embargo, hay acciones y espacios como las asambleas o reuniones para la elaboración de presupuestos, la rendición de cuentas o la socialización de obras y proyectos, que se constituyen en actos comunicativos directos e interpersonales donde los

actores involucrados son protagonistas de los procesos participativos y también de los comunicativos que en ellos se desarrollan.

Por otro lado, hay una producción de materiales, principalmente impresa, con el objetivo de informar sobre los procesos, las metodologías o los resultados en el marco de los mecanismos o instancias participativas.

Un ejemplo son los folletos elaborados en la Dirección de Gestión Participativa de Francisco de Orellana donde se recogen los resultados del presupuesto participativo de todos los barrios y parroquias. Este material sirve a las comunidades para hacer el seguimiento de los acuerdos establecidos ya que incluye las obras, los proyectos y los montos destinados para cada una. Por su parte para el Municipio, es la herramienta a través de la cual se gestiona la debida planificación y ejecución de los departamentos responsables.

Otro ejemplo, es el calendario-agenda anual que se realiza en la Dirección de Planificación y Desarrollo Cantonal del Municipio de Girón, que se entrega a todos los presidentes de las comunidades y en cual está el cronograma del proceso participativo. Incluye las fechas que han sido acordadas previamente para la realización de talleres de capacitación con el Comité Ampliado de Desarrollo Cantonal (CADC), las asambleas parroquiales y cantonales para la elaboración de los presupuestos participativos y para la rendición de cuentas, las reuniones del Comité Interinstitucional y del Comité Ampliado de Desarrollo Cantonal, entre otras.

De igual manera, señala fechas importantes sobre la historia del cantón y al final se incluye el Plan Anual de Actividades y Obras del Gobierno Municipal que registra todas las obras y proyectos que se realizarán, con fechas de ejecución y montos asignados, incluyendo las definidas en el presupuesto participativo con todas las comunidades. Este insumo también permite que las comunidades hagan el seguimiento necesario al cumplimiento de los acuerdos establecidos.

Reconocemos que estas acciones son importantes para los procesos porque mantienen informados a los ciudadanos y a los gobiernos locales, y también se convierten en insumos importantes para la discusión e interacción como en el caso de los folletos elaborados para la rendición de cuentas que las autoridades realizan en las comunidades.

Sin embargo, es importante y necesario que la producción de estos materiales se piense de manera integral, que se diseñen estrategias que potencien los productos, las acciones, las relaciones y los procesos comunicativos en el marco del modelo de gestión participativa. De esta manera, la relación comunicación y gestión participativa será cada vez más, una practica real que cobra vida en el accionar cotidiano de los gobiernos que se realiza de manera conjunta, articulada y coordinada con los actores locales presentes en sus territorios.

2.7. Primeras conclusiones a partir de una mirada general

La gestión participativa en la práctica involucra diferentes formas, mecanismos, acciones y procesos a través de los cuales cobra vida y sentidos. No se puede homogenizar una gestión participativa, entre otras cosas, porque su inicio y desarrollo están mediados por situaciones y características propias de cada territorio y por actores institucionales, sociales y políticos que se relacionan de manera diferente a partir de intereses individuales y colectivos.

Para algunos, la participación es el mecanismo que permite democratizar el poder y darle a la ciudadanía la posibilidad de elegir y decidir aspectos claves para su vida y su desarrollo; para otros, además de lo anterior, es un derecho y también una responsabilidad que deben asumir todos los actores que hacen el territorio. Las prácticas tienen características propias, sellos personales que las identifican y experiencias cargadas de historias, algunas que han favorecido su consolidación y otras en cambio, que han llevado a su estancamiento o desaparición.

De los ocho municipios estudiados, en cuatro (Francisco de Orellana, Otavalo, Antonio Ante y Girón) el proceso participativo se ha consolidado: hay respaldo y compromiso

político-institucional, mantienen mecanismos e instancias de participación, los actores se han fortalecido y sus resultados se observan en la mejora de las condiciones de vida de la población, en la prestación de mejores servicios y mayores oportunidades para que los actores se involucren en la gestión de su desarrollo. Sus experiencias son diferentes en cuanto al nivel de participación de los actores, los mecanismos utilizados y las instancias creadas y, se han desarrollado según sus propias características.

Es precisamente en estos municipios donde encontramos mejores diálogos entre el gobierno municipal y las comunidades. Es decir que la dimensión comunicacional de estos procesos ha jugado un papel en el sostenimiento y desarrollo de estas experiencias.

Por ejemplo, la comunicación interpersonal, clara y directa que realizan las autoridades y los funcionarios responsables de los procesos participativos ha sido clave entre otras cosas, porque la gente siente una mayor presencia del Estado y pueden interlocutar con sus representantes en sus espacios propios, es decir, sus barrios, comunidades y organizaciones.

Esta interlocución donde la palabra es un elemento fundamental, ha estado acompañada en algunas ocasiones por herramientas sencillas que han facilitado el desarrollo de los procesos, como por ejemplo, videos, presentaciones con textos cortos, con gráficos y cuadros que facilitan la comprensión y con fotografías o testimonios de gente con los que todos se pueden identificar.

Por otra parte, hay casos como el Municipio de Pelileo que podría considerarse como el ejemplo de un gobierno seccional que se inició en el tema participativo, motivado, apoyado y asesorado por una instancia externa que acompañó el proceso durante la primera fase en la que se crearon instancias como el Comité de Gestión Cantonal y mecanismos como la elaboración del presupuesto participativo. Sin embargo, luego de un tiempo, con la salida del actor externo, el proceso no continuó, no hubo respaldo político-institucional para mantenerlo, fortalecerlo y consolidarlo. De esta forma, la gestión participativa se quedó en el discurso político, pero no de la práctica política.

O casos como el de Pallatanga donde lo alternativo o participativo de la gestión se ha quedado en el discurso de las autoridades, porque al poco tiempo de la creación de las instancias y mecanismos participativos estos desaparecieron sin que hubiera existido la voluntad y el compromiso político-institucional para mantenerlas. Quienes están a cargo de estos temas hoy en día, reconocieron que no les dan el apoyo y el respaldo necesario para técnicamente sacarlos adelante con procesos de formación y capacitación que permitan a la sociedad civil comprenderlos, mantenerlos y consolidarlos.

Casos como estos que ejemplifican otros similares en el país, nos muestran que faltó una mayor apropiación por parte de los actores locales de cada territorio que garantizaran la sostenibilidad.

Es un elemento común de este tipo de procesos, el hecho de que no existió una construcción conjunta con la gente, una interlocución directa, un dialogo abierto, critico y reflexivo permanente que posibilitara aclarar las situaciones, asumir los roles de cada uno y apropiárselos. Generalmente, estos fueron procesos verticales, pocos conciliadores, asistencialistas donde la comunicación jugó un papel similar en la medida que informaba pero no abría espacios, no dialogaba, no propiciaba otras opciones.

Por estas y otras razones, es necesario tener presente que los procesos, acciones y relaciones comunicativas fortalecen y potencian la gestión participativa en la medida que se comprenden y asumen como elementos estratégicos para la transformación social y para la construcción de nuevas formas de relación entre las personas y entre estas y sus gobiernos locales.

La comunicación que aporta a la consolidación de estos procesos es participativa en la medida que la relación que teje entre interlocutores es horizontal y generadora de diálogo. Es una comunicación incluyente porque reconoce la diferencia en términos sociales, culturales y políticos buscando involucrar las diferentes corrientes o representantes. Es una comunicación integral, relacional, holística que ve al ser humano en sus diferentes

dimensiones donde lo racional y lo emocional son parte constitutiva de su ser. Es una comunicación detonadora de procesos críticos, que inspira el análisis, la construcción de debates y el entre aprendizaje.

En el contexto actual del país y aún con las dificultades que se han identifica, es importante reconocer que las experiencias de gestión participativa desarrolladas hasta el momento en estos y en otros gobiernos locales, cuentan con mejores condiciones institucionales, sociales y técnicas para aplicar la nueva normativa que sobre el tema de participación ciudadana y comunicación se ha planteado en la Constitución del 2008.

En estos lugares ya hay un camino andado, hay unos actores involucrados y unas experiencias de la cuales aprender para el futuro inmediato que además, pueden ser compartidas con otros, en ejercicios de diálogo de saberes, intercambio de experiencias y construcción colectiva de nuevos conocimientos.

CAPITULO III: UNA MIRADA A LOS GOBIERNOS LOCALES DE ANTONIO ANTE Y FRANCISCO DE ORELLANA

Gobierno Municipal Antonio Ante

3.1. Datos informativos del cantón Antonio Ante

Antonio Ante está ubicado al norte del Ecuador, en el centro de la provincia de Imbabura, a 80 kilómetros de Quito, la capital del país y 100 kilómetros de la frontera con Colombia, lo que lo ubica en una posición geográfica estratégica. Tiene una superficie aproximada de 83 km², y aunque es el cantón con menor extensión territorial de la provincia, su población representan el 10.5% de Imbabura. Limita al norte con el cantón Ibarra, al sur con el cantón Otavalo, al este con el cerro Imbabura y al oeste con los cantones Cotacachi y Urcuquí.



Fuente: Plan Estratégico de Turismo de Antonio Ante, 2002

Tiene dos parroquias urbanas y cuatro parroquias rurales: Atuntaqui y Andrade Marín (urbanas), Imbaya, Chaltura, Natabuela y San Roque que se encuentran entre los 4 y los 9 km de la cabecera cantonal lo que muestra la cercanía entre el área rural y urbana.

3.1.1. Indicadores demográficos

El Censo de Población y Vivienda del 2001 registró una población de 36.053 habitantes, de los cuales el 51.54% son hombres y el 48.46% son mujeres. En el área urbana están 17.775 personas y en el área rural 18.278. Según la proyección realizada por el INEC por área y año para cada cantón y provincia del país hasta el 2010, a Antonio Ante le correspondería la siguiente población:

Año	Población Total	Población Urbana	Población Rural
2008	42.523	23.874	18.649
2009	43.374	24.754	18.620
2010	44.157	25.565	18.592

3.1.2. Indicadores socioeconómicos

Antonio Ante tiene la densidad poblacional más alta de la provincia, que equivale a 456 habitantes por km². Tiene un 57% de población en situación de pobreza, mayor en 4% al nivel de pobreza de la sierra, sin embargo menor al nivel de la Provincia y el país. El porcentaje de personas con viviendas que tienen servicios básicos inadecuados es del 35%, lo que pone al cantón en mejores condiciones, comparativamente, que Imbabura, la Sierra, y el País en general. La población económicamente activa corresponde a casi el 40%. Los centros de negocios donde se concentran las actividades económicas son las parroquias urbanas, principalmente por la presencia de la industria textil⁴. (Cisneros y Maya, 2005).

3.2. Gestión Municipal

En enero del 2005 el economista Richard Calderón se posesionó como nuevo alcalde del cantón Antonio Ante. En su campaña electoral había planteado la necesidad de re-direccionar la gestión local e implementar un modelo con tres ejes centrales: desarrollo humano, participación y transparencia.

El desarrollo humano relacionado con las condiciones de vida de la población en cuanto a la prestación de los servicios básicos (educación, salud, cultura, empleo, ciudadanía); participación a través de una práctica basada en los derechos y las obligaciones, la creación de mecanismos e instancias de participación ciudadana y el fortalecimiento de la organización social y, la transparencia visualizada en procesos de rendición de cuentas, flujos adecuados de información, veedurías ciudadanas, entre otras alternativas ajustadas a las realidades cantonales.

Cuando inició la gestión nosotros no teníamos base de datos, no había computadoras en las direcciones administrativa ni en la financiera, la jefatura de agua potable no tenía ningún profesional. Entonces decidimos, primero implementar herramientas para poder afrontar, desarrollar y organizar. De esa forma, se instaló una red digital del sistema de agua; algunos programas y *software* para la Dirección Financiera y desde Participación, empezamos con un diagnóstico del tejido social, involucrando a los diferentes actores. Lo primero era

⁴ La industria textil es un factor fundamental para el desarrollo económico del cantón, su expansión en los últimos años ha hecho posible la vinculación laboral de un alto porcentaje de la población tanto rural como urbana. Antonio Ante mantiene una de las tasas más baja de desempleo en el país, aproximadamente el 5%.

ubicarnos dónde estábamos para saber hacia dónde iríamos y para eso contábamos con el proyecto político del Alcalde y el trabajo con la gente. (Miguel, Entrevista 12 noviembre del 2008)

Esta situación descrita sobre la falta de recursos físicos, técnicos y tecnológicos, llevó a la realización de acciones que permitieran generar las condiciones necesarias para el trabajo. De esta forma se creó la Dirección de Participación y Desarrollo, se elaboró participativamente el Plan Institucional y se gestionó la asesoría de organismos nacionales e internacionales como CARE, PNUD, CCCC, INNFA, ESQUEL, AECI para que apoyaran la consolidación de un nuevo modelo de gestión.

Entre julio y agosto del 2005 se realizó el Curso de Gestión Estratégica del Desarrollo Local y Regional del ILPES y la CEPAL al que asistieron aproximadamente 35 personas entre concejales, funcionarios municipales, dirigentes de organizaciones sociales y representantes gremiales del cantón. Se trabajaron temas como desarrollo local, gestión municipal, planificación, participación, coordinación y articulación entre actores en un territorio, lo que permitió iniciar el proceso con unas bases de conocimiento compartidas y algunos acuerdos definidos conjuntamente. Los resultados se convirtieron en insumos para la elaboración del Plan Estratégico Cantonal que guiaría la gestión municipal por los siguientes 10 años⁵.

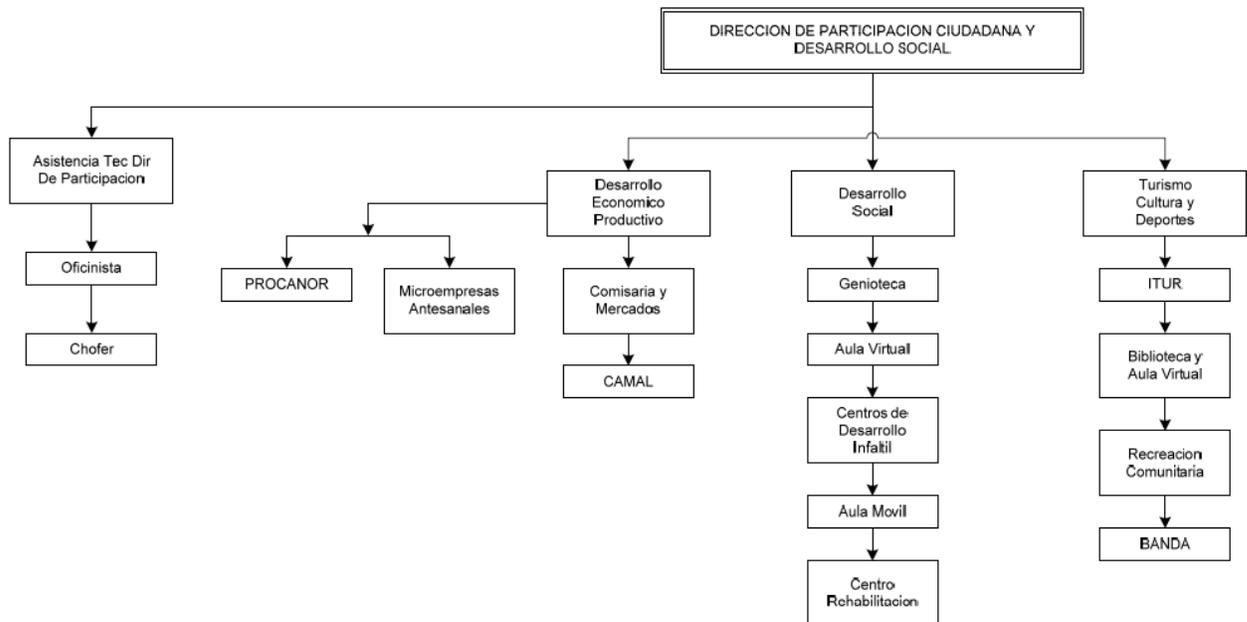
3.2.1. Estructura Municipal

En el 2005 en el municipio existían el Departamento Financiero, el Departamento de Obras Públicas, las Jefaturas de Agua potable, Recursos Humanos, Higiene ambiental y Justicia, policía y comisaría. Desde entonces, se han dado algunos cambios en la estructura orgánica para responder institucionalmente a los requerimientos que han surgido a partir de la

⁵ En el año 2000 se había elaborado un Plan de Desarrollo con el apoyo de AME. La actual administración consideraba que era complejo, muy extenso y no respondía a las realidades actuales del territorio y sus pobladores.

implementación de un nuevo modelo de gestión. En la actualidad la estructura institucional incluye además, las oficinas de Asesoría Jurídica, Secretaría General y Relaciones Públicas, las Direcciones Financiera, Administrativa, Obras Públicas, Planificación y, Participación y Desarrollo.

3.2.2. Dirección de Participación Ciudadana y Desarrollo Local



Fuente: Organigrama del Gobierno Municipal de Antonio Ante

La Dirección de Participación y Desarrollo Local fue una de las primeras direcciones creadas al iniciar la administración municipal 2005-2009 al considerarse que tendría un papel clave para la implementación y consolidación del nuevo modelo de gestión. Depende de manera directa de la Alcaldía y la conforman tres departamentos: Desarrollo Económico Productivo, Desarrollo Social y, Turismo, Cultura y Deportes; sus acciones, proyectos y programas buscan un desarrollo cantonal que equilibre lo social con lo económico, que tenga en cuenta y reconozca la diversidad cultural existente y que involucre de manera directa a la población.

Esta Dirección define políticas y mecanismos de articulación entre las jefaturas y hace el

monitoreo de sus acciones, coordina que en todos los proyectos esté presente el componente participativo y sirve de nexo entre la ciudadanía y la institución municipal.

Entre sus funciones está la gestión y el seguimiento al Plan Estratégico de Desarrollo Cantonal y al Plan de Desarrollo Institucional de la Municipalidad; brindar apoyo técnico a la ciudadanía y a los diferentes espacios de participación para fomentar la cogestión y la autogestión del desarrollo humano y fomentar la participación activa de la población, las organizaciones e instituciones públicas y privadas en los diferentes espacios de participación definidos en el Plan Estratégico.

3.2.3. Plan Estratégico de Desarrollo Cantonal “Cada día Avanzamos”

Fue elaborado para 10 años y se constituye en una guía de ruta a partir de la cual definir e implementar las acciones, planes, proyectos y programas que buscan el desarrollo cantonal, tanto económico como social. Se definió y enriqueció con los resultados de varias acciones realizadas de manera participativa entre la ciudadanía y el municipio, como el Curso de Gestión del Desarrollo Local, ejercicios de planificación y gestión del desarrollo cantonal realizados por administraciones anteriores, el Plan de Desarrollo elaborado en el 2000, trabajos preparatorios sectoriales para la realización del Encuentro Cantonal del 2005, los resultados de las mesas de trabajo realizadas durante el Primer Encuentro Cantonal de esta administración, entre otros.

La visión cantonal plantea elementos que vinculan directamente el interés por equilibrar lo económico a través de competitividad, producción, comercialización y fuentes de trabajo, con lo social en términos del bienestar de la población, salud, educación, cobertura de servicios, cultura, solidaridad y equidad. Resalta la importancia de ser y consolidarse como un cantón transparente, democrático, equitativo y participativo, que respeta y se relaciona con el medio ambiente, protege sus recursos y está comprometido con las próximas generaciones.

Los cinco ejes de desarrollo que guían el trabajo del Gobierno Municipal son:

- Económico productivo
- Social y de servicios
- Identidad, culturas y deporte
- Ambiental
- Organización, participación y transparencia.

Desde el Eje Organización, participación y transparencia se definen los principales lineamientos que en el tema de participación se deben seguir, principalmente los vinculados con instancias y mecanismos, relaciones, articulaciones, comunicación, formación, entre otros.

3.3. La participación en la gestión: desarrollo y estado actual del proceso

El Gobierno Municipal Antonio Ante 2005-2009 asumió el reto de gestionar el desarrollo conjuntamente con los actores e ir más allá del rol de ser un proveedor de servicios básico para convertirse en un gobierno local que tiene en cuenta otros aspectos de la vida, la cultura y el territorio. Invitó a los actores sociales, gremiales, privados, públicos, industriales y políticos del cantón para trabajar articuladamente, lograr beneficios colectivos y mejorar las condiciones de vida de la población.

3.3.1. Instancias, espacios y mecanismos para darle forma al modelo de gestión participativa

Encuentros Cantonales

En octubre del 2005 se realizó el Primer Encuentro Cantonal para abordar temas de interés general. Como insumos para el trabajo de las mesas y los ejes se contaba con los diagnósticos que la Dirección de Participación venía ejecutando conjuntamente con organizaciones, instituciones y gremios. De este Encuentro resultaron dos importantes resoluciones: la creación del Comité Cívico de Gestión que estaría presidido por el Alcalde y la realización del Segundo Encuentro Cantonal un año después con el objetivo de hacer

seguimiento a los acuerdos establecidos, evaluar el proceso y plantear recomendaciones que permitieran mejorarlo y consolidarlo.

En diciembre del 2006 se realizó el Segundo Encuentro Cantonal y en cumplimiento del objetivo que se había definido, el Alcalde y el Comité Cívico de Desarrollo rindieron cuentas sobre el trabajo desarrollado, los avances, las dificultades, los cambios y las acciones planificadas a futuro para dar cumplimiento al Plan de Desarrollo Cantonal. Se definieron dos nuevas resoluciones en el marco del proceso participativo: que el Comité Cívico estuviera presidido por un representante de la sociedad civil siendo elegido el presidente de las comunidades indígenas y convocar al tercer Encuentro dos años después, al considerarse que era un tiempo prudente para evaluar los resultados de la gestión.

A la fecha del levantamiento de la información (noviembre-diciembre 2008) debía estar organizándose el tercer Encuentro Cantonal. Algunos actores municipales manifestaron que el Comité no había iniciado las gestiones para la realización. Incluso había solicitado el apoyo del gobierno municipal para la organización, convocatoria y logística por lo que se estaba definiendo una fecha para el primer semestre del 2009.

Esta situación estaba generando preguntas al interior del gobierno municipal sobre las acciones y estrategias necesarias para lograr consolidar esta instancia y de esa manera fortalecer los procesos participativos. En ese sentido, se pensaba convocar al Comité para conversar abiertamente con ellos sobre la situación.

Comité Cívico de Desarrollo Cantonal

El Comité, según fue definido en el Primer Encuentro Cantonal, está integrado por 15 personas: el alcalde, un representante de los concejales, los presidentes de las juntas parroquiales, presidente de las comunidades indígenas, presidente de la federación de barrios, un representante por cada eje temático y la persona responsable de la Dirección de Participación Ciudadana quien ejercería la secretaría técnica.

Entre los objetivos del Comité está dar seguimiento a la ejecución y cumplimiento del Plan Estratégico de Desarrollo Cantonal, apoyar las gestiones para conseguir un desarrollo integral, socializar las resoluciones y acuerdos de los encuentros cantonales y, mantener un diálogo constructivo y permanente con el Gobierno Municipal, entre otras.

A partir del trabajo realizado en el Encuentro Cantonal y el Plan Estratégico de Desarrollo se creó el Comité Cívico que es una entidad con representantes de la sociedad civil. Ahora la presidencia está en la Corporación de Comunidades Indígenas de Antonio Ante, entonces él dirige y la Dirección de Participación hace la secretaria técnica. Hemos tratado de que ellos salgan solos pero hemos visto que todavía es necesario que reciban mas capacitación para que vean cuál es su misión, objetivos, visión y tengan más claro cuál es su razón de ser. Queremos que en el próximo año ellos hagan el Encuentro Cantonal, pero hemos visto que será compartido, porque todavía no están listos y si lo están, pues a buena hora que así sea. (Miguel, Entrevista, 12 de noviembre 2008)

El testimonio plantea una manera de ver la situación relacionada de manera directa con la organización y realización del Tercer Encuentro Cantonal, sin embargo sería importante que la Dirección de Participación cumpliendo con lo establecido en sus funciones, asuma la tarea de propiciar directamente con los actores involucrados algunos espacios de diálogo y reflexión.

Esto les permitiría reflexionar de manera conjunta acerca de lo que está sucediendo con las instancias de participación, cuál es su situación actual, en qué momentos están los integrantes, cómo ven el proceso, su estructura, qué tipo de fortalecimiento requieren y otros temas que podrían ayudarles a definir la sostenibilidad a futuro, su razón de ser y su funcionamiento en el marco de modelo de gestión participativa que se implementa.

La creación, consolidación y si es necesario, el redireccionamiento de los procesos participativos, requieren de la vinculación de los diferentes actores que están involucrados. De esta manera se pueden conocer los diferentes puntos de vista sobre una situación y tener un mapa más amplio de posibles alternativas o caminos a seguir, según las situaciones identificadas.

Otras instancias de participación

El gobierno ha propiciado la creación de otras instancias participativas en las cuales las instituciones, organizaciones o la ciudadanía en general pueden involucrarse según temas de interés específico. Dos ejemplos son, el Concejo Cantonal de la Niñez y la Adolescencia y el Concejo Cantonal de Salud, que fueron propuestos en el Plan Estratégico de Desarrollo Cantonal.

Estos Concejos Cantorales son espacios de organización, promoción de políticas, coordinación y planificación de acciones y procesos conjuntamente entre el Estado y la sociedad civil, para mejorar la calidad de vida de, en el primer caso la niñez y adolescencia y en el segundo, de toda la población del cantón.

En la actualidad el Concejo Cantonal de la Niñez y la Adolescencia tiene un importante nivel de consolidación, los actores institucionales, sociales y gremiales involucrados participan y a través de sus gestiones o acciones, se están generando mejores condiciones de vida para la población infantil, en especial, en temas relacionados con su desarrollo y bienestar. Una de las principales causas de esta situación, es que existen acciones periódicas de formación dirigidas a diferentes actores cantonales, como maestros, estudiantes, periodistas, médicos y otros que se relacionan de manera directa con los niños y niñas desde su trabajo o accionar cotidiano.

Sin embargo, aún cuando hay resultados, el proceso no es fácil en especial en lo relacionado con la articulación interinstitucional, así lo manifiestan algunos actores involucrados:

Otros espacios de participación social que hemos logrado consolidar, son el Concejo Cantonal de la Niñez y Adolescencia y el Consejo Cantonal de salud. Esos los convocamos nosotros, los organizamos, los apoyamos hasta que están estructurados y luego ellos siguen. En el caso del Concejo de la Niñez creo que sí se articulan, ya que tenemos una persona como secretaria ejecutiva que está al frente. Pero si ella no moviera las cosas creo que no se articularían a pesar de que están las instituciones ahí, es como si siempre necesitaran a alguien de afuera para que dinamice. Yo creo que si el municipio no quisiera dinamizar esa participación, nos hubiéramos quedado con lo que nosotros quisimos hacer. (Lucía, Entrevista, 13 de noviembre del 2008)

Pero, ¿qué hacer al respecto? Si esta situación ya está evidenciada por parte de la institución municipal, sería importante hablarlo de manera directa con los actores locales vinculados a las instancias de participación, y en este caso en particular, al concejo cantonal.

Es importante conocer las opiniones de los involucrados al respecto, afrontar la situación y ver las posibles alternativas de solución a la situación. Tal vez, existan miradas diferentes a una misma situación, tal vez para los actores sociales o institucionales están ocurriendo otras cosas, pero eso no se podrá saber, hasta cuando no se hable de manera abierta, clara y transparente. Y aquí la comunicación juega un papel clave, porque bien utilizada, puede propiciar el diálogo, la reflexión y la concertación necesarias para la toma de decisiones que les permitan hacer los cambios que beneficien los procesos.

3.3.2. Mecanismos de Participación

Con esta administración el cambio ha sido evidente, y está en la participación, en el compromiso, en la apropiación, porque si antes se tomaban solo las decisiones desde arriba, que también da resultados pero que en muchas ocasiones son muy fugaces, ahora se tomaban muchas decisiones con la participación de la gente. Esto ha ayudado mucho al empoderamiento de la gente; y aunque falta todavía, porque es un proceso, ya se pueden ver resultados (Antonia, Entrevista 16 de enero del 2009).

Presupuesto Participativo

Desde el 2006 el gobierno municipal realiza con las juntas parroquiales para el área rural y con la Federación de Barrios para el área urbana, jornadas de trabajo o asambleas para la definición y priorización de obras que serán incluidas en el presupuesto municipal del año siguiente a la elaboración, que será aprobado por el Concejo Municipal. En el caso de las parroquias, de manera previa se realizan jornadas con las comunidades y posteriormente en Asamblea se priorizan y definen las obras y proyectos que se incluirán.

Estas Asambleas cuentan con la participación de funcionarios municipales, autoridades y representantes de organizaciones, instituciones y los integrantes de la Junta Parroquial. El gobierno municipal se encarga de facilitar las jornadas, para ello, la Dirección de

Participación prepara una metodología que permita lograr los objetivos, tratando siempre de hacerlo lo más sencillo y ágil posible. Lo más importante es lograr diálogos y consensos entre los participantes para priorizar pensando en el desarrollo humano e integral de la población.

En el caso del área urbana el proceso es similar, y se realiza con la Federación de Barrios, organización que en el marco del proceso participativo del nuevo modelo de gestión, fue fortalecida y consolidada y hoy cuenta con el apoyo y respaldo de la ciudadanía.

Las priorizaciones son realizadas teniendo en cuenta los ejes del Plan Estratégico y las necesidades particulares de cada territorio. No se plantea previamente un monto definido por el gobierno municipal, sino que a partir de las priorizaciones se definen las obras y proyectos que se pueden ejecutar, teniendo en cuenta la distribución del presupuesto que realiza la institución según la población de cada parroquia.

Por otra parte, están las obras de interés cantonal como por ejemplo, el relleno sanitario que beneficia a toda la población, las cuales, en algunos casos son propuestas por los actores locales y otras, son presentadas por el gobierno municipal para conocer las opiniones de la ciudadanía sobre su posible ejecución.

En los dos casos, y siguiendo el propósito de ser ágiles y sencillos, los facilitadores presentan la información que se requiere de manera clara y directa. En algunos casos utilizan cuadros o gráficos para facilitar la comprensión y siempre tratan de abrir los espacios al diálogo y la concertación. Una importante ventaja de estos espacios, es la comunicación directa que se logra entre las comunidades y el gobierno municipal lo cual permite aclarar de manera inmediata las dudas que surgen y llegar a los consensos necesarios.

Socialización de obras

Este es un mecanismo de participación ciudadana reconocido tanto al interior del gobierno municipal, como por los actores sociales e institucionales vinculados a los procesos.

Consiste en que previo a la realización de una obra o proyecto, la Dirección de Participación Ciudadana y la Dirección de Obras públicas, programan una reunión en el barrio, comunidad, calles o parroquia donde se piensa ejecutar.

En esta jornada, en la cual participan los pobladores que se verán directamente beneficiados o afectados, el municipio pone a consideración el proyecto o la obra, plantea la necesidad de su ejecución, los objetivos que se esperan cumplir, los beneficios que se lograrán, las dificultades que se pueden presentar, el tiempo de duración, el costo total, la contraparte que le corresponde a la ciudadanía que puede ser en dinero o en trabajo y, el posible contratista, entre otra información que permite transparentar la ejecución para ponerla a consideración de la población.

Luego de la presentación que realiza el municipio, se abren espacios de diálogo e intercambio de información con los asistentes, quienes plantean sus opiniones, observaciones y preguntas del orden técnico, social o financiero que son resueltas por los técnicos involucrados en el proceso. Si la mayoría de la población beneficiaria que participa en la jornada está de acuerdo, se hace la obra y si no lo están, se buscarán mecanismos para establecer consensos entre las partes, sin embargo, si luego de esto, se considera que no es conveniente o prioritaria, la obra no se realiza.

Este proceso ha permitido una mayor apropiación de la ciudadanía y un trabajo de definición conjunta de acciones para responder a las reales necesidades de la gente, a través del diálogo y la concertación. Las jornadas que se realizan son programadas y acordadas con los pobladores a través de sus representantes, líderes o de las organizaciones que los agrupan barrial o sectorialmente.

En cada socialización el equipo técnico municipal se prepara de antemano, elabora presentaciones en *power point* donde se plantea la información más relevante acompañada siempre por gráficos, mapas, cuadros, fotografías y en algunos casos testimonios de los pobladores o de los técnicos dando sus opiniones. Sin embargo, la clave está en la

interrelación que se crea entre los ciudadanos y los funcionarios municipales; en el dialogo que se propicia tratando que sean jornadas ante todo, de concertación, acuerdo y construcción colectiva.

Rendición de cuentas

Durante los cuatro años de la gestión, el gobierno municipal en cabeza del Alcalde ha realizado ejercicios de rendición de cuentas en diferentes momentos del proceso. Los Encuentros o Asambleas Cantonales han sido uno de los espacios utilizados con este fin, ahí el Alcalde ha rendido cuentas a las ciudadanía sobre las acciones desarrolladas en el marco del Plan Estratégico de Desarrollo Cantonal.

Para los eventos, se publicaron informes de gestión que planteaban de manera directa, las obras, proyectos, acciones y procesos ejecutados y enmarcados en los Ejes de desarrollo del Plan y los temas de interés de las mesas de trabajo sectoriales. Estos informes impresos presentan la información de manera resumida, utilizan tablas o gráficos para la información cuantitativa y aprovechan las fotografías para mostrar lugares, tradiciones y culturas.

Por otra parte, aproximadamente cada mes, el Alcalde y un grupo de funcionarios participan en reuniones barriales, comunitarias o parroquiales en las cuales se presentan informes de cómo están avanzando los proyectos en cada zona. Estas jornadas son convocadas, en muchas ocasiones por la misma ciudadanía o sus representantes. El fin es tener un diálogo abierto para hacer un seguimiento a la gestión y a los compromisos asumidos y en el caso que sea necesario, re definir o plantear nuevas estrategias y acciones que permitan obtener mejores resultados para hacer posible un desarrollo humano y sostenible en el cantón. La comunicación interpersonal, directa y sencilla es el eje principal de estas jornadas.

3.4. La comunicación en el proceso participativo

A partir del 2005 en el cantón Antonio Ante se ha puesto en marcha “una nueva Gestión Municipal con Participación, Transparencia y Desarrollo Humano con Equidad y Solidaridad” (Calderón, 2006). Esta manera de gestionar lo local, ha requerido nuevas

estrategias de relación con la ciudadanía, las instituciones, las organizaciones, los medios y en general, con todos los actores presentes en el territorio, lo que ha generado que algunos funcionarios municipales, se pregunten por el rol que tiene la comunicación en estos procesos y por los posibles caminos a seguir al respecto.

En el Gobierno Municipal de Antonio Ante existe la Oficina de Relaciones Públicas que está en funcionamiento hace aproximadamente 10 años. Su trabajo en la actualidad está centrado en el trabajo con los medios de comunicación masivos. Sin embargo, en el marco del nuevo modelo de gestión, a finales del 2008 se designó un Asesor de comunicaciones para reforzar el trabajo, diseñar e implementar nuevas estrategias de comunicación, ir más allá de la relación con los medios y aportar al fortalecimiento de la gestión participativa.

3.4.1. Formas de comprender la comunicación y roles que se le asignan

Es necesario pensar una comunicación para el desarrollo, una comunicación alternativa y diferente a la tradicional. Nosotros buscamos la comunicación para lograr un mejor entendimiento de lo que es el desarrollo, en ese sentido vemos que es necesario que se cambie la concepción de la comunicación solo como emisor y receptor y ver más allá para poder llegar a una concientización de lo que queremos hacer y cómo lo queremos hacer. Eso se trabaja a través de procesos de involucramiento de la sociedad, transparentes, creíbles, confiables, y ahí la comunicación es fundamental para acercarnos a la gente, para tener un contacto directo, permanente, con diálogos, reflexiones, que nos aporte y nos fortalezca a todos (Miguel, Entrevista 12 de noviembre del 2008)

En términos generales, la comunicación es considerada como un elemento importante en el marco de la gestión ya que permite que la población esté informada de los proyectos, programas y servicios que se implementan, hace posible que se tejan mejores relaciones entre la ciudadanía y el gobierno local y, puede potenciar los procesos participativos que se están desarrollando.

Estas formas de mirar la comunicación que están presentes en el discurso municipal son importantes porque van más allá del rol informativo, al reconocer que puede propiciar el diálogo y la concertación y está en relación con los actores, el entorno y el territorio. Sin embargo, es necesario que en la gestión municipal, se pase del discurso a práctica y que las

acciones y procesos que se hagan respondan realmente a esas maneras de comprenderla, menos instrumental, más amplia y más relacionada con las acciones y procesos sociales y políticos en los cuales se enmarcan.

Una gestión local como la del Gobierno Municipal de Antonio Ante, que optó por una propuesta política basada en la participación ciudadana y la transparencia para lograr el desarrollo, no podría quedarse en un mirada de la comunicación que la vincula únicamente con la conocida teoría del emisor-mensaje-receptor (Shannon, 1948) ya que esta linealidad deja por fuera otros elementos claves y necesarios de la comunicación que pueden aportar en la consolidación del gobierno local participativo.

En ese sentido esta comunicación estaría más relacionada con otros aportes conceptuales como los de Jesús Martín-Barbero (1987) cuando habla de la importancia y necesidad de cambiar el enfoque y analizar los contextos culturales, las prácticas comunicativas articuladas a las prácticas sociales, a los movimientos y organizaciones; o de Rosa María Alfaro (1993) al referirse a la posibilidad que da la comunicación de dialogar desde las diferencias sociales, políticas y culturales para proponer, articular, consensuar, fomentar, actuar, en el marco de procesos de desarrollo, de participación, de concertación.

3.4.2. Del discurso a la práctica: ¿Cómo se usa la comunicación?

Para mirar la práctica comunicativa en el Gobierno Municipal de Antonio Ante se tuvieron en cuenta algunas acciones, procesos y relaciones que se realizan desde las oficinas de Relaciones Públicas, Asesoría de Comunicación, Participación Ciudadana y el Proyecto Mejor Calidad Ambiental. Es importante tener presente que la dinámica de la institución y hasta el momento la no existencia de una Política de Comunicación Municipal que defina los lineamientos y principios generales que se deben seguir en toda la institución al hacer la comunicación, han propiciado que desde las diferentes instancias se diseñen y produzcan materiales o acciones según las necesidades comunicativas de los procesos particulares.

Se podría decir que los procesos observados, en las instancias mencionadas, son independientes entre ellos, sin embargo, en todos los casos se habla de la importancia de la comunicación y de los aportes que puede hacer al modelo de gestión, reconociendo que en Antonio Ante está en práctica una nueva forma de gestionar lo público que involucra de manera directa a la población y requiere de innovadoras formas y estrategias de relación y comunicación.

Relaciones Públicas: el énfasis en lo masivo-periodístico

La elaboración de un POA en mi caso de relacionadora pública consiste en definir las actividades que permitan que la obra, convenio o proyecto se difunda por todos los medios y propicie que si una persona se enteró por la radio, un diario o la televisión, ella se encargue de contarle a su familia o a otras personas. Para poder difundir cualquier obra no se debe pensar solo el boletín de prensa sino también hacerlo a través de otros medios o espacios para que haya más posibilidades de que la gente esté enterada de lo que sucede en la administración. (Ana, entrevista, enero del 2008)

Hay una persona responsable de la Oficina de Relaciones Públicas, quien se encarga, por un lado, de llevar un registro detallado de la información que sobre el gobierno municipal es publicada en los diferentes medios de comunicación y por otro lado, del trabajo con los medios masivos que periodísticamente cubren el territorio cantonal. Para esta tarea con los medios, el trabajo se centra, principalmente en la elaboración de boletines de prensa, en establecer un puente entre los periodistas y los funcionarios o entre los medios y la comunidad en los casos que sea posible y en algunas ocasiones, en planificar y realizar ruedas de prensa.

El objetivo de esta oficina es informar permanentemente a la ciudadanía sobre la gestión municipal, esto es, sobre las obras, proyectos y programas que se están ejecutando o se piensan realizar; los servicios que ofrece el municipio para toda la población o para grupos específicos; los convenios o acuerdos interinstitucionales que se establecen para la realización de acciones de beneficio colectivo; el seguimiento de los acuerdos establecidos en el marco del Plan Estratégico de Desarrollo Cantonal; la socialización de proyectos y las actividades culturales; entre otros temas.

La herramienta más utilizada son los boletines de prensa, sin embargo, cuando algún medio o periodista solicita mayor información, desde esta Oficina se realizan los contactos tanto al interior de la municipalidad como hacia fuera para que puedan acceder a otras fuentes, realizar entrevistas o recorridos que les entreguen insumos para profundizar la noticia o elaborar un producto comunicativo más completo.

El cubrimiento de noticias municipales y la producción de boletines de prensa es casi diario lo que facilita el acceso de los medios a la información sobre la gestión. Sin embargo este trabajo se podría potenciar, ir más allá porque el rol informativo de la comunicación, como ya se ha mencionado, no es suficiente en el marco de procesos de gestión local participativa.

En este caso, es necesario que haya decisiones institucionales que lo hagan posible, que propicien la reflexión interna y con los actores involucrados, sobre el rol de la comunicación y las funciones, herramientas y condiciones que en este caso, la Oficina de Relaciones Públicas tiene para ejecutarlo.

Esta Oficina necesita mantener una relación directa y fluida con las autoridades y con quienes definen el accionar político e institucional en el marco del proyecto y del modelo de gestión, si eso no ocurre, como a veces sucede en este caso, el trabajo comunicativo se limita porque se están desaprovechando muchas de sus posibilidades. Hay que tener siempre presente que es clave y necesario que los diferentes actores involucrados con el accionar comunicativo, trabajen juntos, articulados y siguiendo una política clara; esto permite aunar esfuerzos y alcanzar mejores resultados.

Asesoría de Comunicación: tender puentes para potenciar el trabajo

La idea es pensar nuevas formas, involucrar a la gente por ejemplo en la nueva revista sobre la gestión que se va a hacer, lograr que se vea a la gente ahí, que no sea algo frío, sino que los actores locales estén presente. De igual manera, se piensa hacer un programa semanal o quincenal de televisión y ahí también se incluirán asuntos comunicativos del municipio pero también se tendrán muy en cuenta los espacios testimoniales de la gente (Mauricio, entrevista, noviembre del 2008)

El objetivo principal de la Asesoría de comunicación es posicionar una forma de comprender y gestionar la comunicación que involucre estrategias con diferentes actores, espacios, medios y mecanismos y la convierta en una aliada estratégica del modelo de gestión participativa, transparente e incluyente que se implementa en el cantón. Una comunicación que aporta para la consolidación de los procesos, que promueve la transformación, que rescata valores y tradiciones, que involucra a la gente, que dialoga, escucha y propone.

Para cumplir con esto, desde noviembre del 2008 se pueden mencionar tres tipos de acciones:

Una, el diseño y realización de materiales comunicativos para que el gobierno municipal rindiera cuentas a la ciudadanía sobre la gestión: cuñas radiales y televisivas y vallas con testimonios de ciudadanos y ciudadanas del cantón sobre los servicios o beneficios recibidos. Dos, recorridos con periodistas y entrega de información ampliada como insumos para la elaboración de reportajes o notas de profundidad sobre los resultados o logros de la actual administración. Tres, producciones de un material impreso con las principales acciones, proyectos y obras ejecutados durante el último año teniendo en cuenta los ejes de desarrollo del Plan Estratégico Cantonal.

La característica principal de las acciones realizadas desde la Asesoría de comunicación, es la vinculación de manera directa de los actores locales, sociales e institucionales a través de sus testimonios y opiniones. Los materiales producidos tienen rostros locales, muestran la diversidad, rescatan tradiciones; y eso es importante porque hace que la población se vea reflejada, se identifique, sienta que la tienen en cuenta al pedir sus opiniones, escucharlas y compartirlas.

Sin embargo, es importante que en un trabajo coordinado con otros actores municipales esta oficina retome su propuesta de diseñar una Política de Comunicación Municipal. Esta política será la hoja de ruta para el trabajo, en la medida que defina lineamientos para

responder a la propuesta política institucional y articule las diferentes acciones, las integre y las potencie aportando así, a la consolidación de la gestión local participativa.

Por otro lado, es necesario que las acciones y procesos de la Oficina de Relaciones Públicas y de la Asesoría de Comunicación se articulen para evitar una producción de materiales que solo responden a necesidades puntuales y no a estrategias más amplias y, una pérdida significativa de recursos como consecuencia de duplicar el trabajo y las acciones.

Dirección de Participación y Desarrollo: la comunicación directa aporta y fortalece

Esta oficina ha planteado abiertamente en el gobierno municipal la necesidad de pensar una Comunicación para el Desarrollo que consolide el proceso participativo. En los tres departamentos que la conforman, Desarrollo Económico, Desarrollo Social y Turismo, Cultura y Deportes, se realizan proyectos y programas que vinculan de manera directa a la población en la gestión de su propio desarrollo, y desde cada uno se diseñan y ejecutan acciones comunicativas para respaldar los procesos.

Por otra parte, esta Dirección es la instancia responsable de facilitar, coordinar o propiciar la elaboración de los presupuestos participativos, la rendición de cuentas o la socialización de obras y proyectos, lo que la pone en contacto permanente con la población. En esta relación, la comunicación directa o cara a cara se convierte en una estrategia clave y fundamental para los procesos comunicativos. Posibilita propiciar el diálogo entre el Gobierno Municipal (autoridades y técnicos) y la ciudadanía (actores sociales, líderes o representantes barriales, comunales, parroquiales) para consensuar, proponer, decidir, evaluar o re-direccionar acciones en el marco de la gestión local.

Para esta Dirección la comunicación directa a través de diálogos, reuniones, asambleas o recorridos por lo diferentes sectores y comunidades urbanas y rurales del cantón, es la mejor estrategia comunicativa con que han contado para avanzar y consolidar el modelo de gestión participativa, incluyente y transparente.

Este planteamiento lo hacen a partir de su propia experiencia, sin embargo es importante tener presente que la comunicación se aprovecha de mejor manera, en la medida que las diferentes posibilidades que brinda se articulan y complementan dependiendo del contexto, los objetivos y los actores. En ese sentido, se puede pensar en el diseño de estrategias comunicativas que trabajen en paralelo acciones directas con la gente y también otras, que utilizan, por ejemplo, los medios masivos o alternativos presentes en el territorio.

Proyecto Mejor Calidad Ambiental: las estrategias comunicativas, aliadas estratégicas

Creo que si no se comunica, la gente no sabe cómo se va avanzando, cómo van los procesos o cómo va la administración. Y es importante hacerlo no solo a través de lo típico que son las cuñas radiales o los avisos de prensa donde se muestra al alcalde inaugurando obras, porque aun cuando creo que ese tipo de comunicación sirve, es muy costosa y muchas veces puede caerle mal a la gente y generar ciertas resistencias. Yo me voy por el otro tipo de comunicación, ese que es persona a persona, grupo a grupo, esa comunicación que aparentemente no te revela mucho pero que realmente es muy importante porque es la que transforma, la que cambia actitudes. Pero bueno, si hay recursos entonces lo ideal es hacer un trabajo directo con la gente y reforzarlo en los medios. (Antonia, entrevista, 16 de enero del 2009)

El Proyecto Mejor Calidad Ambiental es parte de la Unidad de Gestión Ambiental, trabaja hace aproximadamente 2 años con recursos de la Unión Europea y del Gobierno Municipal de Antonio Ante para conseguir tres resultados: el manejo de desechos sólidos en barrios urbanos; el manejo de los desechos líquidos en las parroquias de Chaltura y Natabuela (ambos planteados en el Plan Estratégico de Desarrollo Cantonal) y el manejo de desechos sólidos en áreas rurales del cantón Otavalo, Selva Alegre y Miguel Egas, ya que el proyecto funciona como Mancomunidad entre los dos municipios.

En el diseño del Proyecto se incluyó el componente comunicativo y se definieron lineamientos al respecto, a partir de ahí se han diseñado e implementado estrategias comunicativas dirigidas a diferentes públicos y utilizando variados medios, espacios o herramientas, algunas de las cuales fueron definidas con el apoyo de actores locales convocados a reuniones, jornadas de trabajo o asambleas. Algunas acciones comunicativas implementadas son:

- Creación de un personaje para las campañas con el apoyo y las ideas planteadas por estudiantes de escuelas y colegios.
- Realización de videos educativos, cuñas televisivas y radiales y una canción sobre recolección y clasificación de basuras y cuidado del agua. Perifoneo por las calles y en iglesias y barrios.
- Trípticos, afiches, hojas volantes y cartillas que se han diseñado con la participación de actores locales resultando materiales sencillos y muy concretos que han sido de gran utilidad para el proyecto.
- Festivales Ambientales Escolares con danza, música, concursos, para trabajar con los estudiantes y profesores los temas del proyecto.
- Ferias barriales para informar y capacitar a los vecinos de los barrios donde se implementa el Proyecto. Se combinan elementos lúdicos, pedagógicos, comunicativos y participativos para que la estrategia tenga mejores resultados.

Los productos y las acciones realizadas responden a estrategias de comunicación pensadas en el marco del Proyecto y del modelo de Gestión Municipal participativo, incluyente y transparente de Antonio Ante. Sin embargo, se puede decir que se han manejado de manera independiente y de alguna forma aislada de las otras acciones comunicativas del Municipios, tal vez porque tienen su propio presupuesto y una persona responsable del componente de gestión participativa y comunicación; porque el trabajo de la persona responsable de comunicación en el Gobierno local hasta hace poco, respondía únicamente al manejo de medios principalmente y sencillamente por la falta de una estrategia de comunicación que de lineamientos al respecto.

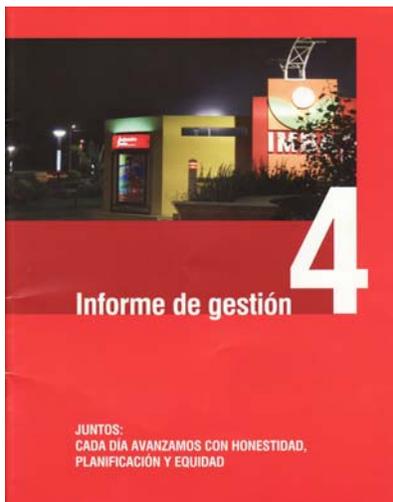
3.4.3. Una mirada a los productos

A continuación presentamos algunos materiales comunicativos escogidos entre la producción del gobierno municipal. La selección y su respectivo análisis se realizaron teniendo en cuenta, en primer lugar que son producidos en las oficinas o instancias que fueron presentadas anteriormente y en segundo lugar, sus objetivos, contenidos, formatos y

usos en el marco de la gestión municipal en general y del proceso participativo en particular.

Informe anual de gestión

Este material impreso fue realizado por la Asesoría de Comunicación y la Oficina de Comunicación social del Municipio. Los principales temas o aspectos a ser tratados fueron definidos de manera conjunta entre los responsables de la publicación y el alcalde. La información fue solicitada de manera previa a las diferentes direcciones, departamentos o instancias municipales.



Su objetivo principal fue dar a conocer los principales resultados y logros alcanzados en el 2008, cuarto año de la gestión del alcalde Richard Calderón, los cuales fueron presentados teniendo en cuenta los ejes establecidos en el Plan Estratégico de Desarrollo Cantonal: Eje Social y de servicios, Eje Ambiental, Eje Económico productivo, Eje Identidad, cultura y deportes.

El público destinatario fue la población en general, de esta manera se buscó llegar a los actores sociales, institucionales, públicos, privados y gremiales vinculados de manera directa o indirecta con el desarrollo cantonal y el bienestar de los anteños y anteñas. Fue distribuido en primer lugar, en el marco de las fiestas cantonales el día de la rendición de cuentas del alcalde a la ciudadanía, y a partir de ahí se ha entregado en reuniones, asambleas, instituciones, en el gobierno municipal y en los diferentes espacios interinstitucionales a los que acude el alcalde.

Entre los principales contenidos se destacan los proyectos, obras y acciones relacionados con salud, educación, infancia, juventud, mujeres, discapacidad y desarrollo integral enmarcados en el Eje de Desarrollo social y de servicios. Los resultados alcanzados en

temas como desechos sólidos y líquidos, clubes ecológicos, escuelas verdes, centro de interpretación ambiental, reforestación, recuperación de cuencas hidrográficas, entre otros vinculados con el Eje Ambiental.

Por otra parte se mencionaron algunos logros relacionados con el Eje de Economía y producción como por ejemplo, el premio a las mejores prácticas obtenidos por el gobierno municipal; acciones para la búsqueda y consolidación del desarrollo económico productivo; la creación de la Red de servicios integrales para la mujer microempresaria que brinda asistencia técnica e institucional, la consolidación del Proyecto de Desarrollo de la Producción de Cárnicos Sanos en el Norte del Ecuador – PROCANOR- que ha permitido a los pequeños y medianos productores mejorar su competitividad, su nivel de organización y la sostenibilidad de los procesos.



En cuanto al Eje de Identidad y cultura se da cuenta del interés y compromiso de la gestión municipal de rescatar valores y tradiciones culturales a través de su involucramiento directo en la realización de festividades como el Inti Raymi y la intervención y aporte económico y técnico para recuperar la Fábrica Textil Imbabura considerada un patrimonio cantonal y nacional. Sobre esta última experiencia, se apoyó la publicación de un libro que reconstruye la historia tanto de las personas vinculadas como de los hechos ocurridos antes, durante y después de su creación. Para finalizar se presenta la información sobre las inversiones realizadas a nivel cantonal y parroquial, presentando las obras y los montos de inversión para cada caso.

En términos generales podemos destacar que presentar la información sobre los proyectos, programas o servicios teniendo cuanta y siguiendo los Ejes del Desarrollo y sus respectivos

temas, además de ayudar en la organización de los textos, permite que el gobierno municipal muestre que está cumpliendo con los compromisos asumidos en el marco del Plan de Desarrollo Cantonal ya que las acciones responden a lo allí definido de manera participativa con la población.

El informe utiliza un lenguaje sencillo, claro y directo y textos cortos para presentar el tema, el grupo poblacional que se beneficia, los resultados, logros o impactos y cuando es el caso, el apoyo que se ha recibido de otras instituciones para alcanzarlos. Su diagramación es atractiva, las páginas no se ven recargadas lo cual es posible por el uso y distribución adecuada de los espacios en blanco, las fotografías, los textos y los títulos resaltados. Todo lo anterior atrae la atención de los destinatarios y les facilita realizar una lectura completa del material sin que les implique mayores requerimientos.

Las fotografías tienen un papel muy importante en la publicación, en su mayoría muestran a los pobladores, personas de diferentes edades y características realizando actividades diarias o participando de los programas que son mencionados, por ejemplo: niños siendo atendidos en las brigadas de salud, jóvenes utilizando las aulas virtuales, personas participando en ferias; o primeros planos de rostros que muestran la diversidad étnica y cultural.



No hay fotografías de las autoridades municipales inaugurando las obras o “posando” para las cámaras, en cierta forma porque se quiere mostrar que los protagonistas son las personas de carne y hueso que viven y hacen el territorio, que construyen el cantón y por eso, son quienes están más presentes desde los diferentes espacios. Esto posibilita además, que quienes se acercan al material se identifiquen con él y se vean reflejados a través de los rostros de esos otros que son como ellos.

Sin embargo, lo anterior lograría tener un mayor impacto si esas personas también vieran reflejadas sus voces, si se leyeron en el informe. Esto podría lograrse con la inclusión de sus testimonios y sus opiniones sobre los diferentes temas, lo cual además facilitaría un importante nivel de intercambio, de expresión y de participación.

Por otra parte, este material cobraría mayor fuerza en el marco de la gestión local participativa en la medida que se propiciaran espacios de diálogo, reflexión e intercambio entre el gobierno municipal y la ciudadanía, en los cuales sus mensajes y contenidos sean utilizados para producir conversaciones constructivas y nuevas propuestas que fomenten y consoliden la gestión y el desarrollo cantonal.

Afiches, hojas volantes y trípticos

La producción de estos materiales se hace de manera periódica desde diferentes instancias y oficinas en el gobierno municipal, en algunos casos con el apoyo de la Oficina de comunicación o de la Asesoría en comunicación y en otros, de manera independiente o autónoma.

Los destinatarios de los materiales están definidos según los objetivos de cada uno, en ese sentido pueden ser, toda la población cantonal cuando se informa sobre programas o servicios de interés general; padres y madres de familia en el caso de los Centro de Atención Integral para la niñez; la población de una parroquia donde se realizarán las festividades parroquiales y una población específica como mujeres o productores cuando se refiere a proyectos destinados de manera especial para ellos.

Su objetivo es principalmente informativo y para su distribución se utilizan los diferentes canales y espacios disponibles y de mayor acceso para los destinatarios, como por ejemplo,



el municipio, las instituciones, los lugares de atención al público, las reuniones y asambleas barriales o parroquiales, entre otros.



Entre las muestras seleccionadas se puede observar el uso que se hace de ciertos lugares emblemáticos del cantón como por ejemplo, la Fabrica Textil Imbabura cuya recuperación por parte del gobierno municipal se convirtió en un reto por las diferentes dificultades que a nivel nacional se presentaban.

Este proyecto de intervención y recuperación fue apoyado por los diferentes actores locales e institucionales quienes no solo se sentían identificados con la propuesta sino que además la vieron como una manera de recuperar aspectos identitarios propios de su territorio. De esta manera, la imagen de la fábrica ha sido utilizada en productos comunicativos que buscaban por ejemplo, invitar a participar de las actividades en el marco de fiestas parroquiales o cantorales.

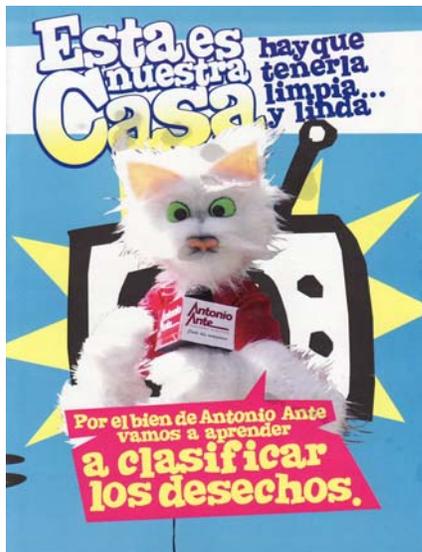
En otros casos este tipo de productos se han utilizado para informar de manera directa sobre la realización de un Proyecto de alcance cantonal como el Plan maestro de agua, contar en qué estado se encuentra y transparentar los montos recibidos y asignados para su ejecución.



En otro, informa sobre la oferta o servicios que se prestan a grupos poblacionales específicos en el marco de un proyecto o programa, por ejemplo, el destinado a las mujeres microempresarias y las diferentes ofertas que responden a las características, necesidades o condiciones de cada parroquia donde se encuentran.

Campaña Comunicativa-Educativa sobre la clasificación de los desechos

Esta campaña que incluye diferentes productos como por ejemplo, videos formativos, spots publicitarios, calcomanías, trípticos, afiches o cuñas radiales, se diseñó desde el Proyecto Mejor Calidad Ambiental que ejecuta el Municipio de Antonio Ante a través de un convenio de cooperación con la Unión Europea.



Sus objetivos principales fueron entregar a la población, información y herramientas que les permitiera realizar una adecuada clasificación de los desechos sólidos y, formar a la ciudadanía en aspectos relacionados con los desechos orgánicos e inorgánicos, la clasificación de basura en la fuente, la recolección, entre otros temas de interés del Proyecto.

Estuvo dirigida a la población en general a través de la utilización de los medios masivos y a un número determinado de barrios y comunidades en los cuales estaba centrada la primera parte del proyecto, para este caso, se realizaron diferentes actividades informativas, formativas y lúdicas. Como la clasificación de basuras debía realizarse en casas, colegios, negocios, mercados y centros de salud, la información fue dirigida a esos actores.

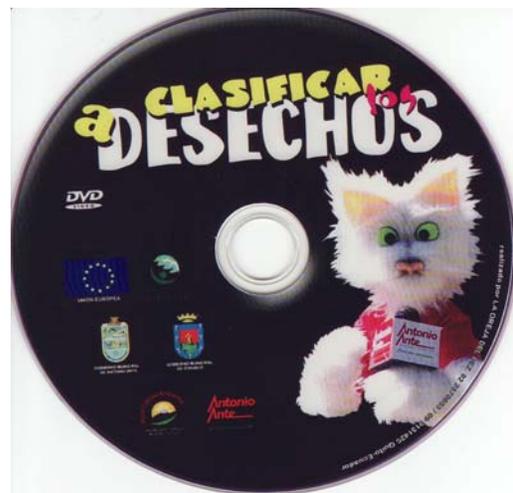
En términos generales los diferentes productos permitieron informar sobre los desechos orgánicos e inorgánicos: qué son, cuáles son, qué usos tienen, cómo se clasifican, por qué se deben clasificar, a dónde se llevan, cuál es la normativa municipal al respecto, entre otros. Para la difusión se utilizaron diferentes canales y espacios en medios masivos y alternativos según lo productos, el público y sus objetivos. El mensaje principal en el cual se centró la campaña fue: el cantón es nuestra casa por eso hay que mantenerlo limpio y lindo. Ese es un compromiso que todos debemos asumir.

En el diseño de la campaña se creó un personaje que fue el gato Antonio Patabarán quien asumió un papel protagónico para informar y formar a la ciudadanía en los temas que eran tratados en el marco del proyecto. Su definición contó con el apoyo de niños, jóvenes y adultos que participaron en talleres de formación sobre el tema, lo cual permitió que la gente se sintiera más identificada con él.

Los productos diseñados utilizan diversos elementos comunicativos y gráficos como por ejemplo testimonios, fotografías, música, jingles, ilustraciones, textos cortos y directos, entre otros que ayudan para que exista una mayor recordación entre los pobladores.

Video formativo para la clasificación de los desechos

Los tres principales objetivos de este material, los cuales se ven reflejados en su desarrollo fueron: enseñar a la población cantonal la importancia de clasificar los desechos sólidos y cómo hacerlo; entregar pistas útiles para lograr una mejor relación de las personas con el medio ambiente e informar sobre el relleno sanitario y su funcionamiento.



La información fue presentada de manera sencilla, directa, clara y concreta. Se utilizó un lenguaje común y cercano a la gente y algunos personajes familiares o cotidianos como una vecina de barrio, estudiantes de colegios, pobladores de diferentes sectores quienes interactúan con el personaje central creado como imagen de la campaña: el gato Antonio Patabarán.

La información que presentan los personajes que guían el video es permanentemente reafirmada con imágenes, por ejemplo, de personas usando los tachos en los cuales se

coloca la basura o de la clasificación que debe realizarse según sean desechos orgánicos o inorgánicos.

Se utiliza la repetición del mensaje central de manera periódica como elemento pedagógico: cuáles son los desechos orgánicos y los inorgánicos y dónde se deben colocar. Por otra parte, los diálogos empleados son abiertos, cortos y entretenidos entre los personajes que aparecen como el gato, el camarógrafo y la vecina de barrio y se pueden observar testimonios de personas de la localidad quienes apoyan y se vinculan directamente a la campaña.

Otro elemento importante que es utilizado, son las imágenes del antes y el ahora, por ejemplo: antes se ponía la basura en cualquier lugar sin clasificarse y ahora se hace según el tipo de desechos; el botadero que existía antes era de cielo abierto y generaba problemas de salud y ambientales y actualmente existe un relleno sanitario que trae ventajas para la población y para el cantón. Por otro lado, todo es grabado en exteriores lo cual permite que los pobladores reconozcan diferentes lugares de su cantón, se identifiquen y lo vean familiar a ellos.

Otros productos que conforman esta campaña son:

Calcomanías sobre los desechos orgánicos y los inorgánicos: fueron distribuidos en los diferentes lugares donde se implementaba el proyecto. El elemento principal es una fotografía que identifica los desechos y se acompaña con un texto que recuerda qué se puede hacer con ellos.



Calendario-magneto: fue diseñado para que los destinatarios, principalmente hogares y negocios comerciales, lo colocaran en un lugar visible y les recordara los días de recolección de los desechos orgánicos e inorgánicos. Al incluir un calendario se podía convertir en un material de utilidad para las personas.



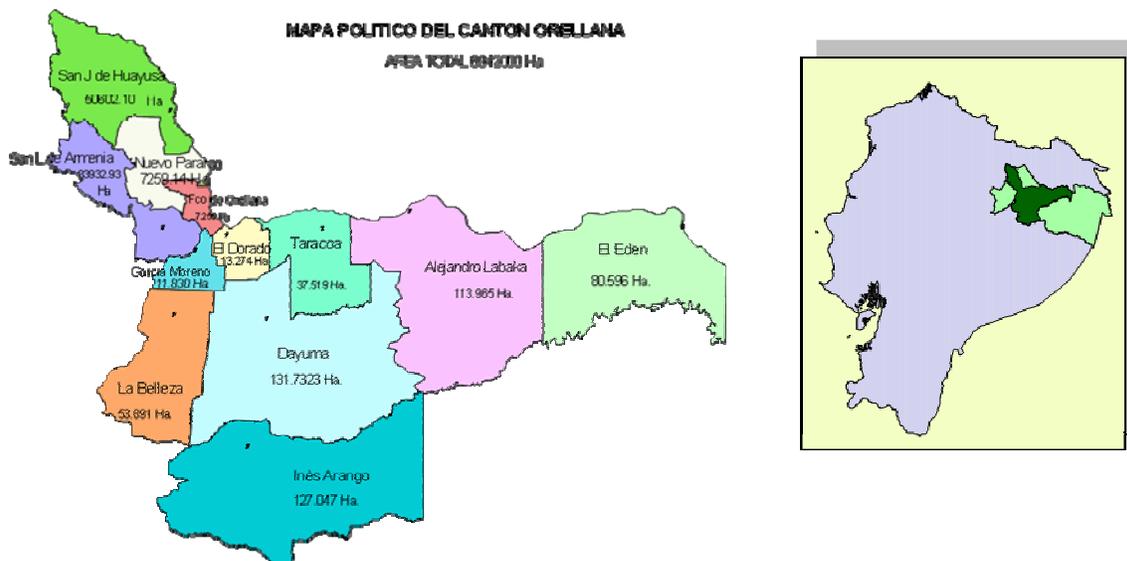
Es práctico, sin embargo por su tamaño y la cantidad de información o elementos que incluye: logos, fotografías de los tachos, textos con los días de recolección, recuadro con información del cantón, calendario, entre otros, hacen que el material se vea recargado. Esto se podría mejorar si el diseño de cada producto responde a un objetivo específico y su elaboración se concentra en eso.

Por ejemplo, este material podría enriquecerse si además del calendario que se utiliza como “gancho” se incluyen los días de recolección según las clasificación identificando los colores de los tachos correspondientes. Se evita la información general sobre el cantón y se les disminuye el tamaño a los logos; de esta manera el mensaje principal puede ser más directo y claro.

Gobierno Municipal Francisco de Orellana

3.5.: Datos informativos

Francisco de Orellana, también conocido como Coca, está ubicado en el noreste del Ecuador, rodeado por los ríos Napo, Coca y Payamino. Tiene una superficie de 6.942 km². El Cantón Francisco de Orellana lo conforman, una parroquia urbana y once parroquias rurales: Puerto Francisco de Orellana (Urbana), El Dorado, Taracoa, Dayuma, Inés Arango, García Moreno, La Belleza, Nuevo Paraíso, San José de Guayusa, San Luis de Armenia, Alejandro Labaka y El Edén.



Fuente: Plan Estratégico de Desarrollo Cantonal. 2002-2012

3.5.1. Indicadores demográficos

El Censo de Población y Vivienda del 2001 registró una población de 42.010 habitantes, de los cuales 22.853 correspondía a hombres y 19.157 mujeres. En el área urbana del cantón habitaban 18.298 personas y en la rural 23.712. Según la proyección realizada por el INEC por área y año para cada cantón y provincia del país hasta el 2010, al Coca le correspondería la siguiente población:

Año	Población Total	Población Urbana	Población Rural
2008	55.631	28.366	27.265
2009	57.262	29.484	27.778
2010	58.663	30.268	28.395

3.5.2. Indicadores socioeconómicos

El índice de vulnerabilidad social es elevado, el 77% de la población es pobre y el 24% vive en extrema pobreza. Menos de 5% de la población rural cuenta con agua potable, 0% con alcantarillado y solamente 15% tiene electricidad. El 39% de la población es económicamente activa, correspondiendo un 77% a los hombres y el 23% a las mujeres. El 70% de la población económicamente activa está entre los 20 y 49 años (Plan de Desarrollo Estratégico Cantonal de Orellana 2000-2012)

3.6. Gestión Municipal

En el año 2000, Guadalupe Llori del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País asumió la Alcaldía del Municipio de Francisco de Orellana y de esta manera, el municipio entró a la lista de los llamados Gobiernos Locales Alternativos que tenían entre sus objetivos, implementar nuevas estrategias para gestionar lo público con la participación de la ciudadanía, aprovechando la diversidad cultural del territorio y haciendo posible un desarrollo más humano, integral y sostenible.

Este hecho definió un nuevo camino para la gestión municipal en Francisco de Orellana, porque la nueva alcaldesa y su equipo de trabajo, estaban interesados en implementar un modelo de gestión que, entre otras cosas, abriera espacios de participación a la ciudadanía; y para eso, era necesario generar las bases institucionales y técnicas para afrontar el reto.

Fue de esta manera como, con el apoyo de la AME y UNFPA, se elaboró el Plan Estratégico de Desarrollo Cantonal con la participación de los diferentes sectores y actores del territorio. Como resultado de esta fase y a partir del compromiso de los actores sociales y técnicos que lideraban el proceso, se institucionalizaron instancias y mecanismos

participativos como el Comité de Gestión Cantonal, las Mesas de Concertación y las Asambleas Cantonales.

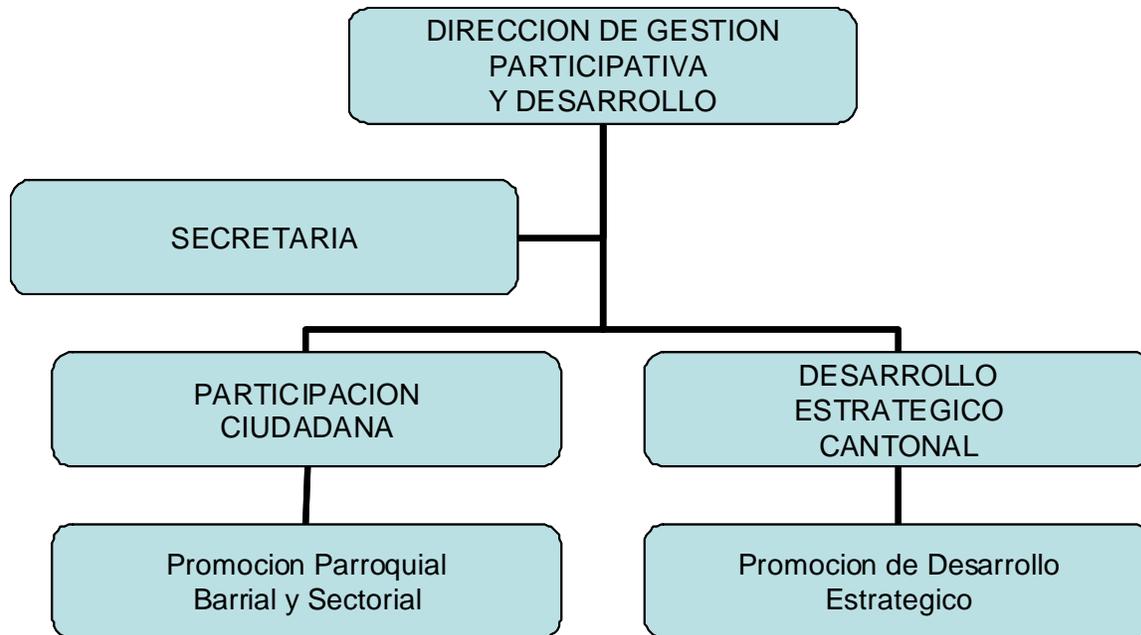
El reto siguiente para estos actores locales fue definir los mecanismos para operativizar el Plan Estratégico y gestionar los proyectos en el marco del desarrollo cantonal identificados por la población y por la municipalidad. De esta forma se estableció el presupuesto participativo, los ejercicios de rendición de cuentas, control social y veedurías ciudadanas entre otros, que dan forma a la gestión participativa del Gobierno Municipal Francisco de Orellana.

3.6.1. Estructura municipal

En el 2002 la estructura municipal incluía las siguientes direcciones: Financiera; Obras Públicas; Medio Ambiente; Recursos Humanos; Agua Potable y Alcantarillado; Planificación, Educación y Cultura; Servicios Generales y la recién creada Dirección de Participación y Desarrollo que surgió como resultado del proceso participativo para darle sostenibilidad a las acciones en este marco.

Al finalizar el 2005 y a partir de un estudio contratado, el gobierno municipal definió un nuevo Orgánico Estructural y Funcional que fue entrando paulatinamente en vigencia. Las oficinas que actualmente hacen parte de la estructura orgánica y depende directamente de la Alcaldía son: Comunicación Social, Secretaría General, Auditoría Interna, Procuraduría Síndica, Fiscalización, Comisaría Municipal; y las Direcciones de: Gestión Administrativa; Gestión Participativa y Desarrollo; Gestión de Planificación; Gestión Financiera; Gestión de Residuos Sólidos, Gestión de Desarrollo Humano, Gestión del Desarrollo Sostenible, Gestión del Desarrollo Turístico, Gestión de Higiene y Servicios básicos, Gestión de Obras Públicas, Gestión de Agua Potable y Alcantarillado, Gestión Ambiental.

3.6.2. Dirección de Gestión Participativa y del Desarrollo



En sus inicios se llamó Dirección de Participación Ciudadana y Desarrollo y fue creada luego de la elaboración del Plan de Desarrollo Cantonal como la instancia responsable de coordinar los aspectos relacionados con el diseño e implementación del modelo de gestión participativa. Hasta el 2008, la Dirección fue responsable de las acciones y proyectos del área social y de desarrollo cantonal enmarcados en el proceso participativo. A partir del 2008 se comenzaron a consolidar otras direcciones como la de Gestión del Desarrollo Humano y Gestión del Desarrollo Sustentable, que asumieron parte del trabajo que se realizaba en ese sentido en la Dirección de Gestión Participativa.

Esta Dirección cumple una función estratégica para la consolidación del modelo de gestión, tanto al interior de la municipalidad como hacia afuera. Según el Orgánico está conformada por una secretaría, la jefatura de Participación Ciudadana que incluiría una oficina de Promoción parroquial, barrial y sectorial; y la jefatura de Desarrollo Estratégico Cantonal con una oficina de Promoción del Desarrollo Estratégico. Sin embargo, a noviembre del

2008, no se había designado todo el equipo, únicamente estaban el director (encargado) y un asistente.

3.6.3. Plan de Desarrollo Estratégico Cantonal

En enero del 2002 se firmó un convenio de cooperación entre AME, UNFPA y el Municipio de Orellana con el fin de realizar el Plan Estratégico de Desarrollo Cantonal. Se conformó un equipo municipal que contó con la asesoría técnica de AME y UNFPA y la participación de actores de la sociedad civil.

La metodología utilizada fue propuesta por AME y establecía cinco momentos: preparación previa, marco y contexto de referencia, diagnóstico participativo, directrices básicas y programación estratégica, y propuestas por componentes. Se realizaron más de 40 talleres y jornadas de trabajo durante aproximadamente 8 meses. El 30 de noviembre del 2002 en la III Asamblea Cantonal se aprobó el Plan de Desarrollo Estratégico 2002-2012 del Gobierno Municipal Francisco de Orellana.

3.6.4. Visión cantonal

En términos generales la visión mostró cambios en las formas tradicionales de asumir la gestión, el bienestar de la población y el desarrollo cantonal. Incluyó temas que tradicionalmente no eran tenidos en cuenta como el medio ambiente, los servicios integrados y alternativos, la diversidad de pueblos y culturas, la transparencia y la participación, entre otros.

El modelo de desarrollo incluyente y equitativo planteado busca un equilibrio entre lo económico, lo social, lo cultural, lo territorial y lo ancestral; para articularse y conjugarse en beneficio de toda la población cantonal. Y eso en la práctica se ha traducido en acciones, procesos y proyectos participativos, que rescatan las tradiciones culturales en educación, organización, participación y salud, entre otros temas.

Las líneas Estratégicas para el desarrollo cantonal definidas fueron: Social, Economía Local, Institucional y Territorio y Ambiente. Desde cada una se definieron Mesas de trabajo para abordar directamente los temas, problemas, dificultades, estrategias y proyectos, entre otras posibilidades.

En la Línea Social estaba la mesa de Organización para la Participación y el Desarrollo desde la cual se propusieron acciones y estrategias para el fortalecimiento de los actores, la creación y consolidación de las instancias de participación que al inicio del proceso tuvo mucho protagonismo y que en la actualidad enfrenta algunas debilidades internas.

3.7. La participación en la gestión: desarrollo y estado actual del proceso

La participación no puede ser solo para ver qué me van a dar, sino en todos los niveles, participación de doble vía. Estábamos acostumbrando a la gente que participación es para ir a exigir a la alcaldesa sobre lo que tiene que hacer y esos conceptos son muy errados (...) hay que orientar desde otros puntos de vista y que no es participar para ver qué me toca, sino participar para ver qué voy a dar, cómo vamos a coordinar, cómo vamos a trabajar una propuesta juntos, ese es el concepto de participación, exigir mis derechos, pero también asumir compromisos (José L, Entrevista, 17 de diciembre del 2008)

El interés por consolidar un modelo de gestión con participación ciudadana, más equitativo e incluyente que aportara de manera significativa para alcanzar un desarrollo local sostenible, se fue visibilizando a través de la elaboración del Plan de Desarrollo Estratégico Cantonal, la creación del Comité de Gestión Cantonal y las Mesas temáticas, la elaboración y aprobación de la Ordenanza Municipal para la gestión participativa y la creación de la Dirección de Participación y Desarrollo. Estas acciones se dieron en la primera fase del proceso de gestión participativa cantonal.

La Ordenanza de Participación ciudadana del cantón Francisco de Orellana es el instrumento legal, que ha respaldado la creación, el desarrollo y el fortalecimiento del modelo de gestión participativa. Recoge información sobre la manera de comprender la participación, los principales lineamientos que sustentan el proceso, los actores y los mecanismos e instancias sobre las cuales el modelo participativo cobra vida en la gestión

municipal. En ese sentido, “se entiende por participación en los asuntos públicos la intervención de las y los ciudadanos, individualmente o a través de organizaciones sociales, en los procesos de formulación, ejecución, seguimiento, control y evaluación de las políticas públicas” (Ordenanza Municipal, Art. 4. Francisco de Orellana).

3.7.1. Mecanismos e instancias de participación

“La planificación, el presupuesto participativo y el control social son los mecanismos con que contamos. En la planificación tenemos el Plan que elaboramos con la comunidad, los presupuestos los utilizamos como herramienta para ejecutar el Plan entonces la gente en cada barrio y parroquia decide qué obras y proyectos hacer. Y en la rendición de cuentas, la alcaldesa y su equipo presentan un informe que se dialoga con la gente para luego definir conjuntamente acciones para ejecutar lo que hace falta o para realizar los cambios que sean necesarios” (Guillermo, entrevista noviembre 2008)

En este contexto, los mecanismos de participación ciudadana en el marco del modelo de gestión son la Planificación participativa, la Presupuestación participativa y el Control Social.

En la ordenanza quedó establecido que el Plan de Desarrollo Estratégico, elaborado participativamente, rige las acciones del gobierno municipal, de las juntas parroquiales, de las instituciones públicas y privadas y de los actores sociales, con el fin de impulsar el desarrollo equitativo, solidario y sustentable del cantón; y que el presupuesto de inversiones debe ser elaborado en forma concertada con la población y de conformidad con el Plan de Desarrollo Estratégico Cantonal. De esta manera la ciudadanía está involucrada en cada momento del ciclo de la gestión municipal: la planificación, la presupuestación y el control.

Por otra parte, se definen la Asamblea Cantonal, el Comité de Gestión, las Mesas y Concejos temáticos, las Asambleas parroquiales y las Asambleas barriales como las instancias de participación ciudadana. La Asamblea Cantonal es un espacio de expresión ciudadana para concertar y planificar el desarrollo del cantón reconociendo su diversidad y teniendo en cuenta principios de respeto y solidaridad. Se reúne dos veces al año con la participación de los actores locales que representan la población cantonal territorial, institucional, sectorial y social.

El Comité de Gestión Cantonal es la instancia ejecutiva de la Asamblea Cantonal que se encarga de dar funcionalidad a las decisiones de ésta y hace seguimiento a la implementación y cumplimiento del Plan de Desarrollo Cantonal y los proyectos acordados en el presupuesto participativo anual. Las Mesas y los consejos temáticos facilitan la relación directa entre los técnicos y la población. Son considerados como las instancias de ejecución colectiva para la cogestión de las actividades, proyectos y políticas definidas por el Comité y la Asamblea Cantonal, expresadas en el Plan de Desarrollo Estratégico Cantonal.

Con estos pasos avanzados, se continuó con el fortalecimiento del modelo de gestión. Anita Rivas, del Movimiento Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País, asumió la alcaldía de Francisco de Orellana para el periodo 2005-2009 y dio continuidad a las acciones y procesos que se venían realizando y creó otras para consolidar el modelo de gestión participativa que en el cantón se había puesto en marcha con la gestión de Guadalupe Llori. La Ordenanza de Participación Ciudadana propuesta por las organizaciones sociales y aprobada por el Concejo Municipal sentó las bases institucionales que respaldarían el proceso participativo.

A partir del 2005 se han generado diversas acciones para la consolidación del modelo de gestión participativa como por ejemplo, el fortalecimiento de algunas mesas sectoriales, la creación de Consejos Cantonales de educación, salud, medio ambiente y niñez, el fortalecimiento del Comité de Gestión y de las Juntas Parroquiales, entre otras.

Sin embargo, el trabajo técnico municipal concentró gran parte de sus recursos en el diseño e implementación del presupuesto participativo y la rendición de cuentas, al considerar que estos dos mecanismos permitían operativizar la planificación participativa, a través de la cual se había obtenido el Plan Estratégico de Desarrollo Cantonal, y los tres mecanismos de participación, se constituían en el eje central del modelo de gestión participativa.

Presupuestos Participativos

La presupuestación participativa para nosotros se constituye en una herramienta que permite vivenciar el modelo de gestión y ejecutar los proyectos del Plan de Desarrollo Cantonal a través de un proceso de democracia directa voluntaria y universal, donde la población discute y define el presupuesto para las políticas públicas, estableciéndose una relación entre la democracia directa y la democracia representativa (La presupuestación participativa de Francisco de Orellana, Sistematización del proceso, Comité de Desarrollo Cantonal, 2005:4).

El presupuesto participativo en el cantón Francisco de Orellana se realiza desde el 2004 y cada año cuenta con nuevos insumos y aportes de los actores municipales, institucionales y sociales que están involucrados directamente. Hay motivación para participar, entre otras cosas, porque se observan los resultados de las experiencias anteriores y porque el mecanismo permite involucrarse, concertar y contribuir a la gestión del desarrollo individual y también colectivo.

El 80% del presupuesto de inversión destinado para los presupuestos participativos, equivale aproximadamente a USD 3.500.000 y según criterios definidos concertadamente, se define un porcentaje para distribución territorial (área rural y área urbana) y otro para lo sectorial (a través de las mesas temáticas).

A través de los presupuestos se ha logrado operativizar el Plan Estratégico de Desarrollo Cantonal, la gente decide aproximadamente el 80% del presupuesto de inversión municipal. Esto ha cambiado la práctica municipal porque antes, únicamente los actores políticos definían las obras y proyectos que se ejecutaban, ahora con el presupuesto participativo se ha “distribuido el poder” entre los actores políticos y sociales.

Sin embargo, es importante analizar los procesos luego de 6 años de implementación y reflexionar sobre el momento actual en que se encuentran para evitar que las asambleas se conviertan en una rutina, un espacio en el que solo participa el ciudadano porque sabe que obtendrá algo a cambio.

La experiencia en Francisco de Orellana muestra que en el sector rural hay mayor apropiación y empoderamiento de los actores, en cambio, en algunos casos en la zona urbana, la participación está mediada por los intereses de algunos líderes barriales que han mantenido su poder en las organizaciones durante muchos años, entonces, ¿qué pasa en esos casos con el proceso? La democracia directa de la que se habla, ¿Qué ventajas y desventajas tiene para el caso particular de Francisco de Orellana?

El diseño metodológico incluye cinco fases que anualmente son validadas y redefinidas con los actores para ajustarlas a las condiciones y características actuales del territorio: Fase de establecimiento de reglas, Fase informativa, Fase deliberativa, Fase decisoria y Fase fiscalizadora. Se vinculan todos los barrios urbanos y las parroquias rurales a través de las asambleas.

En todas las fases la comunicación tiene un importante papel que cumplir porque propicia que se den mejores condiciones para poner en común, dialogar, concertar, acordar, hacer seguimiento. En este proceso, la información es fundamental, y con ello, las formas y herramientas que se utilizan para presentarla, socializarla y trabajarla con los actores. Es necesario reconocer el papel clave y estratégico de la comunicación, comprenderla y explorar las diferentes posibilidades que brinda para fortalecer y potenciar los procesos.

Cinco años después de haber iniciado el presupuesto participativo, se puede afirmar que este mecanismo es parte fundamental del modelo de gestión en Francisco de Orellana. Está institucionalizado, las autoridades y los técnicos municipales se involucran cada vez más y asumen nuevos compromisos para la implementación y los actores sociales que participan en las asambleas, siguen las reglas definidas y realizan los ejercicios de diálogo y concertación con sus vecinos.

No hay dudas de que la ciudadanía cumple un papel importante en la toma de decisiones en el marco de la gestión, pues define un alto porcentaje del presupuesto municipal y las obras y proyectos que decide en asambleas barriales y parroquiales, son ejecutadas.

Sin embargo, en el actual momento, actores institucionales coinciden que es necesario hacer un alto, y evaluar el proceso conjuntamente con los actores sociales, técnicos y políticos. El objetivo es saber si se están logrando los objetivos más amplios definidos en el marco de la gestión participativa, por ejemplo, democratizar el poder, generar política pública, buscar un desarrollo integral y humano para todos, compartir un modelo de cantón, fortalecer la democracia participativa, entre otros.

Es el momento oportuno para hacerlo, porque finaliza el periodo 2005-2009 y con él, una fase importante en la gestión municipal del cantón y se inicia otro, con la misma autoridad, lo cual le da respaldo político al proceso. Pero, ¿serán necesarios cambios en las instancias políticas? ¿En el proyecto o en su forma de ejecutarlo? ¿Qué implica mirar el proceso, para hacer cambios y re-direccionarlo? ¿Hasta dónde están los actores dispuestos a cambiar las reglas de juego existentes? ¿Qué papel puede tener la comunicación en este proceso?

Es probable que por el momento actual del proceso, por los avances logrados y las dificultades identificadas, se requieran algunos cambios no solo a nivel técnico, sino también político que permitan dar los pasos necesarios para avanzar y no retroceder, como por ejemplo, cambios institucionales internos que garanticen el trabajo y sus resultados, reglas de juego claras para los actores institucionales presentes en el cantón que faciliten la coordinación y articulación de las acciones que implementan, mayor involucramiento y compromiso del Concejo municipal, entre otros.

Con relación a los posibles cambios técnicos o re direccionamientos estos deberán darse a partir de un diálogo abierto, transparente y crítico entre los diferentes actores involucrados en los procesos. En estos casos, es necesario conocer las opiniones y puntos de vista de todos para encontrar caminos que posibiliten los cambios requeridos.

Un cambio o nueva definición de reglas de juego puede ser necesario, sin embargo es importante que de manera previa, haya un proceso de reflexión entre los involucrados para comprender de mejor manera lo que se plantea y aclarar las dudas que se generen al

respecto. En todos estos casos, el papel que tiene la comunicación es muy importante, entre otras cosas, porque debe garantizar el manejo claro y transparente de la información, la utilización de herramientas, acciones o procesos adecuados y que faciliten el diálogo, la reflexión, la concertación y la toma de decisiones colectivas.

Control social y Rendición de Cuentas

Digamos que el modelo participativo se ha mantenido vivo pero hay que remirarlo y hacer definiciones en las nuevas condiciones y realidades. Una cosa que sí ha ido mejorando es la rendición de cuentas, eso ha sido mejor cada año. Son 39 asambleas, 28 barrios y 11 parroquias y de esas la alcaldesa estuvo en 37 o 38. Se ha cumplido en un 95% la inversión y eso es muy bueno. En las jornadas se dan unos cuadernitos con las obras de los tres últimos años y de ahí se realiza una conversa que ayuda a recapitular. (José, Entrevista, 17 de diciembre del 2008)

El control social es el tercer mecanismo de participación ciudadana registrado en la Ordenanza Municipal de gestión participativa del cantón. En el 2005, con el respaldo de la alcaldesa Anita Rivas, hubo una primera experiencia de control social a la gestión cantonal apoyada técnicamente por la Cooperación Alemana y la Universidad Politécnica Salesiana.

Este ejercicio permitió que tanto el gobierno municipal como el Comité de Gestión Cantonal, principales actores involucrados, vieran el control social como un mecanismo participativo que permite conocer, analizar y valorar la gestión para que luego se propongan cambios, a partir de los resultados obtenidos. El proceso y sus resultados, permiten mejorar la gestión municipal para el beneficio de toda la población.

Por otra parte el gobierno municipal ha institucionalizado, con el respaldo político, técnico y social, la realización anual de ejercicios de rendición de cuentas a través de asambleas barriales y parroquiales que se convierten en espacios de interacción entre líderes, ciudadanos, técnicos, funcionarios y autoridades municipales.

Todos los años, la alcaldesa y los directores de las diferentes áreas participan en jornadas de trabajo con la población en las cuales se presenta un informe de la gestión, del trabajo realizado en cada barrio, parroquia y en el cantón en general. Luego se abren espacios de

diálogo y discusión con la población para profundizar la información, resolver preguntas, hacer concertaciones y recomendaciones para lograr una gestión municipal más eficiente y eficaz.

Para la realización de los ejercicios de rendición de cuentas, el equipo técnico municipal responsable del proceso definió una metodología que es validada con integrantes del Comité de Gestión Cantonal y con otros actores sociales. Incluye las siguientes fases: revisión y definición de la metodología, reglas y alcances; estructuración de la información y análisis; difusión y definición de compromisos y, evaluación, sistematización y socialización del proceso.

El folleto o cuadernillo que se utiliza en todas las asambleas barriales y parroquiales de rendición de cuentas, es elaborado con la participación de diferentes oficinas e instancias municipales. Ahí se registran, principalmente, las obras y proyectos ejecutados en el barrio o parroquia donde se realiza la Asamblea con su ubicación específica, la modalidad de ejecución, el monto y el estado del proyecto. Este producto comunicativo se ha constituido en una herramienta y un insumo importante para los ejercicios de rendición de cuentas: a las autoridades les facilita presentar su informe y a las comunidades les facilita hacer el seguimiento, solicitar aclaraciones o pedir mayor información, entre otras alternativas.

Con la realización de los ejercicios de rendición de cuentas hay consenso entre los actores involucrados. Ellos consideran que ha sido importante para consolidar el modelo de gestión participativa, transparente e incluyente y que año tras año se ha logrado mejorar su diseño y realización a partir del involucramiento de más actores municipales y de la utilización de metodologías que propician el diálogo y la interacción.

Sin embargo, es necesario no descuidar el proceso, mantener evaluaciones periódicas, ajustarlo a las necesidades y características propias de cada momento en el marco de la gestión municipal, de los actores involucrados y del territorio. Utilizar nuevas herramientas comunicativas que faciliten la difusión de la información, el diálogo abierto y directo, la

interacción, los acuerdos y el seguimiento a los procesos; explorar, innovar, ser creativos para comunicar, producir sentidos y formar para el cambio y la transformación en el marco de la gestión local participativa.

3.8. La comunicación en el proceso participativo

El nuevo modelo de gestión puesto en marcha en el Gobierno Municipal Francisco de Orellana requirió, para su implementación, cambios tanto al interior de la institución como en las formas de relación con la ciudadanía. La institucionalización de la planificación participativa ligada a la elaboración de los presupuestos participativos y la realización de los ejercicios de rendición de cuenta propiciaron un mayor acercamiento entre el gobierno local y la ciudadanía.

Estos hechos y situaciones motivaron la búsqueda de nuevos insumos y herramientas que facilitaran la realización de los procesos participativos y al mismo tiempo, permitieran una comunicación fluida, sustentada en la información y abierta al diálogo y la concertación entre los actores; lo cual fue asumido como un reto por la Dirección de Gestión Participativa del gobierno municipal.

En la estructura orgánica municipal vigente desde el 2006, se estableció la Oficina de Comunicación Social en relación directa con la Alcaldía. Sus fines principales están relacionados con el diseño e implementación de estrategias de comunicación que aporten a la consolidación de las relaciones gobierno municipal-ciudadanía; la difusión de las acciones, procesos y proyectos desarrollados por el Municipio en beneficio de la población e impulsar prácticas que fortalezcan y consoliden la participación ciudadana y el fortalecimiento institucional, entre otras.

Respondiendo a las necesidades institucionales, desde inicios del 2007 se designó una persona responsable de esta oficina. En la teoría hay otras dos personas vinculadas, pero en la práctica el apoyo que brindan es en términos logísticos y no en el diseño e implementación de estrategias comunicativas en el marco de los procesos.

3.8.1. Formas de comprender la comunicación y roles que se le asignan

La comunicación es una herramienta que ayuda a la gestión. En los casos de los gobiernos participativos, la comunicación debe ir de la mano con la participación y para ello se deben definir estrategias conjuntas, articuladas y coordinadas. Si hay un modelo claro y un plan de trabajo definido, entonces sobre eso trabaja la comunicación y no es, como piensan algunos, que la comunicación tenga que solventar algo que no hay o que no se está haciendo. (Fernanda, Entrevista, febrero del 2009)

En términos generales, al interior del gobierno municipal la comunicación es considerada un elemento estratégico e importante, porque si se utiliza adecuadamente puede ayudar a consolidar la gestión y los procesos que se implementan en la medida que mantiene informada a la ciudadanía y a los funcionarios; porque puede posicionar en el ámbito nacional temas de interés local y además, permite que la gente se empodere en la medida que conoce, comprende y se involucra en las acciones municipales,

Sin embargo, mirar la comunicación en el marco de una gestión pública participativa requiere verla en un sentido amplio y comprenderla como un proceso a través del cual se informa, pero también se educa, se propician cambios y se construye colectivamente. Para esto, es necesario que los actores de la comunicación reflexionen sobre su rol, articulen sus acciones y procesos y fomenten estrategias que respondan a la propuesta política y social inmersa en el modelo de gestión participativa, equitativa e incluyente, que como en el caso del Gobierno Municipal de Francisco de Orellana, se está implementando.

Aún cuando hay acuerdos sobre la importancia de la comunicación y el papel que ésta puede tener para apoyar y consolidar los procesos, la realidad municipal muestra que existen diferentes formas de relacionarse con ella, propiciarla o comprenderla. Por ejemplo, para algunos actores institucionales, la comunicación tiene que ser pensada desde su función educativa por lo que cualquier acción o producto que se realice debe estar inserto en una estrategia más amplia que a la vez responde a la propuesta política y al modelo de gestión que se implementa.

Para otros, la comunicación no tiene que estar, necesariamente, definida de manera previa por determinados formatos o tecnicismos o inmersa en procesos más amplios, sino más bien, responder a las necesidades inmediatas que se presentan en el marco de los procesos. Otros en cambio mantienen una mirada instrumental y piensan que una cuña radial por sí sola, cumple los objetivos comunicativos dentro de un proceso de la gestión local.

Para mí es clave que no haya formatos estrictos y preestablecidos. Es necesario tener una comunicación mas humana, menos técnica y estar abiertos a explorar formas para poder llegar a la gente, y si es necesario, salirse de los márgenes para responder a unos objetivos y a lo que se necesita, más que al deber ser. (Mauricio, entrevista, diciembre del 2008)

¿Qué sucede entonces, cuándo al interior de la misma institución municipal, hay diferentes maneras de asumir y comprender la comunicación? ¿Por qué se presenta esta situación?. Es normal que entre un grupo de personas o al interior de una institución, haya diferentes formas de comprender la comunicación o incluso la participación, la gestión o el desarrollo. Esto se da, porque las personas vienen de disciplinas y prácticas diferentes, de contextos sociales, políticos o institucionales diversos, o porque cada individuo trae consigo sus propios conocimientos, historias o experiencias que considera válidas e importantes.

La clave está, en la posibilidad de crear espacios institucionales para hablar, reflexionar y definir conjuntamente unos principios o lineamientos sobre los cuales fundamentar la práctica comunicativa en el marco de una gestión particular. Si esto no ocurre y no se definen esos parámetros, puede pasar que el accionar comunicativo esté marcado por las diferentes formas como los actores asumen o comprenden la comunicación, lo que generaría la realización de las acciones, procesos y productos diversos y generalmente desarticulados del proyecto político o del modelo de gestión participativo.

3.8.2. Del discurso a la práctica: ¿Cómo se usa la comunicación?

Teniendo en cuenta que la realidad municipal de Francisco de Orellana en el campo comunicativo es variada en cuanto a usos, acciones y productos, se optó por observar elementos del trabajo de comunicación que realizan tres instancias: la Oficina de

Comunicación Social, La Dirección de Gestión Participativa y el Área de Salud de la Dirección de Gestión del Desarrollo Humano.

En términos generales, hay relación entre estas oficinas, sin embargo, no hay una política o estrategia clara que articule el trabajo comunicativo que realizan, en especial entre las oficinas de Participación y Comunicación. En el caso del Área de salud, el diseño de su primera estrategia comunicativa-educativa contó con el apoyo y la asesoría de la Oficina de Comunicación Social y en opinión de sus integrantes, significó un cambio completo en su manera de ver y relacionarse con el tema.

Oficina de Comunicación Social

Yo siempre pienso la comunicación-educación hasta en el simple boletín de prensa lo intento. A veces la alcaldesa me dice que lo ponga sencillito, pero yo siempre trato de explicar para que la gente entienda de dónde y cómo surgen o pasan las cosas. Tampoco me gusta solo poner un gancho, sino ir más allá y darle más insumos a la gente (Fernanda, Entrevista 18 de diciembre del 2008)

Desde esta oficina se manejan, principalmente, tres niveles para cumplir con sus objetivos y funciones: informar a la ciudadanía a través de diferentes medios; poner en el debate nacional temas locales que se vinculan con la gestión municipal y brindar asesoría a otras oficinas cuando es requerido.

Para mantener informada a la ciudadanía se realiza un trabajo permanente con los medios locales, provinciales y nacionales a través de la difusión de boletines de prensa, la realización de ruedas de prensa y la producción de otros materiales, como cuñas radiales y televisivas, hojas volantes y trípticos, para difundir las acciones, procesos, servicios, programas o proyectos que realiza el gobierno municipal.

Por otra parte, se han producido materiales más elaborados, con mayor información, como por ejemplo, el informe impreso de rendición de cuentas anual, distribuido en las asambleas, instituciones, organizaciones, juntas parroquiales y otros espacios, y la reciente elaboración (2008) de siete videos informativos con los principales logros y resultados de la

gestión municipal en el marco del Plan de Desarrollo Estratégico difundidos por los canales de televisión locales y en las asambleas cantonales y parroquiales de rendición de cuentas.

Por otra parte, para posicionar en el debate nacional temas de interés cantonal que generan beneficios o problemas para la población, se han establecido estrategias que involucran la realización de ruedas de prensa, recorridos por los lugares afectados, apoyo en la realización de investigaciones o en la publicación de libros, realización de foros y debates, participación en encuentros, seminarios y conferencias nacionales e internacionales, entre otras actividades y acciones.

Algunos de los principales temas que se han llevado al debate nacional, son la importancia de conservar el medio ambiente, el parque Yasuní, los derrames petroleros y la propuesta de mantener el petróleo bajo tierra, la construcción de la vía Manta-Manaos, entre otros. En algunos casos se logró interesar, motivar o incluso movilizar a otros actores institucionales, políticos o sociales para unirse en la búsqueda de soluciones a los problemas presentados.

Con relación a la asesoría en comunicación a otras dependencias municipales, aún cuando se ha dado, no se ha logrado institucionalizar o por lo menos, conseguir que las diferentes acciones, procesos o productos que se elaboren, tengan en cuenta lineamientos generales que unifiquen el trabajo en el campo comunicativo. En primer lugar, porque no existe una política o un manual que los defina y en segundo lugar porque no se han logrado consolidar flujos de comunicación internos que faciliten el diálogo, los acuerdos y los consensos al respecto.

Entre los ejemplos positivos que se pueden mencionar, están la elaboración de los boletines impresos con el informe de gestión anual 2006 y 2007 con el apoyo de la Dirección de Gestión Participativa; la campaña comunicativo-educativa sobre la violencia contra las mujeres del Área de salud y el Consejo Cantonal de Salud y algunas publicaciones sobre educación ambiental con la Dirección de Gestión Ambiental.

Son positivos porque, al lograr articular el trabajo y hacerlo coordinadamente, se tienen mayores posibilidades de obtener productos técnica y comunicativa atractivos, pensados desde estrategias sin perder de vista las acciones sociales o políticas en las cuales están inmersos. Aspectos como el lenguaje, los medios o espacios de difusión y el diseño, tienen la misma importancia que la información y los contenidos; porque comunicativamente tienen que complementarse.

Dirección de Gestión Participativa y Desarrollo

Productos como el folleto de los presupuestos participativos, no los hacemos poniéndonos a pensar en la estrategia que hay detrás, sino que lo hacemos y ya. Claro está que sabemos que para la gente es muy importante contar con este material en el que están todas las obras que se decidieron en su comunidad porque así pueden hacerle el seguimiento respectivo. Además, que ellos lo tengan, le da más seriedad al proceso y muestra que hay un mayor compromiso para el cumplimiento por parte de la institución (Guillermo, Entrevista 16 de diciembre del 2008)

Desde esta oficina se coordina y facilita la realización del presupuesto y de la rendición de cuentas y la relación con instancias de participación como el Comité de Desarrollo y las Mesas Sectoriales. Para lograrlo, se requiere un trabajo directo al interior del gobierno local y con la sociedad civil a través de sus representantes, líderes y organizaciones. Se utilizan, principalmente dos estrategias, la comunicación directa con los actores institucionales y sociales y la producción de materiales para dar a conocer los procesos, sus metodologías y los resultados, entre otros temas que aporten a su implementación y consolidación.

La comunicación directa es considerada una estrategia importante que permite un contacto más cercano con la gente, diálogos abiertos, reflexión, debate y una mayor comprensión de los temas y procesos en la medida que los técnicos municipales y los actores sociales pueden intercambiar ideas, opiniones y preguntas de manera directa. Esta estrategia en la práctica, implica la utilización de un lenguaje claro, sencillo y concreto que permita estar en contacto real con la gente, logrando que se identifiquen, motiven, involucren y se den cuenta que ellos son actores claves y protagónicos en los procesos.

Sobre la realización de productos comunicativos, se han elaborado cuñas radiales y televisivas con un énfasis más informativo sobre las asambleas barriales, parroquiales y cantonales del presupuesto participativo o la rendición de cuentas que se difunden a través de los canales y radios locales y del perifoneo. La definición de los medios de comunicación a través de los cuales se transmiten, se realiza con la asesoría de la Oficina de Comunicación Social pues se reconoce que la información que ahí se maneja es la más confiable al respecto.

Sin embargo, la elaboración de las cuñas no siempre están coordinadas con esta oficina, algunas de las razones son, en primer lugar que se consideran productos poco complicados cuya intención es pasar la información sobre las actividades o eventos. En segundo lugar, porque en algunas ocasiones se han generado tensiones entre los responsables por las diferentes formas de comprender el sentido, objetivo y forma de realizar el producto.

Por otra parte, desde esta Dirección se han diseñado y producido materiales impresos, como trípticos y folletos con información sobre los procesos, las metodologías, los resultados y los aprendizajes del presupuesto participativo y la rendición de cuentas. El objetivo principal ha sido brindarle a la población, información que le permita conocer y comprender mejor los procesos para participar de manera directa y comprometida. Este tipo de producción que ha incluido varios materiales no contó con asesoría, principalmente porque en el momento de su producción, no había responsable de la Oficina de Comunicación.

Área de Salud de la Dirección de Gestión del Desarrollo Humano

El trabajo que hicimos con la comunicación en el tema de violencia contra las mujeres, nos permitió descubrir la comunicación, mejorar los procesos, la eficiencia del municipio para llegar a la ciudadanía, para mostrar lo que hace. Eso en mi área de trabajo ahora está claro, ya no pensamos en hacer una cuña por que sí o sola, sino pensar en una estrategia que comunique y que también eduque (Mariela, Entrevista 27 de enero del 2009).

Desde el Área de Salud se han coordinado con el Consejo Cantonal de Salud, algunas acciones y procesos de capacitación, formación y comunicación sobre temas de interés

cantonal como por ejemplo, la Ley de maternidad gratuita y atención a la infancia, el servicio de transporte de emergencia para áreas rurales, la prevención del dengue y paludismo, la violencia contra las mujeres, entre otros.

La difusión de estos materiales se hacen según los objetivos que buscan cumplir y los públicos a los que están dirigidos, en ese sentido, las acciones y materiales (capacitaciones y folletos) para la prevención del dengue fueron distribuidos en colegios, escuelas y barrios de cabeceras parroquiales y los relacionados con la Ley de maternidad gratuita o el sistema de transporte de emergencia (afiches) se hizo a través de las comunidades o las instituciones de salud.

Antes de que se vinculara una persona responsable de la Oficina de Comunicación, las acciones y productos comunicativos eran elaborados por los técnicos municipales del Área de salud, en algunas ocasiones con el apoyo de los actores sociales vinculados a los procesos. Como estas personas no contaban con una preparación o conocimiento en el tema comunicativo; se generaban materiales que aún cuando cumplían la función de informar a la ciudadanía sobre los temas tratados, estética y pedagógicamente eran poco atractivos,.

La llegada de una comunicadora social al gobierno municipal abrió un nuevo camino para el trabajo que desde la Oficina de salud se estaba realizando, ya que se unieron por un lado, su interés de aprovechar de mejor manera la comunicación y por otro lado, el conocimiento y la experiencia que la Oficina de Comunicación social podía dar, al asesorar el diseño y realización de estrategias comunicativo-educativas para acompañar y respaldar los procesos.

De esta manera, se realizó de manera conjunta entre la Oficina de Comunicación Social y el Área de Salud, la campaña “Violencia contra las mujeres... ¡Nunca más!. La estrategia desarrolló “un conjunto de acciones comunicacionales específicas de carácter informativo y educativo, orientadas a sensibilizar a participantes de diferentes organizaciones en el tema de violencia contra las mujeres y empoderarlas para la lucha contra este problema”

(Documento de la Estrategia, Oficina de Comunicación, 2007). Los materiales comunicativos fueron difundidos paralelamente con la realización de acciones de capacitación con diferentes grupos y organizaciones cantonales, para reforzar el trabajo y lograr mejores resultados.

A partir de esta experiencia, el Área de Salud ha incluido en su presupuesto anual un monto destinado para el diseño y realización de estrategias comunicativo-educativas que acompañen y fortalezcan los procesos. El trabajo realizado de manera articulada y coordinada entre la Oficina de Comunicación Social y el Área de Salud y los resultados obtenidos demuestran la importancia de propiciar acciones de este estilo que potencien los procesos y permitan aprovechar de mejor forma los recursos técnicos y financieros con que se cuenta.

3.8.3. Una mirada a los productos

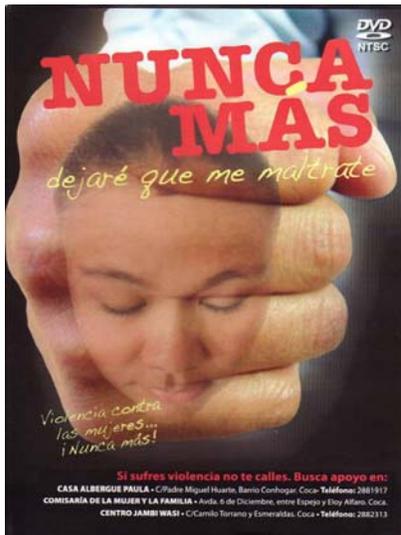
A continuación presentamos algunos materiales comunicativos producidos, principalmente, en la Dirección de Gestión participativa y la Oficina de Comunicación o con su asesoría directa. Sus contenidos y usos han permitido fortalecer aspectos de la gestión municipal en general y del proceso participativo en particular.

Estrategia Edu-comunicativa sobre la violencia contra las mujeres

Esta estrategia fue diseñada desde el Área de Salud del Gobierno Municipal con la asesoría de la persona responsable de Comunicación Social. En el proceso participaron además, diferentes instituciones que trabajaban la temática e integraban el Comité Cantonal de Salud.

Los objetivos de la estrategia fueron sensibilizar a la población de Francisco de Orellana respecto a la naturaleza y gravedad de la violencia doméstica; motivar a la mujer víctima de violencia a pedir ayuda a las instituciones que atienden esta problemática; estimular a

ciudadanos testigos de casos a denunciar y, animar al victimario de violencia doméstica a eliminar ese comportamiento.



Teniendo en cuenta esos objetivos, se definieron los destinatarios, los productos, los mensajes y los espacios que serían utilizados. Los destinatarios fueron a nivel general, toda la población del cantón y a nivel específico, las mujeres víctimas de la violencia doméstica; los ciudadanos testigos de violencia doméstica; los hombres que maltratan a sus parejas o ex parejas; y las instituciones u organizaciones especializadas en la atención de esta problemática.

Los productos que se diseñaron fueron un video educativo, un afiche, cuatro vallas publicitarias, cuñas radiales y cuadernos. Se trabajaron dos niveles para el tratamiento de la información: uno para los medios masivos con información concreta, frases cortas e imágenes directas y otro más educativo, con mayor profundidad en la información sobre la temática, las causas y consecuencias, las instituciones que brindan ayuda, los pasos a seguir para denunciar y los grupos de apoyo institucional existentes. Se usaron testimonios, historias de vida, fotografías, dramatizados, entre otros recursos.

En el caso de la difusión masiva se utilizaron cuñas que fueron difundidas en las radios del cantón y las provinciales o regionales con influencia en el territorio; afiches que fueron distribuidos en escuelas y colegios, organizaciones, instituciones públicas y privadas, plazas, mercados, parques, juntas parroquiales, hospitales, centros de salud, y, las vallas publicitarias ubicadas en las principales calles de la ciudad o en lugares de mayor afluencia de personas.

Los conceptos claves desarrollados para la campaña masiva y sus respectivos destinatarios fueron:

- “Violencia contra las mujeres...
¡Nunca mas!: población general
- Nunca más dejaré que me maltrates:
para llegar a las mujeres que sufren la
violencia.
- Nunca más maltrataré: para
sensibilizar a los hombres que
maltratan física, sicológica o
sexualmente a las sus parejas o ex
parejas
- Nunca más dejemos maltratar: buscaba
llegar a las personas que pueden ser
testigos de violencia para que
denuncien.



El video educativo fue la pieza fundamental para la realización de acciones comunicacionales, informativas y educativas que buscaron sensibilizar a las organizaciones en el tema de la violencia contra las mujeres y empoderarlas, como por ejemplo, los talleres y jornadas de capacitación con las asociaciones de mujeres, comités de usuarias, federaciones barriales, juntas parroquiales, padres y madres de familia de las escuelas, usuarios del hospital, entre otros.

Con el video, de manera clara, sencilla y familiar se presenta información sobre los principales aspectos que deben tener en cuenta tanto las mujeres maltratadas como las familias, los vecinos y las instituciones. Se dan datos útiles sobre lugares a dónde acudir o los pasos que se pueden seguir y se utilizan testimonios de las personas afectadas o de los especialistas.

El hilo conductor es una conversación dramatizada entre una madre y una hija, ambas víctimas de la violencia doméstica, que es acompañada por testimonios de diferentes personas. Se habla de situaciones de violencia, consecuencias para las víctimas, para los hijos, y la familia en general; de los sentimientos encontrados que se generan, los lugares donde se puede acudir, las cifras de casos denunciados; se proponen elementos sobre qué hacer y qué no hacer en caso de ser víctima o sobre posibles pasos a seguir para retomar la vida después de vivir una experiencia similar.



En términos generales este material tuvo una importante acogida entre los destinatarios porque, entre otras cosas, se convirtió en un insumo clave para el trabajo grupal ya que por su lenguaje claro, directo y familiar facilitaba su comprensión. Además, escuchar las voces de personas que han sufrido maltrato y luego pudieron superar la situación y continuar sus vidas, se convertía en un ejemplo a seguir para muchas mujeres en situaciones similares.

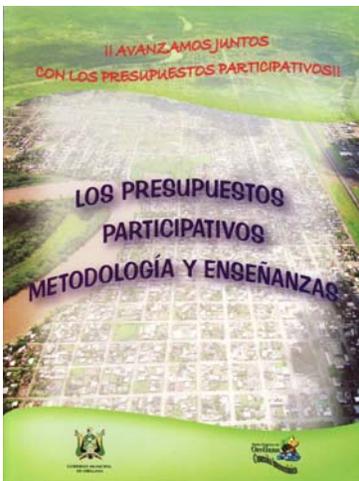
De igual manera, el hecho de que se haya realizado tanto en castellano como en quichua fue un aspecto importante porque facilitó llegar tanto a la población mestiza como a la indígena quichua parlante que en el cantón es un número importante y donde también se vive la problemática del maltrato doméstico.

Esta estrategia edu-comunicativa abrió el camino para abordar otros temas que desde el área de salud se están trabajando, principalmente porque les permitió ver las diferentes posibilidades de uso que se tienen al producir materiales que además de informar, pueden contribuir a procesos de formación. Por otra parte, el hecho de vincular a los actores sociales y también institucionales relacionados de manera directa con la temática, permitió

ejecutar acciones coordinadas y articuladas para afrontar de mejor manera, la problemática tratada.

Folleto Los Presupuestos Participativos: Metodología y Enseñanzas

Este material fue diseñado por el Departamento de Participación y Desarrollo del Gobierno Municipal (actual Dirección de gestión participativa), con los resultados de la sistematización realizada por actores sociales e institucionales locales al segundo ejercicio de presupuesto participativo.



Los objetivos de este material fueron:

- Compartir con los habitantes del cantón y las instituciones, los resultados de la sistematización del presupuesto participativo.
- Contar con un material que apoyara la realización del presupuesto participativo en las parroquias y los barrios.
- Socializar la información relacionada con el presupuesto participativo, su proceso y metodología.

Está dirigido a todos los habitantes del cantón que participan en las asambleas parroquiales, barriales y sectoriales para la elaboración del presupuesto y, de manera particular, a los representantes de organizaciones sociales, integrantes de las juntas parroquiales, presidentes de las federaciones barriales, funcionarios municipales, integrantes de las instancias de participación cantonal, entre otros que cumplen diferentes roles en el marco de proceso.

Se ha distribuido directamente entre los destinatarios y se usa en talleres de capacitación, en las asambleas de preparación y realización del presupuesto participativo en las parroquias, barrios y mesas sectoriales.

Los principales contenidos que desarrolla son:

- ¿Qué es el presupuesto participativo?
- ¿Cuáles son los objetivos?
- ¿Cuáles son las fases que se siguen para su realización?: Establecimiento de reglas, Informativa, Deliberativa, Decisoria y Fiscalizadora.
- Principales logros, dificultades, retos, enseñanzas y anécdotas en el proceso.
- Datos sobre la oficina donde se puede solicitar mayor información.

En términos generales, la información que se presenta da cuenta de los pasos previos que se realizaron para definir las reglas de juego en el marco del proceso. Por ejemplo, plantea cómo se zonificó el territorio para facilitar la intervención o cómo se definieron los criterios de distribución de los montos con los respectivos parámetros a seguir.

Plantea información sobre cada una de las fases, explica en qué consiste, cómo realizarla, quiénes intervienen y qué resultados se obtienen. En algunos casos se utilizan cuadros o gráficos para facilitar la comprensión, en otros utiliza ejemplos de los resultados obtenidos como, el número de proyectos seleccionados para visitas técnicas, el total de proyectos priorizados diferenciados territorial y sectorialmente, entre otros.

Se presentan algunos logros, dificultades y retos identificados durante la sistematización y se profundiza en las enseñanzas o aprendizajes obtenidos con el proceso. Durante todo el material se utilizan fotografías de diferentes lugares del cantón en el área urbana y rural y de personas de diferentes grupos poblacionales y etnias lo cual permite ver la diversidad existente al tiempo que hace ver “familiar” al material.

En términos generales es un material útil y práctico que ha cumplido un papel importante para la elaboración de los presupuestos participativos ya que entrega información sobre el



proceso, sus pasos y formas de implementarlo. Sigue teniendo vigencia en el marco de la gestión participativa y se constituye en el punto de referencia cada vez que se inicia la realización anual del presupuesto, porque es a partir de los principios, criterios y metodología definidos inicialmente, desde donde se valida y redefine el trabajo que se realizará para ajustarlos a las características y condiciones actuales.

Folleto Presupuesto Participativo 2009: XII asamblea Cantonal

Este material fue diseñado y producido por la Dirección de Gestión Participativa del Gobierno Municipal con la información que resulta de todas las asambleas parroquiales, barriales y sectoriales que se realizaron para la definición del presupuesto participativo que será ejecutado en el 2010.



Los objetivos principales de este material son:

- Informar sobre los resultados del presupuesto elaborado de manera participativa con la población, que se constituye en el 80% del presupuesto de inversión del Gobierno Municipal para el 2010.
- Contar con una herramienta que permita, tanto a la población como al municipio, hacer el seguimiento a los compromisos asumidos en el marco del presupuesto participativo.

Los destinatarios de este material son la ciudadanía en general, los departamentos municipales involucrados en la ejecución de las obras y proyectos, las autoridades cantonales, los técnicos de la Dirección de Gestión participativa responsables del seguimiento institucional y social, las juntas parroquiales, las federaciones barriales y las mesas sectoriales, entre otros vinculados de manera directa en el proceso.

Los contenidos son presentados de manera básica, concreta y directa. En primer lugar se presenta un resumen de la inversión que realizará el municipio a través de los presupuestos participativos del 2009, utilizando un cuadro con el sector, la asignación presupuestaria, el número de obras y el porcentaje correspondiente del total de presupuesto participativo.

SECTOR	ASIGNACIÓN DE PRESUPUESTO	No de obras	%
BARRIOS	1.656.000,00	44	46,00
PARROQUIAS	1.188.000,00	48	33,00
MESAS SECTORIALES	720.000,00	110	20,00
PERIURBANOS	36.000,00	2	1,00
TOTAL	3.600.000,00	204	100,00

La inversión Municipal en el año 2009 a través del Presupuesto Participativo asciende a la cantidad de 3.600.000,00 dólares. De este rubro 1.188.000,00 corresponde al sector rural, 1.656.000,00 al sector urbano, 36.000,00 a la zona periurbana, 720.000,00 dólares para las Mesas Sectoriales



Posteriormente se encuentran los cuadros con la información del presupuesto de cada zona (según la zonificación realizada) y de cada parroquia donde se incluye proyecto, barrio, monto y departamento municipal responsable de la ejecución.

ZONA 1			
Proyecto	Barrio	Monto	Departamento
Construcción de casa taller	Central	47.586,21	OO-PP
Aceras y bordillos	Unión y Progreso	47.586,21	OO-PP
Muro de contención Río Payamino	24 de Mayo	47.586,21	OO-PP
Aceras y bordillos	Conhogar	23.793,03	OO-PP
Adoquinado	Conhogar	23.793,03	OO-PP
Adoquinado	Cambahuasi	36.720,00	OO-PP
Aceras y bordillos	Cambahuasi	10.866,00	OO-PP
Construcción de parque I etapa	30 de abril	47.586,21	OO-PP
TOTAL		285.517,00	

ZONA 2			
Proyecto	Barrio	Monto	Departamento
Adoquinado	Perla Amazónica	27.120,69	OO-PP
Aceras y bordillos	Perla Amazónica	27.120,69	OO-PP
Ampliación de la red de agua potable (Sector Los Álamos)	Perla Amazónica	10.035,35	APAM
Terminación de casa para guardia	28 de Marzo	10.241,38	OO-PP
Adoquinado de calles	28 de Marzo	54.000,00	OO-PP
Alumbrado público (200 lámparas)	27 de Octubre	26.723,27	OO-PP
Lastrado	27 de Octubre	37.241,38	OO-PP
Aceras y bordillos	Río Coca	64.241,38	OO-PP
TOTAL		256.724,14	

ZONA 3			
Proyecto	Barrio	Monto	Departamento
Alcantarillado sanitario sector Anexo	12 de Noviembre	35.000,00	APAM
Terminación del centro de salud	12 de Noviembre	33.524,00	OO-PP
Contratación de consultoría para estudios de centro cultural y social	Santa Rosa	34.262,00	Planificación
Aceras y bordillos	Santa Rosa	34.262,00	OO-PP
Aporte para alcantarillado sanitario	30 de Mayo	68.524,00	APAM
Cancha de uso múltiple II etapa	La Florida	68.524,00	OO-PP
Construcción de casa taller	Las Américas	68.524,00	OO-PP
TOTAL		342.621,70	

Por último, se observan los proyectos de las mesas sectoriales que incluyen las actividades que realizarán y el financiamiento obtenido.

En los tres casos y a manera de cierre, se presentan gráficos que permiten visualizar la distribución por temas y porcentaje.

Este material, es realizado en su totalidad por la Dirección de Gestión participativa, se entrega en fotocopias a los destinatarios, utiliza pocos recursos comunicativos (cuadros y gráficos) por lo que se considera poco atractivo en cuanto a su diseño, sin embargo, por la información que presenta es muy útil para la población y el municipio, ya que facilita hacer el seguimiento a la ejecución y el cumplimiento de los acuerdos establecidos en el marco del presupuesto participativo.

Folleto para la Rendición de Cuentas

Un folleto similar al del presupuesto participativo es realizado por la Dirección de Gestión participativa para la rendición de cuentas que el gobierno municipal, liderado por la alcaldesa y con la vinculación de funcionarios y técnicos municipales, realiza anualmente a través de asambleas barriales, parroquiales y sectoriales.

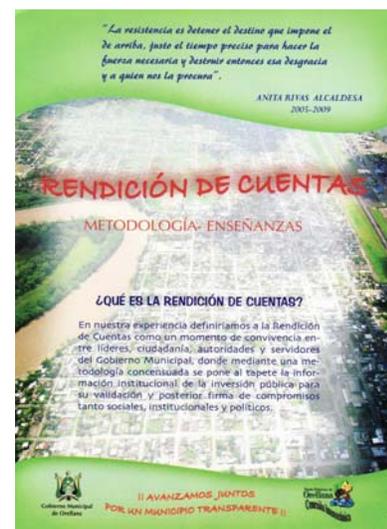
En este folleto se presentan cuadros con los proyectos y obras que han sido ejecutados en cada barrio, parroquia y sector anualmente y un resumen de todos los años de la actual gestión municipal. Se incluye el proyecto u obra, su ubicación, la modalidad de ejecución (contrato, convenio, comodato, contratación directa, etc.), el monto y su estado de avance (terminado, en ejecución, suspendido, etc.).

Es un insumo importante para las asambleas ya que permite hacer el seguimiento y comprobar el nivel de cumplimiento de los compromisos asumidos en el marco del presupuesto participativo. De igual manera se utiliza para propiciar diálogos y reflexiones entre la población y el gobierno municipal a partir de la presentación de la información y los cuestionamientos, dudas o aclaraciones que se presentan durante las jornadas de rendición, las cuales son resueltas, en la medida de lo posible, de manera inmediata por los participantes.

Díptico Rendición de cuentas: metodología y enseñanzas

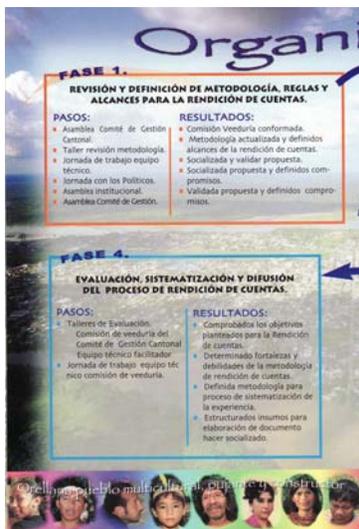
Este material fue diseñado en la Dirección de Gestión participativa y su publicación fue contratada. Su objetivo es dar a conocer información básica sobre la metodología que se utiliza para realizar la rendición de cuentas y compartir algunas enseñanzas identificadas en el desarrollo de las experiencias.

Está dirigido a la población en general del cantón que



participa en las asambleas de rendición y, de manera particular a las organizaciones sociales, juntas parroquiales, federaciones de barrios, mesas sectoriales, comité de gestión, departamentos y oficinas municipales y otras instancias vinculadas de manera directa o indirecta con la gestión local participativa.

Los contenidos que desarrolla son: un concepto de rendición de cuentas desde la propuesta municipal, un organigrama donde se observan cuatro cuadros, uno por cada fase del proceso enumerando los respectivos pasos que se deben dar y los resultados que se obtendrán y, algunas enseñanzas identificadas a partir de la experiencia, relacionadas con la metodología, los actores involucrados, los roles y los requerimientos.



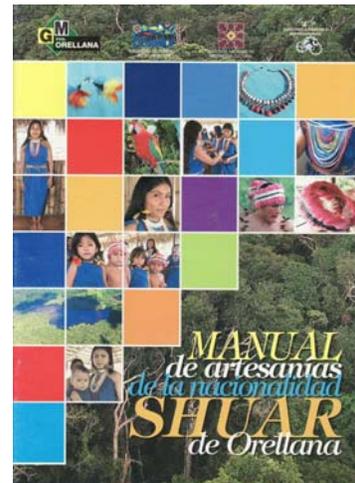
A diferencia del Folleto de presupuesto participativo, en este caso solo se citan las fases, sus pasos y resultados, pero no se explica cada uno de ellos ni se profundiza la información.

Lo anterior hace necesario que, para lograr una mayor comprensión por parte de los destinatarios, el material sea utilizado y trabajado en talleres de capacitación para que las personas se apropien de mejor manera de la metodología propuesta.

En cuanto al diseño, en este producto se mantiene la imagen, los colores y el estilo de diagramación utilizado con el folleto del presupuesto participativo, esto con el fin de darle unidad e identificar los materiales que apoyan las acciones en el marco de proceso de gestión participativa.

Manual de artesanías de la nacionalidad Shuar de Orellana

Entre los materiales a los que se tuvo acceso, está el Manual de Artesanías que nos parece clave reseñar, en primer lugar, por la importancia del tema en el marco de las acciones y procesos que buscan rescatar los valores culturales y tradicionales ancestrales y en segundo lugar, porque nos permite visibilizar uno de los pocos ejemplos que se encontraron sobre la producción de materiales de este tipo.



Este producto fue elaborado en función de un proceso de capacitación que se realizó con las comunidades Shuar de la provincia de Orellana. En el caso del cantón, el gobierno municipal participó de manera activa por el interés que tiene de preservar la cultura, mitología, tradiciones y artesanías entre otros aspectos propios de la zona. Se realizaron dos ediciones del Manual, una en castellano y otra en Shuar para facilitar la apropiación de las comunidades.



De manera clara, sencilla, con un lenguaje familiar y acompañando el texto con fotografías, se presenta la información básica para la elaboración de diferentes artesanías como por ejemplo, pulseras, collares, aretes, tobilleras, colgantes, anilleras, lanzas, coronas, entre otras tradicionales de estas comunidades.

Se mantiene una lógica en el desarrollo de cada tema: se presentan los materiales necesarios y posteriormente las instrucciones para la elaboración, acompañando cada paso, con una o más fotografías que ejemplifican o clarifican lo planteado.

El material fue utilizado en los talleres realizados, sin embargo, debido a su sencillez, por sí solo se convierte en una herramienta útil y práctica para los integrantes de las comunidades interesados en la elaboración de artesanías.

En términos generales constituye un aporte clave al abordar temas relacionados con la vida y costumbres de las comunidades Shuar que en el cantón son un importante grupo poblacional. Sería interesante que este tipo de producciones no fueran esporádicas, como suele ocurrir, sino por el contrario que desde el gobierno municipal y en asocio con otras instituciones o grupos, se vea la importancia de trabajar a favor de la cultura local, rescatando las tradiciones, formas de organización, comunicación y participación, sus mitos, leyendas y otros tantos aspectos que identifican los territorios en sus dimensiones físicas, humanas, aspectos todos que aportan a la consecución de un desarrollo integral.

CAPITULO IV

ANALISIS Y PROPUESTAS: MIRADA COMPARATIVA A LOS GOBIERNOS DE ANTONIO ANTE Y FRANCISCO DE ORELLANA Y PROPUESTAS PARA UNA COMUNICACIÓN QUE POTENCIA LA GESTION MUNICIPAL

4.1. Análisis de las dos experiencias: Mirada relacionada con la gestión participativa

Los dos gobiernos municipales asumieron el compromiso de implementar una gestión diferente a las tradicionales. Anita Rivas en Francisco de Orellana asumió la alcaldía en el 2005 con un proceso participativo que había iniciado el periodo anterior (2002-2004) con Guadalupe Llori, ambas del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País. Richard Calderón, asumió la alcaldía en Antonio Ante, en el 2005, vinculado al partido Socialista y proponiendo un cambio, que a su modo de ver, era rotundo y necesario.

El discurso de las dos autoridades estaba relacionado con una gestión pública que iría más allá de la prestación de servicios básicos a la población y que se relacionaría de manera directa con un desarrollo no sólo económico sino integral, que debía gestionarse con los diferentes actores del territorio, a través de acciones y procesos coordinados y articulados. Hablaban además, de elementos relacionados con el buen gobierno o la gobernanza local (Gómez, 2008:11) como la rendición de cuentas, la eficacia y la eficiencia para la utilización de los recursos y los cambios en la estructura orgánica para responder a las nuevas necesidades, entre otros.

En Francisco de Orellana había un proceso en marcha que incluía una planificación participativa, la creación de instancias como el Comité de Desarrollo Cantonal y las Mesas Temáticas y la ejecución en el 2004 de la primera experiencia de presupuesto participativo con todos los barrios y parroquias. El compromiso de la alcaldesa, era fortalecer y consolidar lo existente, crear nuevas instancias o mecanismos si era necesario y generar condiciones institucionales para lograrlo.

En Antonio Ante, el proceso apenas comenzaba. Se crearon condiciones institucionales, se dieron cambios en la estructura orgánica y se elaboró participativamente el Plan Estratégico de Desarrollo Cantonal. Se crearon el Comité Cívico de Gestión y las Mesas sectoriales, se apoyó la creación y consolidación de organizaciones sociales y se generaron condiciones para un trabajo articulado entre todos los actores del territorio.

4.1.1. Resultados y dificultades

Cuatro años después, los resultados en Francisco de Orellana involucran el bienestar de la población y mejores condiciones en salud, educación, infraestructura o medio ambiente; la consolidación técnica, social e institucional del presupuesto participativo y la rendición de cuentas; el fortalecimiento y mejoramiento institucional, la regeneración urbana y rural, la organización y el fortalecimiento del tejido social, entre otros.

Por otra parte, ha habido dificultades como por ejemplo, que el Comité de Gestión y las Mesas Temáticas a finales del 2008 completaban un poco más de un año sin actividad sostenida; la falta de estrategias adecuadas para aprovechar de manera coordinada los recursos de las diferentes instituciones públicas y privadas que invierten en el territorio; la existencia de “cazicazgos” en algunas organizaciones barriales urbanas que dificultan el involucramiento de nuevos líderes y en algunos casos, mantienen intereses individuales por encima de los colectivos.

En Antonio Ante se inició la ejecución del Plan Estratégico y los resultados son visibles para el desarrollo cantonal y el bienestar de la población en temas como agua, desechos sólidos, energía, prestación de servicios con mejor calidad, productividad y educación. Se ha fortalecido el tejido social en la medida que se han creado condiciones para la organización de los diferentes sectores y han sido capacitados para potenciar su trabajo y su rol en el marco del proceso participativo.

Por otra parte, sin la misma rigurosidad metodológica que en Francisco de Orellana, en Antonio Ante se realizan ejercicios de presupuesto participativo y rendición de cuentas. De

antemano, no hay porcentajes del presupuesto destinados para los ejercicios y, la rendición se realiza en reuniones mensuales o convocadas según las necesidades que plantean los barrios y las comunidades. Estos mecanismos junto a la socialización de obras, han propiciado el contacto directo de autoridades y técnicos, que tiene un reconocimiento positivo por parte de la población.

En cuanto a las dificultades, se puede observar que al igual que en Francisco de Orellana, las instancias de participación, Comité Cívico y Mesas, principalmente, no han logrado consolidarse. En cambio otras relacionadas con temas específicos como medio ambiente, salud, o niñez sí lo han hecho a través de los consejos cantonales. Otra dificultad es la aún existente actitud paternalista y asistencialista de algunos actores sociales o institucionales que han estado acostumbrados a relacionarse con el gobierno local desde recibir lo que éste quiere darles.

4.1.2. Niveles de participación

En los dos casos, Antonio Ante y Francisco de Orellana, hay experiencias de participación que van desde el nivel informativo hasta el nivel de gestión, pasando por consulta, iniciativa, fiscalización, concertación y decisión (González, 1996). En la práctica, se puede comprobar la importancia de la comunicación para que cada uno de estos niveles se desarrolle de manera satisfactoria. No puede haber consulta o concertación sin procesos informativos y sin acciones que propicien el diálogo y la reflexión entre los actores que posteriormente los lleve a concertar, decidir y actuar.

La socialización de obras, el presupuesto participativo y la rendición de cuentas; la creación de Consejos cantonales temáticos que articulan, proponen y ejecutan acciones y las veedurías ciudadanas en temas de salud, ambiente o gestión municipal; son algunos de los ejemplos que permiten evidenciar cómo en los dos casos, hay práctica en los diferentes niveles de participación. Claro está en cada territorio el funcionamiento y las reglas de juego cambian porque se ajustan a las particularidades del cantón y del gobierno municipal.

Por ejemplo, en Francisco de Orellana se define de manera participa el 80% del presupuesto de inversión de municipio; en cambio en Antonio Ante no hay un monto fijo ya que entre otras cosas se define anualmente en cada parroquia, según las priorizaciones de las comunidades, el número de habitantes que tienen, entre otros.

En Francisco de Orellana existe una metodología que es validada y redefinida anualmente de manera conjunta entre el municipio y la población; se ejecutan las cinco fases del proceso durante aproximadamente 5 meses en asambleas en todos los barrios y parroquias. En Antonio Ante, para el caso rural el municipio realiza reuniones con los representantes de las juntas parroquiales quienes de manera previa han debido realizar las jornadas de priorización con sus comunidades, y para el área urbana, el trabajo se realiza en los barrios con el apoyo de la Federación de barrios.

En ambos casos se obtienen resultados que benefician tanto a la población como a la gobierno municipal: las obras son definidas y priorizadas según las necesidades más sentidas de las comunidades y se consolida la gestión en la medida que se transparenta la información, se abren espacios a la participación de los actores locales y los recursos son invertidos en la ejecución de obras y proyectos que satisfacen las necesidades prioritarias de la gente.

Las formas cómo se implementan los procesos varían según las características particulares de las autoridades, los técnicos y el territorio; por esta razón no podría decirse que hay una “receta” para la ejecución de los presupuestos participativos o de otros mecanismos, sin embargo es importante que sí existan reglas de juego claras; comprensión del proceso, sus fines y requerimientos; compromiso de los actores involucrados y una voluntad política de avanzar a medida que se van logrando los resultados y sobre todo a medida que el proceso lo requiere.

Aún cuando existe un importante nivel de consolidación de algunos procesos y son evidentes los resultados que se obtienen, en los dos casos se están haciendo preguntas sobre

el actual momento que viven, sobre las instancias y los mecanismos participativos y el rol de los actores involucrados. El paso siguiente, sería reflexionar con las diferentes personas que hacen la gestión participativa y definir conjuntamente las estrategias más adecuadas para continuar, consolidar o re-direccionar los procesos.

En ese sentido, preguntarse por el momento actual es evaluar los resultados obtenidos en relación con los objetivos propuestos en términos sociales, institucionales, políticos, técnicos o de desarrollo y definir qué pasos se deben dar o qué camino seguir para concretarlos a la luz del momento, las condiciones y características actuales. Y aquí se incluye lo referente a las instancias y mecanismos, a los roles y a las metodologías utilizadas; porque es necesario ver el proceso en su integralidad, reflexionar y definir qué cosas necesitan cambiar.

Generar y mantener la participación no es fácil, no depende de recetas pre-determinadas. Influyen muchos aspectos, algunos más comunes como la motivación y las situaciones individuales y colectivas de las personas. Otros más profundos como los planteados por Kliksberg (1999:157-160) como el eficientismo cortoplacista, el predominio de una cultura organizacional formal vertical o la subestimación que hace pensar que las comunidades de bajos recursos carecen de capacidades para afrontar nuevos retos.

De todas maneras, en medio de estos escenarios, es posible encontrar caminos y respuestas a las preguntas que los gobiernos municipales y los actores sociales se están haciendo. Hay que mirar cada proceso y recuperar el sentido de la participación o re-definir esos sentidos con los actores involucrados para no dejar pasar, el tiempo, las dificultades y las preguntas. Estas son situaciones que tienen que ser asumidas por cada experiencia, desde su interior, desde sus creencias, apuestas y sentidos. Se necesita interés, compromiso. Se requiere que los actores reconozcan o vean la necesidad de cambiar, mejorar o re direccionar sus procesos.

4.2. Mirada relacionada con las acciones y situaciones comunicativas

Todas las acciones, procesos y relaciones en el marco de la gestión participativa tienen en sí, perspectivas comunicativas particulares de las que se puede dar cuenta. Por eso se intenta explicitar, no solo las acciones y sus consecuencias, sino también sus causas ligadas a una mirada que subyace, y que genera un modo específico de implementar lo comunicacional, pero que al mismo tiempo, niega o invisibiliza otros posibles modos de gestionarlo.

El análisis que ha continuación se desarrolla tiene en cuenta la tensión existente entre las acciones comunicativas que se realizan con aquellas que por diferentes razones no se están dando. La mirada se realizará a partir de las respuestas a la pregunta ¿Para qué comunicamos?, es decir, teniendo en cuenta los objetivos o fines que guían las acciones, procesos y relaciones de comunicación. Siempre que se comunica, hay una intención detrás: conocer, informar, divertirse, organizarse, expresar un sentimiento o una idea, poner límites, educar, dar una opinión y saber las opiniones de personas: construir sentidos, entre otras posibilidades.

Cuando comunicamos en el marco de experiencias de gestión participativa y procesos de desarrollo local, como en el caso de los dos gobiernos municipales, se pueden definir por lo menos tres dimensiones que atraviesan la comunicación y que a la vez se transforman en acciones y objetivos. Estas dimensiones no son aisladas unas de otras y son contenidas en cualquier proceso comunicativo, sin embargo, si miramos desde la gestión de la comunicación encontramos en las prácticas sociales comunicativas, énfasis específicos que pueden ser analizados:

- Informar y transferir conocimientos
- Propiciar diálogo, concertación y articulación
- Promover procesos pedagógicos o de formación y producir sentidos

Resumen de la experiencia comunicativa en los dos casos:

Gobierno Municipal	Antonio Ante	Francisco de Orellana
<p>Énfasis comunicativo</p> <p>Informar y transferir conocimientos</p> <p>Informar sin descuidar temas y medios</p> <p>Informar más allá del hecho</p> <p>Informar desde adentro hacia afuera</p>	<p>Boletines de prensa sobre obras, proyectos, servicios, convenios, eventos, fiestas, etc.</p> <p>Material de audio: cuñas, canciones</p> <p>Material de video: spots, videos informativos, documentales</p> <p>Material impreso, principalmente sobre servicios, obras, programas, resultados de procesos, el modelo de gestión, cultura, fiestas y tradiciones: Afiches, trípticos, dípticos, folletos, libros, cartillas, hojas volantes, calcomanías</p> <p>Medios alternativos: ferias, calles, plazas, perifoneo, conciertos, exposiciones.</p>	
<p>Propiciar diálogo, concertación y articulación</p>		
<p>Lo interpersonal desde las relaciones directas</p>	<p>Socialización de obras y proyectos.</p> <p>Rendición de cuentas</p>	<p>Presupuesto Participativo</p> <p>Rendición de cuentas</p>
<p>Lo masivo desde la amplitud territorial</p>	<p>Estrategia comunicativo-educativa sobre manejo de los desechos sólidos y uso adecuado del agua: videos formativos, afiches, cuñas radiales, canciones, trípticos, hojas volantes, calcomanías, ferias temáticas barriales y escolares.</p>	<p>Estrategia comunicativo-educativa sobre la violencia contra las mujeres: Video documental, afiche, cuñas radiales, vallas publicitarias, cuadernos, talleres de capacitación con instituciones y con comunidades.</p>
<p>Promover procesos pedagógicos o de formación y producir sentidos</p>	<p>Socialización de obras y proyectos, Rendición de cuentas del Gobierno Municipal, Plan de Educación Ambiental</p>	<p>Presupuesto participativo, Rendición de cuentas, Sistematización del presupuesto participativo, Veeduría ciudadana a la rendición de cuentas del Gobierno Municipal</p>

4.2.1. Informar y transferir conocimientos

Está relacionado con difundir o divulgar algo que no se conoce, que puede pasar desapercibido o que a modo de ver de la institución, es necesario destacar o ratificar porque puede ser importante para las organizaciones, los actores sociales, o en general, para la comunidad.

La falta de información o el desconocimiento de los actores, es uno de los principales problemas que puede afectar en términos generales, la implementación de experiencias y procesos de desarrollo local y gestión participativa. Si una persona no conoce que se realizará una reunión de socialización de obras o una asamblea de presupuesto participativo, aunque le interese, no podrá asistir, perdiendo la oportunidad de involucrarse más activamente en la toma de decisiones sobre aspectos que involucran su bienestar y desarrollo.

De igual forma ocurre si hay desconocimiento sobre los programas, servicios o proyectos que el gobierno municipal implementa, porque aun que las personas los necesiten, no los utilizarán, y el municipio por su parte, no obtendrá los resultados que espera con su gestión y la inversión de recursos es menos eficaz y eficiente.

La información es importante para generar procesos de transformación en la comunidad y está siempre presente en cualquier acción de comunicación, diálogo, concertación y aprendizaje, sin embargo, si todos los esfuerzos y recursos sólo están encaminados a informar, habrá situaciones que no se lograrán transformar en el marco de los procesos de gestión, desarrollo y participación local.

En muchas ocasiones la información es el centro del accionar comunicativo de los gobiernos seccionales, se confunde información con comunicación, pero la comunicación es mucho más que el hecho de informar y en los casos de la gestión participativa y sus procesos y proyectos de desarrollo, la comunicación tiene que ir más allá porque, entre

otras cosas, “hay que reconocer que no siempre la pura información nos lleva a la acción” (Castillo, 1994).

Informar sin descuidar temas y medios

Tanto en Antonio Ante como en Francisco de Orellana sus experiencias comunicativas tienen un fuerte énfasis en la información, lo hacen sobre los planes, programas, servicios, procesos, y en general, sobre las diferentes acciones en el marco de la gestión municipal participativa.

En las dos experiencias es muy poca la difusión de información sobre otros aspectos que involucran la cultura como formas de ver el mundo, historias de vida, cosmovisión o costumbres, saberes ancestrales y comunitarios, tradiciones y esto ocurre, principalmente, porque no se les reconoce la posibilidad que brindan para fortalecer lazos entre los actores, generar apropiación al territorio, promover la identidad o beneficiar el desarrollo individual y colectivo.

Sin embargo, aún cuando no existe una reflexión profunda sobre las modalidades para comunicar (medios, géneros, espacios) por fuera de los tradicionales, se les reconoce a las dos experiencias, la utilización de diferentes formatos como cuñas radiales y televisivas, hojas volantes, afiches, folletos, trípticos o videos. En la mayoría de los casos, se piensan cuidadosamente los modos de circulación de la información para lograr que los mensajes lleguen a los destinatarios estratégicos, de esta manera se escogen los medios más adecuados según los formatos y los públicos, apareciendo en el escenario, desde las radios locales y provinciales y los canales por cable, hasta el perifoneo, las ferias y las plazas de mercado.

Informar más allá del hecho

Las oficinas de comunicación y en general las diferentes instancias que, en los gobiernos, asumen parte del trabajo comunicativo, necesitan reconocer que la información que se difunde tiene que estar contextualizada ya que esto ayuda para que se comprenda o para

que no se pierda el sentido de lo que se quiere transmitir. Informar contextualizando, quiere decir ir más allá del hecho o situación concreto, es hablar por ejemplo, de los objetivos, los antecedentes, las consecuencias que genera, los actores involucrados, la importancia que tiene en el marco del desarrollo cantonal o del proyecto político y social, identificar actores relacionados de manera directa, presentar testimonios, entre otros temas que permitirán a los interlocutores y a la población en general, comprender mejor.

En los dos gobiernos locales hay una producción constante de boletines de prensa y no siempre se cuenta con los recursos necesarios (tiempo, información, variedad de fuentes) para informar contextualizando sobre los aspectos más generales en los cuales se enmarca la acción o el tema difundido. Sin embargo, es necesario tener presente que cuando esto se logra, el gobierno llega más adecuada y responsablemente a la ciudadanía, y ésta, tiene la posibilidad de acceder a información articulada a las acciones y los procesos locales.

Por otra parte, es interesante que se identifiquen nuevos mecanismos para potenciar este rol informativo de los gobiernos municipales, como por ejemplo, la posibilidad de vincular a los ciudadanos como generadores o productores de información, la elaboración de informes especiales que profundicen el tratamiento de la información, la complementen y la sustenten; la definición de agendas de temas y contenidos para ser difundidos de manera periódica respondiendo a los intereses de la institución, las necesidades de información de la ciudadanía y los requerimientos de los procesos participativos.

Informar desde adentro hacia fuera

El rol informativo de la comunicación en el marco de los procesos de gestión también tiene un papel importante que cumplir al interior de la institución municipal y en este sentido, en los dos gobiernos locales se evidenciaron dificultades.

Por un lado, no se han logrado consolidar mecanismos internos que faciliten una circulación, permanente y adecuada, de información entre las oficinas y proyectos, lo cual genera desarticulación entre las gestiones particulares que se adelantan desde las distintas

áreas. Por otro lado, la mayoría de los funcionarios municipales no se reconocen como actores de la comunicación, en el sentido de ser voceros ante la comunidad, para informar, por lo menos en términos generales, sobre las diferentes acciones y procesos que el gobierno está implementando.

En los dos casos es necesaria la definición de estrategias ajustadas a las realidades particulares que permitan generar alternativas de reflexión, acción e intercambio entre los actores municipales y entre éstos y la comunidad. Se puede pensar, por ejemplo, en la definición de herramientas para la circulación de información ágiles, innovadoras, prácticas que motiven el interés de los funcionarios para informar e informarse permanentemente sobre la gestión municipal, y otras que faciliten que la gente tenga la oportunidad de hacer pública sus miradas sobre el proceso de gestión participativa.

Los flujos de comunicación interna se pueden lograr a través del uso de carteleras, reuniones, intranet, correos electrónicos y oficinas de puertas abiertas. También con la realización de encuentros generales con todo el personal, ferias informativas internas, actividades y jornadas dedicadas a temas específicos de la gestión en los que los funcionarios municipales son protagonistas y asumen el rol de voceros y actores de la comunicación.

Sin embargo, es importante tener presente que las herramientas y mecanismos necesitan estar articulados y enmarcados en estrategias más amplias para evitar caer en una realización inútil de actividades que no responden a las necesidades reales, los objetivos establecidos ni al proyecto político en el cual se enmarcan.

La comunicación en el marco de un modelo de gestión participativo e incluyente necesita ir más allá de su rol informativo, necesita propiciar diálogos, reconocer el escenario social, cultural y político en el que se desarrolla, conocer los actores y sus relaciones, interactuar con ellos en sus propios espacios, involucrarlos en acciones y procesos que pueden afectar su desarrollo, que pueden garantizarles mejores condiciones de vida.

4.2.2. Propiciar diálogo, concertación y articulación

Está relacionado con la posibilidad que les brinda la comunicación a unas personas para interactuar con otras, intercambiar opiniones y propuestas, deliberar, consensuar y asumir compromisos, participar en el diseño o ejecución de acciones en el marco de los procesos de gestión y desarrollo local.

Esta es una comunicación que promueve diálogos y facilita la concertación, trae consigo una comprensión más allá de lo instrumental y de lo informativo, acercándose a una dimensión social y cultural a través de la cual puede generar, fortalecer y potenciar transformaciones en los actores, las instituciones, las organizaciones y en general, en la sociedad con su entramado de relaciones y acciones (Cadavid, 2006:9).

Lo masivo y lo interpersonal, se diferencian y se complementan

Tanto en Francisco de Orellana como en Antonio Ante se han diseñado e implementado acciones y situaciones comunicativas que han generado el diálogo constructivo, la reflexión sobre temas de interés colectivo, la interacción entre actores diversos, la concertación y el accionar conjunto para alcanzar fines compartidos. En los dos casos, lo masivo relacionado con la utilización de los medios de comunicación y lo interpersonal, referido a la comunicación directa con determinados grupos de la población, ha estado presente en las estrategias utilizadas.

Esta situación se puede observar desde, por lo menos, dos entradas. Una, tiene que ver con los espacios, instancias y mecanismos creados en el marco de la gestión participativa que han definido una nueva manera de relacionarse el Estado y la sociedad. El objetivo de esta relación es tomar decisiones compartidas sobre lo público, los planes de gobierno, el bienestar de la población y el desarrollo cantonal. La otra, está relacionada con el diseño y realización de estrategias comunicativo-educativas para tratar temas de interés cantonal que de manera evidente afectan una parte de la población.

Lo interpersonal desde las relaciones directas

En este sentido tanto en Francisco de Orellana como en Antonio Ante se han creado y mantenido algunos mecanismos participativos a través de los cuales la población y el gobierno local realizan consensos, definen acciones y articulaciones para implementarlas en el marco de los planes estratégicos de desarrollo cantonal.

Dos ejemplos de esto son, en Antonio Ante la socialización de obras y proyectos que se realiza con los vecinos de un sector, barrio o comunidad que se verán afectados o beneficiados con su ejecución. El objetivo es que a partir de la información que la institución municipal socializa, se abra un espacio de diálogo para responder preguntas, aclarar dudas, concertar y tomar decisiones sobre la ejecución final del proyecto y las condiciones requeridas.

En Francisco de Orellana, por su parte, se elaboran los presupuestos participativos en asambleas a través de las cuales, la población y el gobierno local definen reglas, se proponen objetivos, dialogan, analizan alternativas, priorizan, deliberan, deciden y posteriormente hacen el seguimiento al cumplimiento de lo acordado.

Estos espacios de participación, son también espacios de comunicación claves para la gestión local, para su desarrollo y consolidación. La comunicación directa o interpersonal se hace necesaria para el proceso participativo; porque entre otras cosas, posibilita verificar, proponer, negociar y ajustar en el momento en que se desarrollan las acciones, lo que ayuda para conseguir mejores resultados.

Sin embargo, luego de un importante periodo de ejecución, cuatro años en el caso de Antonio Ante y seis en Francisco de Orellana, se puede observar que aún cuando los procesos se mantienen e incluso algunos se han consolidado, no hay mayores reflexiones en los actores sociales, institucionales y municipales, sobre las experiencias, los fines propuestos y los alcanzados, el rol de los involucrados, entre otros temas.

Temas como, priorizar la articulación y el diálogo entre las diferentes acciones y estrategias comunicativas, participativas y de desarrollo que ayuden a generar sinergias que las potencien y la importancia de realizar evaluaciones periódicas que les permitan ver las necesidades de cambio para enfrentarse a los nuevos contextos y condiciones, no están presentes o si lo están, no logran consolidarse de tal forma que los resultados obtenidos sean insumos claves para evitar que los procesos caigan en la rutina, y con ello en la desconexión con un proyecto de ciudad, de territorio y de desarrollo humano, integral y equitativo, que se supone, debe guiarlos.

Por otra parte, en ambos casos hay ocasiones en las que se desaprovechan los espacios de encuentro y diálogo con la ciudadanía, ya que se pierde de vista las consecuencias y posibilidades que cada acción, proceso o proyecto tiene para la solución de problemáticas asociadas en el marco de toda la gestión municipal. No es común que haya diálogos y reflexiones colectivas profundas sobre cómo una determinada obra, acción o proyecto impacta la seguridad, el bienestar, la educación, la salud, las capacidades, las libertades y el desarrollo integral de las personas.

Con relación a esto, al decidir sobre ciertas obras y proyectos, se podría abrir espacios de reflexión con la gente utilizando preguntas que hagan pensar relacional y articuladamente, como por ejemplo, ¿por qué y cómo el alumbrado público de una calle es importante para el desarrollo individual y colectivo?, ¿por qué es fundamental que los vecinos participen en la decisión de cuándo y cómo realizar la brigada odontológica?, ¿Qué beneficios para la educación de los niños y niñas tienen las campañas para desparasitarlos?

De esta manera se lograría además de la reflexión y el análisis colectivo, que los actores locales vean la integralidad de los procesos y el marco más amplio en el cual está inserta la gestión municipal participativa, equitativa e incluyente que se quiere consolidar. Toda obra, proyecto o propuesta necesita responder a los intereses colectivos del lugar donde se ejecuta. Todo el accionar de la gestión municipal debe hacer parte de un proyecto social y político por el cual optó la población.

Lo masivo desde la amplitud territorial

En el sentido de lo masivo se pueden mencionar dos estrategias que se diseñaron e implementaron en los cantones, para tratar temas vinculados de manera directa con el bienestar de la población.

En el Gobierno Municipal de Francisco de Orellana se diseñó desde el Área de Salud, con la asesoría de la Oficina de Comunicación Social, una estrategia comunicativo-educativa para tratar el tema de la violencia contra las mujeres. Se unieron las diferentes instituciones que trabajaban el tema en el cantón, para analizar y reflexionar sobre la problemática a partir de los diagnósticos existentes y para definir las acciones comunicativas, sociales y pedagógicas en el marco de la estrategia.

Esta propuesta comunicativa, incluyó la realización de talleres en instituciones, comunidades y parroquias para hablar sobre el tema, sus consecuencias y alternativas de solución o prevención en el ámbito familiar, comunitario e institucional y el diseño y producción de material informativo (afiches, cuadernos, cuñas, vallas, videos) para ser difundidos por diferentes medios. Se resalta la elaboración de un video documental-testimonial que fue utilizado en los procesos de formación para dar soporte y generar diálogo entre los participantes.

Este material fue hecho sobre historias de la comunidad, mujeres que representaban historias de violencia o maltrato, situaciones cotidianas que motivan y llevan a buscar ayuda, a relacionarse con otras personas y conocer más sobre la situación que se vive. De igual forma entregaba información clave sobre qué hacer o a dónde acudir si se es maltratada; y testimonios de autoridades, instituciones y ciudadanos y ciudadanas sobre la temática, y la importancia de su prevención y denuncia.

En el caso de Antonio Ante, el Proyecto Mejor Calidad Ambiental diseñó desde su componente de gestión participativa y comunicación, una estrategia comunicativa-educativa sobre el manejo de los desechos sólidos y el uso adecuado del agua. Incluyó la

producción de materiales en audio, video e impresos, y la realización de actividades, encuentros y ferias desde las cuales se ponía en circulación la información sobre los temas para propiciar diálogo, reflexión, concertación y acción y lograr cumplir los objetivos del proyecto.

Las cuñas, afiches, trípticos y hojas volantes entre otros productos elaborados, fueron difundidos por los diferentes medios locales y en los principales espacios de encuentro de los actores. Se resaltan los videos formativos difundidos por los canales de televisión y utilizados en procesos de formación con las comunidades, que tuvieron una buena acogida de la población, entre otras cosas, porque muchos participaron en su diseño. El trabajo con los medios se ha sido fortalecido durante todo el proyecto con las actividades pedagógicas, lúdicas y formativas realizadas en barrios, instituciones, escuelas y colegios.

Estas dos experiencias, utilizando los medios masivos y la comunicación directa, lograron llegar a un alto porcentaje de la población y propiciar reflexión, acción e interlocución. Las acciones y procesos implementados permitieron el involucramiento de diferentes actores del territorio, una mayor concientización sobre los temas tratados y la articulación de acciones y procesos relacionados de manera directa con los temas. La comunicación tiene que ser comprendida y utilizada desde una mirada más amplia y relacional que de soporte a las acciones sociales y políticas y las potencie para beneficio de la gestión y de los individuos.

Esta es una comunicación que tiene que informar, pero también, ir más allá, dialogar, interactuar, reconocer el escenario social, cultural y político, reconocer a los actores y a sus relaciones, interactuar con ellos en sus propios espacios y llegar a los más apartados garantizándoles su derecho de estar informados y generándoles mejores condiciones para su vinculación a los procesos o su acceso a los servicios y programas.

Para lograr todo esto, es importante que los gobiernos municipales reconozcan la importancia de mirar hacia dentro, reflexionar sobre el trabajo, los objetivos, los procesos y

los resultados para encontrar elementos que permitan definir estrategias propias y ajustadas a las características particulares de cada uno.

En ese sentido, el fortalecimiento de las capacidades locales, institucionales y sociales, es fundamental y aporta a la consolidación de los procesos en la medida que propicia que los actores comprendan los sentidos y objetivos de una gestión con participación ciudadana y en ese contexto, las diferentes dimensiones de la comunicación que pueden utilizarse para su beneficio y fortalecimiento.

4.2.3. Promover procesos pedagógicos o de formación y producir sentidos

Esta es la comunicación que, a través de los espacios participativos y la elaboración de productos, genera acciones de reflexión-acción que fortalecen los procesos; forma ciudadanos gestores de su desarrollo; propicia el intercambio de saberes, experiencias y conocimientos y aprovecha cada espacio, acción, relación y producción para informar, formar y llevar a la acción logrando transformaciones individuales y colectivas.

Los procesos pedagógicos a los que se hace referencia no están relacionados únicamente con los espacios formales de la educación como las escuelas, los colegios o las universidades; sino, que están inmersos en la vida cotidiana, la familia, el trabajo, las instituciones, las organizaciones y el territorio.

Todo espacio y toda relación, es un espacio comunicativo abierto a la producción de sentidos y de conocimiento. Producir sentidos es entonces, la capacidad que tiene una persona para preguntar, cuestionar y luego poner en común y construir con otros. La comunicación que produce sentidos, es la que logra que lo que se escucha, se ve o se lee, le diga algo a las personas, les haga reflexionar y mirar desde diferentes lugares.

Promover estos procesos de aprendizaje en el marco de experiencias de gestión participativa y desarrollo local requiere que haya información contextualizada y relacionada con los actores y sus historias. Necesita intercambios, reflexión, apropiación y diálogos que

fortalezcan las prácticas sociales y conviertan los procesos de interlocución, emisión y recepción en procesos de producción de sentidos y significados.

Intercambios, formación y producción de sentidos: acciones para el fortalecimiento

Si intentamos observar las experiencias tanto de Francisco de Orellana como de Antonio Ante desde el diseño e implementación de una comunicación que promueve procesos pedagógicos y produce sentidos, se podrían citar algunos ejemplos a partir de las estrategias que se han desarrollado para ir más allá del rol informativo.

El hecho de que los dos gobiernos seccionales hayan apostado por una gestión participativa, les ha implicado, entre otras cosas, generar nuevas formas de relación y comunicación con los diferentes actores en el territorio; pero como se ha mencionado antes, lograr un desarrollo local, integral, humano, incluyente y participativo, exige una comunicación que no solo informa.

Los intercambios, diálogos y reflexiones que se propician desde los espacios participativos en estos gobiernos municipales, permiten producir sentidos, generar negociaciones y establecer acuerdos que hacen posible, por ejemplo, la definición de los presupuestos participativos en Francisco de Orellana; la aprobación o no de obras y proyectos para ser ejecutados en el territorio luego de la socialización que se realiza en Antonio Ante; o la validación de proyectos o propuestas como el Plan de Educación Ambiental de Antonio Ante o la Ordenanza de participación ciudadana de Francisco de Orellana.

Por otra parte, en Francisco de Orellana se realizaron procesos de reflexión, evaluación y sistematización que han permitido ver la transformación de los procesos participativos desde distintos aspectos y en diferentes momentos de la gestión municipal. Se puede mencionar el ejercicio de sistematización de la elaboración del presupuesto participativo realizado en el 2005, por un equipo de actores municipales, institucionales y sociales. Los principales resultados, la metodología y los objetivos de este mecanismo de participación,

fueron publicados en un material impreso que aún es utilizado para apoyar el trabajo con las comunidades.

Otro ejercicio similar, es la veeduría realizada por la Comisión de veeduría ciudadana del Comité de gestión cantonal en el 2006, al proceso de rendición de cuentas del gobierno municipal. Los resultados, la metodología y los aprendizajes fueron recogidos en un documento presentado al Comité de Desarrollo y a la Dirección de Gestión participativa para que fueran tenidos en cuenta en experiencias futuras.

Estos dos ejercicios son una muestra interesante de procesos de construcción de sentidos y conocimientos que han aprovechado elementos comunicativos, pedagógicos y participativos para su realización y posterior socialización. El involucramiento en ambos casos de los actores sociales y municipales hizo posibles diálogos constructivos para enriquecer los procesos.

Sin embargo, estas prácticas no se han mantenido, tal vez, porque respondieron al interés y compromiso de personas y no de la institución (gobierno municipal) o de la organización (comité cantonal). Tal vez, porque no hay una cultura de hacer altos y mirar, reflexionar, evaluar y re direccionar las acciones y procesos para su fortalecimiento y consolidación; o porque no se estamos acostumbrados a ser sistemáticos y documentar para generar nuevos sentidos y conocimientos a partir de las experiencias y las prácticas.

4.3. Conclusiones generales a partir del análisis

En los casos estudiados los gobiernos municipales han diseñado e implementado una serie de acciones, procesos y relaciones para darle forma y sentido al modelo de gestión participativa por el cual optaron. Las estrategias utilizadas han definido nuevas maneras de relacionamiento y de comunicación entre el Estado y la ciudadanía que se han materializado en instancias, mecanismos y estrategias con el objetivo de informar, dialogar, concertar, articular, formar y producir conocimientos.

En los dos gobiernos municipales, la gestión participativa se ha desarrollado teniendo en cuenta sus características particulares en el orden social, institucional y político. Se han tenido logros y también dificultades, propias de los procesos que involucran diferentes actores para la búsqueda de objetivos comunes. De igual forma, en los dos casos, ha existido poca reflexión o análisis interno que les permita re-direccionar los procesos según las necesidades y momentos actuales, sin embargo siguen en marcha, algunos consolidados y otros con necesidades de fortalecimiento.

Tanto en Francisco de Orellana como en Antonio Ante se diseñan e implementan acciones y procesos comunicativos. Existe una importante producción de materiales comunicativos, aunque la mayoría tienen el fin de informar a la ciudadanía sobre las acciones, proyectos y servicios en el marco de la gestión local, también existen algunas experiencias de procesos o acciones creadas para generar diálogo, concertación, reflexión y acción sobre temas específicos. Sin embargo, es necesario que la comunicación se piense articuladamente para que logre mejores resultados y potencie la gestión local.

En términos generales se puede decir que los productos comunicativos elaborados tienen en cuenta los objetivos que buscan cumplir y los públicos a los que se dirigen. Si bien hay casos en que estos materiales no son tan atractivos estéticamente debido a la utilización de textos extensos o a la falta de una diagramación clara y sencilla, es importante reconocer que cumplen sus fines principales.

Sin embargo, para potenciar la producción de materiales en el marco de la gestión local es necesario que esta aporte al fortalecimiento de la identidad y la expresión local, rescatando valores, tradiciones, abriendo espacios a los actores locales para que su voz sea escuchada y, a la consolidación de la participación en la medida que presenta puntos de vista diversos y genera la reflexión activando el involucramiento de la ciudadanía en los asuntos que le atañen, entre otras opciones.

En el actual momento de la gestión municipal tanto en Antonio Ante como en Francisco de Orellana, se hace importante y necesario reflexionar sobre los procesos que se están llevando a cabo, definir la agenda necesaria para el fortalecimiento y consolidación de las experiencias y en ese contexto establecer el rol de la comunicación, y las estrategias más adecuadas que permitan potenciar la gestión participativa.

4.4. Propuestas para una comunicación que potencie la gestión participativa⁶

A manera de cierre de este capítulo se presentan, como resultado del diálogo entre los conocimientos, la práctica y las experiencias en el marco de esta investigación, nuevos elementos de concepto, metodología y procedimiento para pensar una comunicación que aporte al fortalecimiento de la gestión participativa.

Estos elementos son un aporte para los procesos locales que están en marcha y para aquellos que apenas comienzan en el marco de un contexto social, político e institucional que en el país está respaldado, por el nuevo marco normativo que da la Constitución del 2008. Son además, insumos y como tales pueden utilizarse, redefinirse o articularse en el marco de los procesos particulares

Para la presentación de estos elementos se definieron cuatro temas principales: el marco institucional, el sentido de la comunicación, la planificación y, el hacer comunicativo. A través de las cuales se hace un recorrido, entre otros aspectos, por la propuesta política en la cual está inmersa la comunicación, las formas de comprenderla, los fines y objetivos, las relaciones que teje, las maneras de planificarla, las prácticas, y las formas de hacerla diversa, entre otras alternativas.

⁶ Fuente: Manual Comunicación y Gestión participativa: conceptos y herramientas, 2009. Elaborado por la autora de la investigación, para el Proyecto FORMIA en el marco del Acuerdo de Apoyo Mutuo para la realización de esta tesis.

4.4.1 Lo institucional

Comunicación, desarrollo y gestión participativa

Los gobiernos municipales que han optado por una gestión participativa para hacer posible un desarrollo local, humano e incluyente, tienen en la comunicación una aliada estratégica, principalmente, porque les ofrece, por lo menos, tres dimensiones que facilitan la implementación de estrategias participativas que buscan gestionar el desarrollo con los actores en el territorio: generar procesos informativos, apoyar procesos de diálogo, concertación y articulación y, acompañar procesos pedagógicos.

Si pensamos en los siete niveles de la participación: información, consulta, iniciativa, fiscalización, concertación, decisión y gestión (González, 1996), se puede decir que en todos, la comunicación tiene un papel fundamental que cumplir desde sus diferentes ámbitos de acción. O también, que cada uno es al mismo tiempo, un nivel de comunicación; lo que nos lleva a plantear que en el marco de una gestión municipal participativa, las acciones que se realizan, las relaciones que se tejen y los espacios que se utilizan, son acciones, relaciones y espacios comunicativos, y como tal, necesitan ser tratados e implementados.

La relación que se teje desde una ventanilla municipal, la visita a un barrio, la asamblea parroquial, la inauguración de una obra, la elaboración del presupuesto participativo, las ferias barriales, la reforestación de un bosque, los talleres de capacitación, las reuniones de las autoridades con los ciudadanos en su despacho o en las plazas, todas estas acciones en el marco de la gestión, son acciones comunicativas que necesariamente tienen que ser pensadas desde los interlocutores, sus relaciones y sus contextos.

Comunicación y organización municipal

Un modelo de gestión participativa necesita reconocer la importancia de la comunicación en el desarrollo de sus estrategias locales. Reconocerla significa, entre otras cosas, generar las condiciones institucionales para que el trabajo comunicativo sea articulado, coordinado y cuente con los recursos necesarios para su diseño e implementación.

Es importante que en el gobierno municipal y en su estructura orgánica funcional, exista una oficina, desde la cual se coordine y realice el trabajo comunicativo, que cuente con los recursos físicos, técnicos, financieros y humanos que posibiliten su accionar. Esta oficina, conjuntamente con otros actores municipales, sería la responsable de diseñar la Política de Comunicación que dé los lineamientos generales y las principales pautas para el trabajo interno y externo en este campo.

Las personas vinculadas a estas oficinas asumen el rol de gestores de los procesos, acciones y relaciones de comunicación al interior y hacia fuera del gobierno municipal. Razón por la cual, necesitan tener formación, conocimiento o experiencia para proponer, diseñar e implementar un trabajo comunicativo acorde con las necesidades, los interlocutores, las características del territorio y enmarcado en el proyecto político y el modelo de gestión del cual hace parte.

4.4.2. El sentido de la comunicación

Hablamos de sentido como la relación que establecen las personas desde su mundo simbólico y afectivo. También lo hacemos en su dimensión de identidad individual y social, aquella que lo relaciona y lo hace parte de un mundo familiar, social, cultural, político o institucional.

El sentido en términos de comunicación alude principalmente al mundo de las relaciones simbólicas instituidas entre unos y otros individuos pertenecientes o no a un mismo grupo social. Y estas relaciones de intercambio simbólico se realizan a partir de las identidades que construyen las personas como parte esencial también, de su sentido de existencia. Por eso en este trabajo de investigación hemos insistido en que la práctica de la comunicación es una acción que va mucho más allá de las mediaciones, del uso instrumental de medios y se expresa más en el mundo de relaciones que permiten la construcción y el intercambio de sentidos de la existencia.

Formas de comprender la comunicación y roles que cumple

Pensar la comunicación como potenciadora de procesos locales participativos, es pensarla más allá de lo instrumental, mediático y masivo, de un emisor activo y un receptor pasivo, de una cuestión de tecnología e instrumentos. Esta comunicación requiere ser imaginada, diseñada e implementada, a partir de una mirada amplia y relacional. Una comunicación cercana a la gente, respetuosa del territorio, de sus actores e instituciones.

Como se observó en el análisis de las situaciones comunicativas de los gobiernos municipales, esta comunicación cumple por lo menos tres roles que en ocasiones se encuentran, complementan e interrelacionan: informar y transferir conocimientos; propiciar diálogo, concertación y articulación y, promover procesos pedagógicos y producir sentidos.

Para lograr mejores resultados en el marco de la gestión local, es clave que se defina claramente y de manera previa, qué objetivo tendrá el proceso, acción o situación comunicativa que se implementará, así, las estrategias responderán de mejor manera al proyecto en el cual se enmarcan.

Las relaciones

Una comunicación que potencia los procesos participativos, está en relación directa por lo menos, con las acciones sociales o políticas que respalda; el territorio y sus actores, y el entorno cultural, social y político en el que se desenvuelve.

Plantear la relación con las acciones sociales y políticas que se respaldan, hace referencia a que la estrategia o acción comunicativa esté desarrollada en el marco del proyecto político o el modelo de gestión en el cual está inmersa y que respondan a un plan de gobierno o plan de ciudad que se busca alcanzar de manera participativa. No se puede informar, generar diálogo o apoyar procesos pedagógicos simplemente porque sí o por responder a intereses particulares al interior de la gestión; se hacen porque contribuye y están en relación directa con las acciones sociales y políticas.

La relación con el territorio y los actores tiene que ver con reconocer en primer lugar, el territorio como un espacio de confluencia de aspectos físicos y humanos donde se dan permanentemente interacciones entre los actores sociales, institucionales y políticos que ahí conviven. En segundo lugar, reconocer las diferentes formas de organización, convivencia, interacción y comunicación entre la ciudadanía y entre ésta y el gobierno municipal. En tercer lugar, reconocer que es en ese territorio y con esos actores, donde se toman las decisiones políticas y sociales y se ejecutan acciones para el beneficio colectivo en el marco de, por ejemplo, el Plan Estratégico de Desarrollo Cantonal.

La relación con el entorno social, cultural y político, se refiere a reconocer el escenario local desde esas tres dimensiones, en las cuales están inmersos los procesos y las acciones comunicativas. En ese sentido, se habla de lo cultural en relación con las expresiones, comportamientos y formas de organización, de vivir, de ser y estar que caracterizan a los actores y los grupos presentes en el territorio.

Lo social referido a los lugares de encuentro, conocimiento, reflexión y acción donde los actores individuales y colectivos, se relacionan desde sus características particulares (organización, condiciones laborales, niveles de estudio, deseos) para dar vida y sentido a sus grupos o comunidades. Lo político, a las formas tradicionales a través de las cuales las personas se organizan con los otros en el territorio, para buscar maneras de incidir en el devenir de su cantón.

4.4.3. La planificación de la comunicación

La planificación de la comunicación al interior de un gobierno local participativo se puede hacer desde diferentes perspectivas teniendo en cuenta las características y condiciones particulares de cada territorio. Como una propuesta para pensar este tema, más ordenada y sistemáticamente, se propone la realización de políticas, estrategias y planes de comunicación como herramientas para el diseño, implementación y seguimiento de las acciones, procesos y relaciones comunicativas.

En este marco, comprendemos la Política de Comunicación como la herramienta a través de la cual se establecen los principales lineamientos, criterios y conceptos que guiarán el trabajo comunicativo del gobierno municipal. En su elaboración pueden participar no solo los actores responsables de la comunicación de manera directa, sino también otros actores institucionales vinculados a los principales temas de la gestión local; lo cual genera mayor empoderamiento y crea mejores condiciones para la sostenibilidad.

Una Política de Comunicación necesita ser clara, directa y ejecutable, así se facilita el accionar articulado de las diferentes instancias y de los actores involucrados. Algunas preguntas que pueden guiar la definición de la Política de comunicación son:

- ¿Cómo comprendemos la comunicación en la gestión local?
- ¿Por qué la consideramos importante?
- ¿Qué fines busca alcanzar nuestra Política de Comunicación?
- ¿Teniendo en cuenta qué criterios, lineamientos o pautas, realizaremos el trabajo de comunicación en el gobierno local?
- ¿Quiénes serán los principales responsables y voceros de la comunicación en el gobierno local?
- ¿Qué rol tienen los diferentes actores institucionales en el accionar comunicativo?

Por otra parte, la estrategia la entendemos como el conjunto de acciones y procesos comunicativos que se relacionan entre sí para apoyar el cumplimiento de un fin social y político definido e identificado previamente en un territorio. Está dirigida a un público específico al que se pretenderá llegar a través de diferentes medios y espacios con los contenidos definidos en el marco del proceso.

El diseño de una estrategia comunicativa necesita responder, por lo menos, las siguientes preguntas:

- ¿Desde dónde se parte? Hace referencia a identificar las acciones sociales y políticas a las que apoya y los elementos de la Política de comunicación que tiene en cuenta.

- ¿Cuáles son los objetivos de la estrategia? Relacionado con los fines que se quieren alcanzar o el para qué de este trabajo. Aquí se tienen en cuenta los roles de la comunicación; informar, generar procesos de diálogo y concertación, apoyar procesos pedagógicos y producir sentidos.
- ¿Qué se va a comunicar? Se refiere a los temas, mensajes y contenidos que se difundirán. Es importante ir de lo general a lo específico, en especial cuando se plantean temáticas muy amplias, como por ejemplo se puede decir Medio Ambiente, pero ¿qué del medio ambiente en concreto?
- ¿A quiénes se comunica? Es decir el público o los interlocutores a los que van dirigidas las acciones. Puede haber un público prioritario y otro secundario; según los objetivos de la estrategia y sus contenidos.
- ¿Cómo se comunicará? O ¿A través de qué medios? Hace referencia a los medios, espacios o canales que se utilizarán para poner a circular la información, generar el diálogo, la concertación y articulación entre actores o apoyar los procesos pedagógicos. Para el caso de las estrategias en el marco de la gestión participativa, como ya se mencionó en otras ocasiones, se busca un equilibrio entre lo masivo y lo interpersonal

En estos términos, el Plan de Comunicación es la herramienta que permite operativizar y organizar las estrategias de comunicación. En el Plan se definen los aspectos necesarios para convertir la estrategia en una realidad, para ejecutarla y si es el caso, hacerle el seguimiento respectivo. Ayuda a aclarar, de manera previa a la implementación, temas como las actividades que se realizarán, los recursos y el tiempo necesarios, las personas responsables de ejecutarlas, entre otros.

En la vida cotidiana de los gobiernos locales es importante que estas tres herramientas se combinen para el hacer y la práctica comunicativa. Pensar desde políticas, estrategias y planes, además de organizar el trabajo, ayuda a aprovechar mejor los recursos con que se cuenta y a utilizarlos de manera más eficaz y efectiva. Facilita pensar la comunicación, más estratégica y planificadamente, lo cual es un requisito fundamental cuando hablamos de la

relación comunicación-gestión participativa para potenciar los procesos de desarrollo local y la gestión municipal.

4.4.4. El hacer comunicativo en la gestión participativa

Nos referimos a la implementación de las acciones comunicativas articuladas en una estrategia, que ha sido diseñada para apoyar y fortalecer procesos en el marco de la gestión. Después de mencionar aspectos relacionados con el sentido de la comunicación, sus roles, relaciones y posibles caminos para planificarla, ahora se plantean aspectos para caracterizarla y algunos mecanismos y herramientas para diversificarla.

Características de la comunicación

Es importante recordar que toda acción, proceso y relación participativa en el marco de la gestión municipal, es también comunicativa y como tal debe ser pensada, diseñada y ejecutada. En ese sentido, recordemos que una comunicación potencia la gestión en la medida que es:

- Clara, porque habla sin rodeos, directo, de manera natural facilitando la comprensión del mensaje.
- Constante, porque se hace durante toda la gestión, aprovechando lo masivo, lo interpersonal o las nuevas tecnologías. No está solo para resolver problemas o para utilizarse únicamente previo al periodo electoral, está siempre y desde diferentes espacios, medios, canales o situaciones.
- Confiable, en la medida que no miente, es honesta, muestra los hechos, las situaciones, los logros y las dificultades.
- Creativa, porque busca ser diferente, innovadora, alternativa, saliéndose de lo tradicional y aprovechando todos los espacios, medios, mensajes y relaciones.
- Sencilla, en la medida que los interlocutores se identifican con ella, la sienten familiar y cercana.
- Atrevida, porque pasa los límites pre-establecidos, se arriesga y no le teme a la diferencia.

- Intercultural, porque reconoce la diversidad, la respeta y la promueve, pero además, genera y facilita espacios de diálogos, interacción, construcción de sentidos, entre los actores, los grupos y los pueblos.
- Participativa, en la medida que invita a los actores sociales, técnicos, institucionales o políticos a ser parte de la gestión. Está hecha con y para la gente en el sentido que la reconoce, respeta e invita a propiciar diálogos abiertos para el fortalecimiento de las acciones y de los procesos.

Mecanismos y herramientas para una comunicación diversa

A continuación se presentan algunas ideas para pensar en herramientas y mecanismos que pueden utilizarse en el diseño e implementación de estrategias de comunicación en el marco de la gestión municipal participativa.

Al inicio de este capítulo y en el desarrollo de algunos apartes del capítulo dos se han mencionado aspectos relacionados con las formas de comunicación utilizadas en los gobiernos locales, en especial, las relacionadas con la comunicación directa y la masiva. Ahora se retomarán de manera general y se ofrecerá nueva información sobre otras formas que pueden ser aprovechadas comunicativamente, teniendo en cuenta las características y condiciones propias de cada territorio: los actores, las relaciones, el entorno social, cultural y político, entre otros aquí mencionados.

Se ha realizado una clasificación que permite organizar la información según las herramientas y mecanismos: Comunicación Directa, Comunicación Electrónica y Comunicación Masiva. Sin embargo, en la vida cotidiana y práctica de los procesos de gestión local en los que se enmarcan, seguramente encontraremos como parte de una misma estrategia comunicativa, más de una de las herramientas o mecanismos que a continuación se presentan.

Esta se da principalmente por las condiciones propias de cada territorio, los objetivos que se proponen, las características de las personas con las que se trabaja y aquellas a las que nos dirigimos, las posibilidades reales de implementación, entre otros aspectos.

El Mapa comunicativo

Es una herramienta que facilita el accionar comunicativo del gobierno municipal y permite identificar, inventariar y describir los recursos comunicativos del cantón. Las personas que lo realizan, definen qué información se incluirá, sin embargo, se recomienda que para cumplir sus objetivos, por lo menos se identifiquen:

- Los medios de comunicación, locales, provinciales, comunitarios o institucionales
- Los espacios de mayor afluencia en el cantón, tanto a nivel urbano como rural
- Las personas que por su liderazgo, representatividad o rol en su barrio, comunidad o parroquia se pueden considerar actores claves de la comunicación.

Esta información podría utilizarse y cruzarse para beneficio del trabajo participativo-comunicativo y de la gestión municipal en general. Permitiría acceder, por ejemplo, a los espacios, medios y personas claves en un determinado barrio, comunidad o parroquia donde se necesite diseñar una estrategia específica.

Generalmente en el marco de los procesos participativos, al inicio o en su desarrollo, se han realizado diagnósticos o levantamientos de información que incluyen la identificación de organizaciones, representantes o líderes comunitarios, instituciones y otros temas, que pueden ser de gran utilidad para la elaboración del Mapa comunicativo. Es importante que esta información sea compartida al interior gobierno municipal entre los diferentes actores o instancias y pueda ser aprovechada en el marco de los proceso.

El trabajo coordinado, interrelacionado y complementario al interior del gobierno local y entre este y otras instituciones, organizaciones o grupos presentes en el territorio, es un requisito clave para el logro de resultados que beneficien la gestión.

Comunicación directa

De la comunicación directa se ha hablado en extenso durante este trabajo, principalmente por el papel clave que tiene en el marco de los procesos participativos de la gestión municipal. Ahora solo queremos recordar que hay que tener siempre presente, que todo espacio, acción, relación y acto en el marco de la gestión, es comunicativo y eso define formas y maneras para afrontarlo, diseñarlo y realizarlo.

Implica por ejemplo, ser más cuidadosos con el lenguaje que se utiliza para que nos permita realmente llegar a la gente, ser claros, ser concretos y tratar que siempre que se presente una información nueva, esté contextualizada. De igual forma, es importante preparar previamente los insumos que se necesitan según sean los objetivos planteados y pensar siempre en los interlocutores, sus características, sus necesidades, sus entornos.

Por ejemplo, si se realizará una reunión de socialización de una obra o proyecto es clave tener en cuenta el tema que se abordará, las personas con las que se hará o el lugar que se utilizará, entre otros aspectos que nos faciliten definir cómo hacerlo de la mejor manera para lograr los objetivos propuestos. De igual forma, nos permite identificar si el lenguaje tiene que ser más técnico, o por el contrario evitar los tecnicismos en la medida de lo posible para lograr una mayor comprensión de los participantes.

Algunos de los espacios participativos considerados también espacios comunicativos son: reuniones, asambleas, recorridos por el cantón, visitas a los barrios, instituciones o comunidades, ferias, jornadas informativas, lúdicas y pedagógicas, brigadas de salud, encuentros cantonales, ventanillas de información municipal, talleres de formación, las diferentes oficinas a las que acuden los pobladores para solicitar información, entre otros que hacen parte de las lógicas propias de cada territorio.

Se recomienda de igual manera, explorar para determinadas actividades o procesos las posibilidades que pueden brindar la lúdica y el arte en sus diferentes expresiones o manifestaciones. La utilización de mimos, teatro callejero, títeres, teatro de sombras,

pintura, zancos, cuentería y diálogos intergeneracionales han sido alternativas utilizadas en pocas ocasiones pero que han dado buenos resultados, por eso valdría la pena pensarlas como opciones que pueden fortalecer la relación Estado-sociedad, generar diálogo, informar y formar en temas vinculados de manera directa con el desarrollo individual y colectivo en nuestro territorio.

Comunicación electrónica

Es la que utiliza las tecnologías de la información para dar a conocer acciones, productos, servicios o programas que se realizan en la gestión municipal. Las alternativas actuales en este campo, permiten generar interacción con los actores desde formas diferentes a las tradicionales. Una de las principales críticas que se hace al respecto, es que no toda la población tiene acceso a estas tecnologías, sin embargo aunque eso es cierto, creemos que cada vez más personas lo hacen desde su casa, el trabajo, el estudio, la biblioteca, los centros de enseñanza o los café- internet y eso puede aprovecharse.

Internet

La página web: es una herramienta clave en los procesos de gestión local participativa siempre y cuando sea atractiva, útil, sencilla y de fácil acceso para la ciudadanía. Si no cumple estas características, es muy difícil que pueda aportar realmente en el marco del proceso participativo.

Atractiva, para los actores y la ciudadanía en general que se ven reflejados ahí, por ejemplo a través de sus voces, sus historias, sus testimonios, sus opiniones; lo cual además la hace diferente, incluyente y participativa.

Útil, en la medida que brinde información sobre los servicios y programas municipales, y también sobre otros temas de interés general como por ejemplo, ofertas, concursos, turismo, festividades, planes para el tiempo libre, cursos de capacitación, cultura o tradiciones. Que permita mantener informada a una población que puede acceder a ella, que facilite espacios, información o propuestas para fortalecer las relaciones entre los actores locales y

entre estos y su gobierno municipal, que pueda ser un receptor de opiniones, propuestas e ideas de la población.

Sencilla y de fácil acceso, posibilitando que quienes la visiten puedan recorrerla sin complicaciones, encuentren sin mayores inconvenientes la información que requieren o el espacio que buscan; lo cual entre otras cosas, implica para el gobierno municipal una inversión que le permita no solo su montaje, sino su mantenimiento y los programas y la tecnología adecuada para dar esas garantías a la población

Correos, foros, consultas: son otras posibilidades que el internet ofrece y que se podrían aprovechar teniendo en cuenta los objetivos y el público al que se quiere llegar. El gobierno municipal puede dirigirse directamente a las personas a través de sus direcciones electrónicas, personales o institucionales, para mantenerlos informados, realizar consultas sobre temas de interés general o específicos, validar propuestas, escuchar opiniones, entre otras alternativas que se ajusten a las características particulares y a las estrategias en las cuales se insertan las acciones.

Telefonía celular: Hoy por hoy es un medio de comunicación muy presente en la sociedad. Hay lugares donde no cuentan con líneas tradicionales, pero sí hay señal de la telefonía celular, entonces es una herramienta que cobra mucho más sentido e importancia de lo que se cree. La pregunta es ¿qué tanto puede ser utilizado como herramienta comunicativa en el marco de los procesos?

Cada experiencia reconociendo su propio contexto estaría en mejores condiciones para responderse esa pregunta. Sin embargo creemos que la telefonía celular se podría utilizar en ocasiones especiales para, por ejemplo, informar a través de mensajes cortos sobre un nuevo servicio o programa; consultar sobre un tema haciéndole una pregunta clara y concreta al destinatario y dándole varias opciones para que dé respuesta (a través del mismo medios, de internet, correo normal, en la institución, entre otras); para enviar un mensaje

motivador sobre un tema cantonal o una felicitación por fechas especiales (día del maestro, de la mujer, de los niños, etc.).

Comunicación masiva

Al respecto también se habló en el desarrollo de este trabajo, sin embargo, se plantearán algunos elementos desde la relación comunicación-prensa y comunicación-producción de materiales.

Comunicación-prensa

Hace referencia a la relación que se da entre el gobierno local y los medios masivos de comunicación presentes en el territorio. Es una de las más comunes que se establecen y a la que dan mucha importancia, por eso es necesario potenciarla para beneficio de la gestión municipal.

En ese sentido, es necesario ver esta relación más allá de la producción de boletines de prensa y generar otros lazos o vínculos con los periodistas y los medios a través de los cuales ellos puedan acceder a información con mayor profundidad, contextualizada y desde diferentes fuentes.

Esto se puede lograr por ejemplo, manteniendo una agenda temática mensual o trimestral que se pueda alimentar según el desarrollo de los procesos; realizando ruedas de prensa con la participación de los diferentes actores involucrados (políticos, técnicos, sociales, institucionales) en las temáticas tratadas. Elaborando entregas periódicas con información trabajada a profundidad; propiciando recorridos por el cantón para ver los proyectos, las acciones y los procesos en el territorio y desde la gente que se involucra en ellos.

El gobierno municipal también puede realizar o facilitar la participación de los periodistas en eventos de formación sobre temas de su interés profesional o sobre temas de la gestión para que cuenten con información técnica más desarrollada.

Comunicación-producción

Está relacionada con la producción de materiales comunicativos que es realizada desde las instancias municipales para apoyar o fortalecer determinados procesos, proyectos o acciones en el marco de la gestión local. Es importante que todo producto que se elabore responda a una estrategia y en ese sentido esté articulado a otras acciones, productos o procesos, así se facilita la obtención de mejores resultados.

La producción de materiales puede hacerse en audio, video, impreso, digital, o en estrategias que combinen diferentes recursos. Es importante que se exploren formas y formatos para llegar a los interlocutores; que las producciones se enriquezcan a partir de los recursos culturales y ambientales existentes en el territorio.

Es necesario que la gente se vea reflejada y se sienta identificada con los materiales que se producen en el marco de las estrategias comunicativas que apoyan o potencian los procesos participativos y la gestión local en general. Algunas alternativas para la producción son:

- En impreso: afiche, folleto, fotografía, cómic, boletines, guías, libros, manuales, carteleras, hojas volantes, calcomanías, cuadernos, agendas y calendarios, entre otros.
- En audio: cuñas, canciones, programas, entrevistas, radioteatro, radionovelas, cuentos, perifoneo, altoparlante, entre otros.
- En video: cuñas, video informativo y formativo, documentales, entrevistas, concursos, historias de vida, programas, etc.
- Otras formas de producción: maquetas, gigantografías, murales, vallas, entre otras.

Como se dijo al inicio, estas son algunas propuestas, elementos, insumos para pensar la comunicación desde sus relaciones, acciones y procesos, desde una manera más amplia y relacional. Para pensarla estratégicamente y aprovecharla en beneficio de los procesos locales en el marco de una gestión participativa, transparente e incluyente.

La práctica cotidiana desde las propias experiencias y el reconocimiento a los escenarios locales, trazarán la cancha para el trabajo que se quiere hacer en el ámbito comunicativo, eso sí, articulado de manera directa con la gestión local, con la participación y con el desarrollo; y pensando siempre en las personas, esas que interactúan en los diferentes espacios y lugares para darle vida y sentidos al territorio, a los procesos, a las historias, a una gestión que necesita involucrar a la ciudadanía y trabajar con ella concertada y articuladamente.

CONCLUSIONES

La mayoría de las experiencias de gestión participativa que existen en el país surgieron con características similares y un discurso compartido: estaban lideradas por representantes del movimiento indígena o movimientos sociales; buscaban un desarrollo más allá de lo económico y tenían el compromiso de vincular a la población en la toma de decisiones. Hablaban de reconocer la diversidad social, cultural y política existente en el territorio; propiciar la creación de instancias y mecanismos de participación ciudadana y en general, promover un nuevo modelo de gestión pública.

Con el paso de los años estas experiencias se fueron desarrollando según sus características particulares. Los casos estudiados evidenciaron que, aún con las dificultades que han tenido, en estos territorios han cambiado favorablemente las condiciones cantonales. Por ejemplo, se ha ampliado la cobertura y mejorado la prestación de servicios básicos; hay una mayor organización, capacitación y participación de la sociedad civil en aspectos de la gestión municipal y existe un trabajo coordinado y articulado entre algunos actores del territorio para tratar temas que beneficien a la población.

Para el desarrollo de estos escenarios de gestión local, se hizo necesaria la definición y utilización de nuevas formas de relación entre el Estado y la ciudadanía. Surgieron instancias y mecanismos de participación como asambleas, veedurías, rendición de cuenta, presupuestos participativos o socialización y concertación de proyectos, que propiciaron un contacto más directo entre el gobierno municipal y la comunidad, permitiendo concretar en la práctica, el involucramiento de la sociedad civil en la gestión de lo público.

En estos espacios y nuevas formas de relación, la comunicación tiene un papel fundamental que cumplir en la medida que facilita el acceso, el diálogo, el compromiso en la participación y la concertación en el marco de los procesos. Sin embargo, aún cuando hay prácticas comunicativas diversas, en la mayoría de las experiencias de gestión participativa analizadas, la comunicación no se piensa estratégicamente y no se le ven, ni se asumen

todas las posibilidades que ofrece para potenciar los procesos. Aunque en el discurso se le reconoce la importancia, en la práctica existen pocas estrategias para la articulación de las acciones y situaciones comunicativas y participativas que aporten a la obtención de mejores resultados, impactos y beneficios para la gestión local municipal.

Para hacer posible una comunicación que potencie la relación gestión pública y participación, es importante que cada espacio, acto, relación, acción y proceso de la gestión, sea comprendido y asumido desde su esencia comunicativa, que genera y fortalece relaciones entre los distintos actores para poder producir sentidos colectivos y consolidar el potencial de desarrollo.

De esta manera, las formas, los contenidos, los lenguajes, los gestos y los insumos utilizados recibirán una mayor atención y se definirán teniendo en cuenta los interlocutores y sus espacios, las características, necesidades, intereses y formas de relacionarse. Por otra parte, la comunicación tiene que ser asumida más allá del rol informativo, para eso es necesario reconocer y aprovechar la posibilidad que también ofrece para propiciar diálogo, concertación, articulación, promover procesos pedagógicos y producir sentidos.

Para consolidar esta forma de hacer comunicación, el gobierno local tiene que generar condiciones institucionales e invertir en los recursos técnicos, físicos, financieros y humanos necesarios. Es fundamental que al interior de la municipalidad y en especial del equipo responsable de este trabajo, se tenga presente que toda acción, proceso o situación comunicativa en el marco de la gestión municipal, responde a acciones sociales y políticas del gobierno del cual hacen parte.

Muchos municipios no cuentan con recursos formados en comunicación desde la perspectiva que se está planteando, lo cual se convierte en una de las causas por las cuales suelen verse debilitados los procesos de participación en la gestión pública. Una alternativa de solución para esta situación es poder capacitar a distintos integrantes de los equipos que hacen gestión municipal en planificación y gestión de la comunicación para el desarrollo,

fortaleciendo su mirada integral, tanto para diagnosticar la realidad de sus comunidades como para proponer e implementar propuestas que contribuyan a fortalecer las relaciones entre el estado y la sociedad.

El hecho de que existan procesos educativos del nivel universitario que aborden estas maneras de trabajar la comunicación anclando la mirada en el territorio, las redes, los actores, los flujos de poder que existen, y el conocimiento de los lenguajes y de los canales de participación, facilitaría la gestión global de los procesos participativos.

Para lograr mejores resultados y llegar a la ciudadanía adecuadamente, un gobierno local participativo necesita pensar la comunicación más allá del producto, es decir, desde estrategias que permiten articular diferentes acciones para un mismo objetivo; reconocer el entorno social, cultural y político y, tener presente el territorio en su dimensión física y humana con las relaciones e interacciones que ahí se presentan.

Estos gobiernos locales tienen que invertir en una comunicación que se planifica, que identifica claramente la acción política o la necesidad a la que responde, los objetivos que espera cumplir, los interlocutores a los que se dirige, las acciones que la respaldan y los medios que utilizará, entre otras posibilidades.

Una comunicación que reconoce la importancia de la mediación pedagógica a los procesos, acciones y productos porque permite llegar de mejor forma a los interlocutores, reconocerlos, respetarlos e involucrarlos, al tiempo que hace posible que los mensajes enviados a la comunidad no sean diseñados y realizados únicamente a partir de los modelos de educación-comunicación (Kaplún: 1996) que ponen énfasis en los contenidos y los efectos, sino y por encima, aquellos que miran el proceso, es decir que involucran e incluyen a la personas, las instituciones y la comunidad local en la producción de sentidos, conocimientos y experiencias.

En la actualidad y según las experiencias analizadas existe un importante nivel de producción de materiales comunicativos en los gobiernos locales. Sin embargo, es necesario invertir más tiempo y recursos, capacitar, formar a los funcionarios para que sean verdaderos gestores de la comunicación y la participación en el marco de la gestión pública local.

Hoy en día se hace necesario profundizar en la información, diversificar los formatos, innovar en espacios y canales; apostar a una comunicación pública que desde sus formas y contenidos se acerque más a una comunicación ciudadana que implica “+ ciudadanía + narración + activismo”; una comunicación que tiene en cuenta y reconoce la identidad, la expresión, la opinión pública, la participación y la civilidad (Rincón: 2007: 6).

Una comunicación para el desarrollo, participativa e incluyente, que potencie las relaciones entre el estado y la sociedad, que aporte al fortalecimiento de la gestión pública, que beneficie los procesos locales al tiempo que beneficia el desarrollo individual y colectivo de las personas. Una comunicación política, pública y ciudadana que aprovecha las ventajas y posibilidades que ofrece para el fortalecimiento de nuevos modelos de gestión local.

Modelos de gestión local cuya esencia está en la participación de los diferentes actores presentes en el territorio. Sin embargo, lograr que la ciudadanía siempre participe, no es una tarea fácil. Las personas tienen que sentirse realmente atraídas y motivadas y una forma de lograrlo es que sean y se sientan tenidas en cuenta, que sus necesidades e intereses hagan parte de las agendas municipales. Para esto, es importante que se diseñen e implementen estrategias incluyentes, conciliadoras, respetuosas y diversas. Es necesario construir colectivamente.

Todos los actores locales, institucionales, sociales, gremiales, públicos y privados, tienen un rol que cumplir en la gestión pública participativa, en la búsqueda del desarrollo local y, en la identificación de caminos para mejorar la calidad de vida y el bienestar de la población.

Por eso, se hace necesario el diseño e implementación de políticas vinculantes e incluyentes que generen diálogos, propician la reflexión, reconocen y valorizan lo local para transformar favorablemente la sociedad. Todos y todas las personas que habitan un territorio tienen que asumir el desafío, tienen que ser parte de un proceso de gestión pública donde los actores políticos construyen colectivamente con los actores sociales, con el sector privado, con las instituciones y con los gremios.

En este marco, para gestionar la comunicación de manera adecuada es fundamental que haya un perfil de comunicador que comprenda la importancia de las relaciones que se tejen en el territorio y que tenga la capacidad de mediar entre las diferencias comunicativas y culturales que se producen entre el Estado y la comunidad. Por otro lado, es clave que exista una clara decisión política de transformar los canales de comunicación de manera estratégica para que propicien y faciliten una participación cada vez más real y oportuna

Por otra parte, hay que contrarrestar algunas formas de gestión cuya falta de coherencia, de interrelación y de desconocimiento de las realidades locales, hace que las comunidades pierdan la confianza en la participación, en lo público y opten por el silencio, por la indiferencia o el desinterés. Esto se puede lograr generando procesos comunicativos que permitan mediar diálogos e intercambios entre actores y territorios diversos, que permitan comprender las mediaciones, conocer y familiarizarse con los diferentes lenguajes, identificar, visualizar y activar las redes existentes, respetar las formas culturales y tradicionales de comunicación.

El gobierno municipal tiene que ir más allá de fortalecer únicamente las formas de informar y difundir lo que ha hecho o lo que realizará; tiene que diseñar y habilitar mecanismos, herramientas, acciones y espacios para darle voz a los actores de la comunidad, para que sean escuchados y para registrar y sistematizar sus opiniones, mensajes y propuestas de manera tal que puedan ser tenidos en cuenta en la toma de decisiones.

En ese sentido, la comunicación es fundamental porque informa y propicia el diálogo, la concertación, la articulación; porque facilita elementos y herramientas para que la gente participe más y en mejores condiciones. La comunicación permite informarse y reflexionar antes de proponer; consultar y concertar antes de decidir y, articular y coordinar antes de actuar.

Para que esto ocurra el comunicador necesita tener nociones, conocimientos y ganar experiencia en el campo de la comunicación-educación, que en Latinoamérica se viene desarrollando y se consolida a través de los saberes propios que surgen de las prácticas que son sistematizadas y se replican en otros lugares y espacios. Por esta razón es necesario que tanto los gobiernos locales como las organizaciones sociales, gestionen procesos educativos no formales que les permitan aunar conceptos y modos de comunicabilidad que constituyan un diálogo real y posible.

Hacer realidad una comunicación estratégica que potencia los procesos de gestión participativa es un reto; como lo es, consolidar modelos de gestión incluyente, transparente y equitativa. Y en el actual escenario nacional estas formas de gestionar lo público cobran relevancia, entre otras cosas, porque hay un nuevo marco normativo dado por la Constitución política que las respalda. Sin embargo, el solo hecho de que la nueva Constitución reconozca la participación ciudadana no es garantía para el cumplimiento.

Para que la participación de la ciudadanía en la gestión de lo público se haga realidad, se necesita decisión política y generar condiciones para que lo público sea un escenario de expresión de la diversidad del territorio. Se requiere que las decisiones se tomen, en la medida de lo posible, de manera colectiva y que sobre todo, se logre una corresponsabilidad en la gestión y una convivencia ciudadana que motiva y respalda los procesos.

De esta forma, los procesos que ya se vienen desarrollando tienen un camino ganado y una experiencia que tiene que ser aprovechada. Para ello, es importante propiciar procesos de reflexión, análisis y producción de nuevos conocimientos a partir de lo vivido. Es necesario

articular acciones, reconocer al otro, construir sentidos colectivos. Es importante pensar el desarrollo que se necesita, que se quiera y que responda a las particularidades de las personas y a sus territorios.

Es necesaria una gestión que motiva a la participación y la involucra directamente para alcanzar sus objetivos y una comunicación que apoya, potencia y consolida los procesos participativos, en la medida que reconoce y da vida desde la práctica, a la relación gestión, desarrollo y participación.

Una gestión local participativa que propicia otras formas de construcción de poder y otras maneras de relación, que se sustenta en la articulación entre el Estado y la sociedad civil, en la búsqueda de diálogos y acuerdos basados en la transparencia, la articulación, la eficiencia, eficacia, el respeto y el cumplimiento de los compromisos asumidos en la búsqueda de un desarrollo local, integral, incluyente y sostenible.

Una gestión pública local que construye sentidos, produce conocimientos, reconoce y respeta la diversidad aprovechando el potencial, las ventajas y posibilidades que le brinda la comunicación y la participación para hacer realidad su compromiso por el desarrollo, el bienestar y la calidad de vida de las personas.

BIBLIOGRAFIA

- Arocena, José (1995). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Uruguay: CLAEH, Nueva Sociedad. Universidad Católica de Uruguay.
- Alfaro, Rosa María (1993). “La comunicación como relación para otro desarrollo”. En Una comunicación para otro desarrollo, CALANDRIA, 27-39. Perú
- Barrera, A. (2007). “La Participación en el debate político y constitucional actual”. GTZ, Ecuador. (No Publicado)
- Briones, Guillermo (1999). “La Teoría de la Acción Comunicativa de Junger Habermas”. http://www.geocities.com/tomaustin_cl/soc/Habermas/haberesum.htm. (visitada el 5 de marzo 2009)
- Brugué, Quim y Richard Gomá (1998). *Gobiernos locales y políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Brunner, José (1996). *Comunicación y política en la sociedad democrática*. Argentina.
- Beltrán, Luis (2005). La comunicación para el desarrollo en Latinoamérica: un recuento de medio siglo. Documento presentado al III Congreso Panamericano de la Comunicación. Buenos Aires, Argentina.
- Cadavid, Amparo (2006). Congreso Mundial de Comunicación para el Desarrollo ¿Qué comunicación para qué desarrollo?. Colombia: Centro de Competencia en Comunicación para América Latina. www.c3fes.net (visitada el 7 de noviembre del 2008)
- Caletti, Sergio (2001). Siete tesis sobre comunicación y política. En Diálogos de la Comunicación 63: 36-49.
- Cantillo, L (2009). “Manual de Gestión participativa y Comunicación: herramientas y conceptos”. Proyecto FORMIA-CODENPE-AECI (Ecuador). No publicado.
- Castañeda, Marisol (2002). Comunicación y desarrollo: una agenda para la acción. Palestra de la Comunicación PUCP. http://palestra.pucp.edu.pe/pal_com/?file=desarrollo/castaneda.htm (visitada el 6 de abril del 2009)
- Ceraso, C. (2008). “*Redes de Desarrollo Local y Colectivos de comunicación en el territorio*”. Tesis de Maestría, Universidad Nacional de la Plata, Argentina.
- Cisneros, Christian y Patricia Maya (2005). “Diagnóstico Estratégico Situacional”, Ilustre Municipios de Antonio Ante. No publicado.
- Constitución Política del Ecuador 2008.
- Coraggio José (2004). “Las políticas públicas participativas: ¿Obstáculo o requisito para el Desarrollo Local?”. Ponencia presentada en el II Seminario Nacional Fortaleciendo la relación Estado-Sociedad Civil para el Desarrollo Local. Buenos Aires, Argentina.
- Coraggio José (2000). “Desarrollo Local y Municipios Participativos”. Ponencia presentada en la Cuarta jornada del Foro Municipal de Salud. Buenos Aires, Argentina.
- Coraggio, Jose (2003). “Construcción de poder político y gestión pública participativa en el ámbito local”. Ponencia presentada en el II Seminario Nacional Fortaleciendo la relación Estado- sociedad civil para el desarrollo local, Buenos Aires, Argentina.

- DED-CEPLAES (Ecuador). *Buenas prácticas en participación* (Rast, Lothar y Gloria Camacho)
- Escobar, Arturo (1996). *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Bogotá
- Gavarri, Sandra (2007). Herbert Marshall McLuhan (1911-1980). <http://comunicacion.idoneos.com/index.php/335169> (acceso: abril 10 del 2009)
- Gobierno Municipal Francisco de Orellana (2002). *Plan Estratégico de Desarrollo Cantonal*.
- Gobierno Municipal Francisco de Orellana (2005). *Presupuestación Participativa en Francisco de Orellana, Sistematización*.
- Gobierno Municipal Francisco de Orellana (2007). *Estrategia de comunicación-educación Nunca Más – violencia contra las mujeres*. Materiales comunicativos.
- Gobierno Municipal de Francisco de Orellana (2005). *Ordenanza de participación ciudadana en el cantón*.
- Gobierno Municipal de Antonio Ante (2006). *Plan Estratégico de Desarrollo Cantonal*.
- Gobierno Municipal de Antonio Ante (2002). *Plan Estratégico de Turismo de Antonio Ante*.
- González, Esperanza (1996). *Manual sobre participación y organización para la gestión local*. Cali: Foro Nacional por Colombia.
- GTZ (Honduras). *Gerencia Pública y Gobierno Municipal. Material de Apoyo para Procesos de Aprendizaje Vinculados a Resultados*. (Puentes, Aldemar).
- GTZ-CGLA (Ecuador, 2008). *Sistematización sobre la experiencia del modelo de gestión participativa en siete gobiernos locales alternativos del Ecuador*.
- Maluf, M. (2004). “Línea de base gestión participativa, gestión compartida y control social en el Ecuador”. GTZ, Ecuador. (No Publicado)
- Instituto de Estudios y Formación – CTA. Área de Promoción del Presupuesto Participativo. <http://www.cta.org.ar/instituto/prespart.html> (consulta, diciembre del 2008)
- Yacuzzi, Enrique (2005). *El estudio de caso como método de investigación: teorías, mecanismos causales, validación*. <http://www.cema.edu.ar/publicaciones/download/documentos/296.pdf>
- Habermas, Jurgen (1990). *Teoría de la acción comunicativa*. España: Taurus.
- Jaramillo, Juan (2004). *Aportes de la comunicación a la construcción de políticas públicas*. Conferencia presentada en el UBR Campaign Workshop de Plan Internacional. Ciudad de Panamá.
- Jaramillo, Juan (2003). *Experiencia de la Comunicación Pública*. Ponencia presentada en la Cuarta Conferencia Internacional de Comunicación Social: Perspectivas de la Comunicación para el Cambio Social y el Tercer Encuentro Our Media/Nuestros Medios. Barranquilla, Colombia.
- Kaplún, M (1996). *El comunicador popular*. Argentina. Hvmánitas
- Kliksberg, Bernardo (1999). “Siete Tesis no convencionales sobre participación”. En *Instituciones y Desarrollo*, 131-167. PNUD

- Martín-Barbero, Jesús (1998). *De los medios a las mediaciones*. Bogotá: Convenio Andrés Bello.
- Martínez Cristina (2006). *El método de estudio de caso, Estrategia metodológica de la investigación científica*. Colombia.
- Mattelart, Armand y Michele Mattelart (1997). *Historia de las teorías de la comunicación*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Mata, María Cristina (1994). *Nociones para pensar la Comunicación y la Cultura Masiva*. Argentina: La Crujía.
- McLuhan, Marshall (1996). *Comprender los medios de comunicación. Las extensiones del ser humano*. Barcelona: Editorial Paidós.
- Ortíz, Santiago, Patricica Sarzosa y Vanessa Bolaños (2008). *La Participación en la Nueva Constitución Ecuatoriana*. Quito: Ecuador Dialoga.
- Ortiz, Santiago (2004). *Cotacachi: una apuesta por la democracia participativa*. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Proyecto FORMIA-CODENPE-AECI (Ecuador). *Aportes a la Gobernabilidad* (Lozano, Alfredo).
- Proyecto FORMIA-CODENPE-AECI (Ecuador). *Gobiernos Locales en Territorios Indígenas. Gobernabilidad y Democracia*.
- Prieto, Daniel (1994). *¿A qué vamos a los otros? Palabras e imágenes*. Quito: OCLACC
- Puig, Toni (2003). *La comunicación municipal cómplice con los ciudadanos*. Argentina: Paidós.
- Ramírez, Franklin (2001). *Participación, Desarrollo y Actores Locales, Innovación política y gestión para el desarrollo en dos cantones indígenas del Ecuador*. Quito: CIUDAD, FORHUM, Escuela Superior del Habitat y el Desarrollo Local.
- Rahnema, (1996). *Diccionario del Desarrollo. Una guía del Conocimiento como poder*. Ed. Wolfgang Sachs. Lima: CAM-PRATEC.
- Rincón, Omar., María P. Saffón, Amparo Cadavid and Villegas Astrid E. (2007) *Ya no es posible el silencio: textos, experiencias y procesos de comunicación ciudadana*. Bogotá: Centro de Competencia en Comunicación para América Latina-Friedrich Eber Stiftung.
- Rosales, Mario (2005). *Buen Gobierno Local Mediante Gestión Participativa*. Santiago, Chile.
- Sachs, Wolfgang (1996). *Diccionario del Desarrollo. Una guía del Conocimiento como poder*. Lima: CAM-PRATEC
- Sen, Amartya (2000). *Desarrollo y Libertad*. Barcelona: Planeta.
- Sen, Amartya. *Capacidad y Bienestar*.
<http://www.geocities.com/WallStreet/Floor/9680/amartya3.htm>. (consulta, abril del 2009)
- Unda, Mario y Augusto Barrera (2000). *Como rayo en cielo sereno, Reflexiones acerca de la participación popular en el Ecuador*. Quito: CIUDAD
- Walsh, Catherine (2009). *Interculturalidad, Estado, sociedad Luchas (de) coloniales de nuestra época*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Ediciones Abya Yala.

ENTREVISTAS

Entrevistas realizadas en el mes de noviembre del 2008

Gobierno Municipal de Antonio Ante:

- 001: Fernando Jácome, Director de Planificación
- 002: Fred Posso, Director de Participación y Desarrollo Local
- 003: Santiago Salgado, Asesor de Comunicaciones
- 004: Anita Cadena, Jefe Departamento de Desarrollo Social
- 005: Lilian Posso, Directora Cámara de Comercio

Gobierno Municipal de Otavalo

- 006: Talía Ambrossi, Responsable de Comunicación
- 007: Galo Santillán, Director de Participación y Diálogo intercultural
- 008: Elena Larrea, Responsable Oficina Acción Social
- 009: Gonzalo Ubidia, Secretario ejecutivo Comité Cantonal de Niñez y Adolescencia
- 010: Andrea Rojas, Responsable Casa de la Juventud

Gobierno Municipal de Pelileo

- 011: Edwin Valencia, Responsable de comunicación y relaciones públicas

Gobierno Municipal de Pallatanga

- 012: Cristina Chávez, Departamento de Desarrollo Local
- 013: Anita Inga, Departamento de Desarrollo Local

Entrevistas realizadas en Diciembre del 2008

Gobierno Municipal de Francisco de Orellana

- 014: Galo Farinango, Responsable de la Dirección de Participación y Desarrollo
- 015: Juan Balseca, Responsable de la Dirección de Desarrollo Humano
- 016: Galo Ambuludi, responsable de la Dirección Administrativa
- 017: Pablo Campusano, presidente de la mesa de artesanos e integrante del CDC
- 018: Ximena Narváez, responsable de Comunicación Social

Gobierno Municipal de Quijos

019: Fausto Heredia, responsable de Comunicación Social

020: Edwin González, responsable de la Dirección de Planificación y Desarrollo Sustentable

Gobierno Municipal de Girón

021: Saida Valdez, responsable de la Dirección de Desarrollo Local

022: Julio Pintado, responsable de la Dirección de Recursos Humanos

023: Martín Morocho, Relacionador público

024: Marcelo Encala, Gerente Empresa de residuos sólidos

025: Catalina Ordoñez, responsable área social y comunicación, de la empresa de residuos sólidos

Gobierno Municipal de Pablo Sexto

026: José Miguel Jampekat, Jefe de la Unidad de Educación y Cultura

027: Diana Morocho, Unidad Financiera

Entrevistas realizadas en enero del 2009

Gobierno Municipal de Francisco de Orellana

028: Juan Antonio Córdova, Asesor técnico de la Alcaldía

029: Jimena Freile, Responsable área de salud, Dirección de Desarrollo Humano

030: Enrique Elizalde, Coordinador Educación Ambiental

031: Jefferson Arroyo, Mesa de Jóvenes

032: Galo Farinango, Responsable de la Dirección de Gestión participativa

033: Ximena Narváez, Oficina de Comunicación social

Gobierno Municipal de Antonio Ante

034: Oscar Caicedo, Jefe de la Unidad de Gestión Ambiental

035: Fanny Paredes, Técnica en gestión participativa del Proyecto Mejor Calidad Ambiental

036: Zulema Obando, Responsable de relaciones Públicas