

**REVISTA**  
**CIUDAD**  
*Alternativa*

**No.13**

Número especial • 20 años de CIUDAD

ciudad actual  
ciudad futura?

**Revista Semestral**  
**Centro de Investigaciones CIUDAD**

---

---

**No. 13 • 1997-98**  
**Número especial**  
**20 años de CIUDAD**

**DIRECTORES DE CIUDAD**

Diego Carrión 1997  
Mario Vásconez 1998

**DIRECCION DE LA REVISTA**

Anita García

**CONSEJO EDITORIAL**

Rodrigo Barreto  
Diego Carrión  
Henriette Hurtado  
Jorge García  
Silvana Ruiz  
Mario Unda  
Mario Vásconez  
Lucía Ruiz

**CORRESPONSALES**

Gaitán Villavicencio (Guayaquil)  
José Luis Coraggio (Argentina)  
Alfredo Rodríguez (Chile)  
Gustavo Riofrío (Perú)  
Humberto Vargas (Bolivia)  
Fabio Velásquez (Colombia)  
Esther Marcano (Venezuela)

**DISEÑO GRAFICO**

Toya - CIUDAD

**IMPRESION**

CIUDAD  
Quito-Ecuador  
Enero, 1998

**TIRAJE**

1.000 ejemplares

**ADMINISTRACION**

CIUDAD - Anita García  
Casilla 17-08-8311 • Quito - Ecuador  
Calle Meneses 265 y Av. La Gasca  
Télf: 225 198 / 227 091 • Fax: 593-2-500 322  
E. Mail: [confe@ciudad.ecuanex.net.ec](mailto:confe@ciudad.ecuanex.net.ec)

Los contenidos y las opiniones expresados en los artículos que se publican en la Revista son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

Se autoriza la reproducción total o parcial, siempre y cuando se cite la fuente, y se remita a la Administración de la Revista dos copias del texto reproducido.

---

*Las ilustraciones de este número son dibujos del Arq. Sócrates Ulloa (Guayaquil 1932).*

# Índice

Presentación 5

## **ciudad actual ciudad futura?**

### **a r t í c u l o s**

#### **Las ciudades en el neoliberalismo**

- Alcances de una globalización imperfecta.  
*Alberto Acosta* 9
- Las ciudades del neoliberalismo latinoamericano.  
*Emilio Pradilla* 19
- La ciudad para todos: el futuro de los asentamientos humanos en América Latina y El Caribe.  
*Marlene Fernández* 31

#### **Descentralización, participación y democracia**

- La ciudad y la formulación de proyectos culturales.  
*Diego Carrión* 47
- La agenda del desarrollo local.  
*José Luis Coraggio* 53
- Desafíos de la democratización de la gestión local.  
*Pedro Roberto Jacobi* 69
- Ciudadanía y participación: aproximaciones conceptuales. Participación y sociedad.  
*Luis Verdesoto* 73
- Algo nuevo está naciendo: Gestión local del desarrollo productivo y medioambiental en los Andes y la Amazonía.  
*Carlos Frías* 81

- Del Norte al Sur... un viaje de ida y vuelta. Algunas reflexiones sobre la reciprocidad en la cooperación.  
*Serge Allou, Valérie Clerc* 91
- Gestión local participativa, estratégica y concertada: construyendo el cambio y la sostenibilidad en el nivel local.  
*Hernán Valencia* 97
- Gobierno urbano a finales del siglo veinte: apuntes para una discusión.  
*Teolinda Bolívar* 103
- Reflexiones acerca de la Ley de Descentralización y la Participación Popular.  
*Mario Unda* 107
- Reflexiones sobre la Ley de Descentralización del Estado y de participación social.  
*Augusto Barrera* 119

## **m i r a d a s y v o c e s**

- Los amigos están cuando hay llanto y cuando hay risa.  
*Abelardo Sánchez León* 133
- Cuento  
*Mario Unda* 137
- La ciudad de los recuerdos  
*Nicolás Kingman* 139

## **r e s e ñ a s**

- Esplendor y miseria de los urbano  
*Joaquín Hernández Alvarado* 145
- Itinerario ideológico de Benjamín Carrión  
*Patricio Ycaza+* 149

a r t í c u l o s

***Descentralización,  
participación y democracia***

# Ciudadanía y participación: Aproximaciones conceptuales Participación y sociedad

**Luis Verdesoto - Ecuador**

1. Se ha logrado interesantes avances en la definición de herramientas de la participación en proyectos, pero la urgencia en la región es reconocer las formas que puede adquirir la participación en las instituciones nacionales. Para ello, es preciso realizar una mejor delimitación de los campos conceptuales de la participación de la sociedad en la vida pública nacional y local. Es el único camino para lograr efectos macrosociales estables.

En la participación social se combinan las tareas que una sociedad se fija para una fase de su historia y los objetivos particulares de los actores en cada coyuntura.

La tendencia actual es superar la visión clásica de la participación política o de los "complementos" al mandato otorgado a través de la delegación electoral o la influencia en la administración de recursos.

La sociedad trata de retomar directamente su influencia sin mediaciones. Las organizaciones sociales y los ciudadanos buscan intervenir desde una relación más íntima con su identidad social.

La participación promueve un tipo diferente de politicidad local. También explicita la desigualdad del poder de los actores, situación que se rectifica ponderando la participación de los más débiles. De este modo, la participación social se convierte en participación popular.

La participación popular es una forma específica de hacer participación social, en la que se apela a las identidades sociales primarias y se desenvuelve la vocación de intervención de los actores.

2. Todo proceso en el que se adopta decisiones es susceptible de participación de grupos organizados e individuos, influencia que -al margen de intensidad- optimiza el uso de recursos económicos o políticos. A su vez, una estrategia de participación debe tender al equilibrio en la promoción de la par-

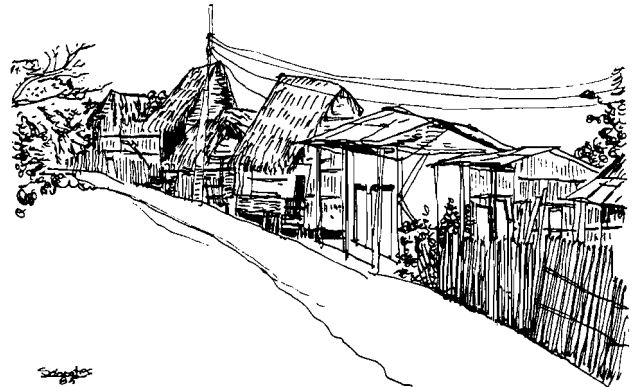
ticipación como fortalecimiento de los actores de la sociedad civil y la participación como desarrollo del aparato institucional en el que se toman las decisiones.

Actualmente existen condiciones internacionales para un "nuevo acuerdo sobre la participación" y condiciones nacionales en los países que se encuentran en fases de transición en el modelo de desarrollo. Por ello, es importante que cada país "ubique" su contribución a la conformación de un significado regional y colectivo para la participación.

Hay que reconocer situaciones precisas de participación en el desarrollo y en modalidades concretas de intervención contra la pobreza. La contribución de cada país puede ser la interrelación entre una reforma institucional global con los objetivos nacionales de desarrollo. Es decir, el afianzamiento de procesos de ciudadanización como una contribución decisiva para cumplir los objetivos de desarrollo.

**3. ¿Qué condiciones permiten a cada país desatar un proceso de participación? El caso boliviano es el más ilustrativo de América Latina.**

En Bolivia, la sociedad periódicamente desbordó al Estado, en un marco de sobreconflictualidad de las relaciones sociales. Sin embargo, el proceso de participación popular tiene como auspiciante al gobierno. La propuesta de participación fue legitimada electoralmente y en las élites políticas. Esto facilita la incorporación estable y progresiva de la participación en las estructuras institucionales del Estado.



Entre las condicionantes de la participación está la "nueva correlación de fuerzas", caracterizada por la derrota de los actores y movimientos sociales vinculados al Estado que surgió de la Revolución de 1952. Ahora está vigente una agenda de acuerdos políticos para la sostenibilidad de la transición en el desarrollo y de la democracia. Así, la participación es concebida como una forma de sustento político que reemplaza a la presión y a la movilización tradicional.

La participación popular debe ser un sustento alternativo para la gestión política y no sólo para el quehacer gubernamental. La participación popular es un proceso orientado a bajar los déficits de ciudadanía del sistema político.

Pero, simultáneamente, la participación popular es el correlato del protagonismo empresarial para la transición de modelo de desarrollo, en la dimensión de la sociedad civil subalterna.

La reforma institucional del Estado y el sistema político bolivianos son una necesidad imprescindible de modernización. La participación popular asume el tema de la débil constitución del sistema político.

En el corto plazo, la participación optimiza el gasto social. La ciudadanía entendida como corresponsabilidad pública es un modo de mejorar el aprovechamiento del gasto fiscal.

En otros países de la región, incluyendo a Ecuador, se ha potenciado solamente a los actores más relevantes del mercado; o, en su defecto, sólo a beneficiarios de proyectos específicos. La particularidad del caso en análisis, es que se abrió un proceso global que afecta a toda la sociedad. Además, la participación implica un cambio en la búsqueda de soluciones a la tendencia histórica de baja inversión social.

Conceptualmente, la participación institucionaliza y viabiliza a la demanda. Por un lado, la demanda se enmarca en los límites discursivos y prácticos del Estado. Por otro lado, la institucionalización permite la interacción concertada de la sociedad - y no solamente del Estado- para diseñar soluciones y responsabilidades.

**4.** La participación puede o no tener una forma jurídica. En todo caso, la promulgación de leyes, no debe entorpecer a los procesos. Algunas características de los procesos de participación pueden ser:

**4.a.** La legislación debería expresar a la necesidad estatal de formalizar a los procesos pre-existentes; o, en su defecto, impulsar el desarrollo de procesos inéditos. El sentido político de la Ley debe ser que el Estado tenga un "conocimiento nuevo" de procesos sociales necesarios y de una posible nueva relación suya con la sociedad.

El Estado, a través de la Ley, "codifica" a la participación en la medida en que se fijan atribuciones y funciones. Toda legislación tiene que hacerlo. La participación no puede ser una forma abstracta ni infinita. Por eso el "código jurídico-estatal" debe responder con justeza a las tareas y necesidades estatales y sociales de cada momento.

**4.b.** La participación debe responder a "nuevas legitimidades" (asociada a las ya mencionadas nuevas condiciones internacionales y nacionales) dentro de las sociedades. La opinión pública debe aceptar que deben modificarse las formas estatales y de representación. A su vez, la legitimidad de la participación estará vinculada con la eficacia en el cumplimiento de sus objetivos. La reproducción de la legitimidad de la participación -tarea básica de su sustentabilidad- dependerá de la idónea aplicación de la Ley. Esto es, de la transparencia de procedimientos y de la voluntad política de la autoridad.

**4.c.** En las sociedades andinas, la participación se mueve entre lo comunitario y la ciudadanía; entre las prácticas históricas de participación y la democracia actual. La ciudadanía es un estatuto incompleto pero es una atribución perseguida. La "comunidad" es históricamente pre-ciudadana pero es el



articulador entre la sociedad local y la sociedad nacional. La comunidad es un homogenizador territorial, que no presenta diferenciaciones interiores.

**4.d.** La participación tiene que empezar formalizando a la organización social existente. Esto implica que el Estado pierda sus "temores" de otorgar estatuto estatal y nacional a procesos o instituciones, con potencial carácter disruptivo. Esta forma de "ciudadanía colectiva" despliega derechos que, en contrapartida, demandan una obligación estatal para garantizarlos. El énfasis de la convocatoria es al sujeto social antes que al sujeto político.

**4.e.** ¿Cuál es la instancia e institución estatal interlocutora de la participación?

Lo más inmediato a la población y susceptible de compartir decisiones es el Municipio. Este debe tener nuevas atribuciones y recursos para "probarse" como una forma de Estado más "disuelta" en el cotidiano de la gente.

Pero a las responsabilidades asumidas localmente deben corresponder una reconfiguración estatal orientada hacia la legítima redistribución económica y de poder.

El diseño municipal debería ser expresivo del proceso de constitución representativa de la sociedad civil local y de la capacidad administrativa y de gestión de esa sociedad. Las nuevas atribuciones municipales tratan de hacer al Municipio en el "Estado cercano a la gente", susceptible de canalizar

la intervención de la comunidad que, pudiendo prestarse a abusos, dan lugar a un ejercicio de una "democracia de gestión", superior a la mera delegación o a la intervención directa.

¿Qué Estado nacional debe corresponder a un consecuente proceso de descentralización?

El Estado debe tener como función central el fomento e interlocución de la más amplia gama de iniciativas de la sociedad civil.

**4.f.** La redistribución de decisiones debe tener un "contenido" material. Se debe tender, inicialmente, a la equitativa distribución de los recursos estatales para corregir las desigualdades pre-existentes y evitar las futuras. Ahora bien, la descentralización suele generar la imagen falsa de "mayores" recursos. La imagen se debe a que dentro de la contabilidad nacional se trata de los mismos recursos. Sin embargo, por el control directo que ejerce la comunidad se logra una mayor eficiencia en la asignación y uso.

La inercia de este cambio de ubicación de los recursos puede generar, como efecto de largo plazo, que la sociedad nacional abandone su responsabilidad en la histórica inequidad en la distribución de los ingresos.

**4.g.** La participación debe plantearse en clave positiva (propositiva, contralora, supervisora) como el modo de provocar la "colaboración social". Debe crear "confianzas mutuas" entre el Estado y la sociedad civil, antes que controles.

**4.h.** La participación debe contener a su interior formas representativas que le permitan combinar decisiones políticas -en su más amplio sentido- y de desarrollo.

Cuando las élites políticas piensan que la participación rompe con la "unidad de la función" parlamentaria se oponen a la descentralización. La participación debe ganar aliados bajo la bandera de que trata de "llenar" espacios vacíos del sistema político. Una forma imaginativa puede ser crear "Parlamentos de Desarrollo".

**5.** La dimensión local de la planificación admite, de mejor modo, la creatividad de los actores y redefine los alcances de los planes nacionales que, en general, no alcanzan los éxitos aspirados por la sociedad y por sus autores.

Es decir, existe mayor maleabilidad a nivel local para definir los objetivos sociales con la intervención de la comunidad. Lo cotidiano permite a la sociedad recrear una imagen de futuro y de nación. No construye sino que amplía a las posibilidades de planificación nacional.

A su vez, la dimensión local amplía las posibilidades de planificación participativa. Plantear resultados en las dimensiones de planificación nacional y planificación participativa a partir de constituir la dimensión local es ampliar y profundizar al sentido democrático nacional.

**6.** La sostenibilidad de la participación dependerá de la apropiación del proceso por parte de los beneficiarios. Ellos deberán asumir un "diagnóstico"

de una etapa de la historia de "cada" país y del desarrollo político de su sistema, interiorizándolo como un valor de su cultura política. A su vez, todos deberán aceptar las "tareas" que de allí se derivan y una imagen global estratégica de desarrollo.

En la democracia, el consenso es la condición de la sostenibilidad del desarrollo. La perdurabilidad del consenso depende de la eficacia para solventar demandas y de la asunción de roles por los ciudadanos. Asumir roles implica apropiarse valorativamente de una ubicación en el sistema. A su vez, los sujetos desempeñan sus funciones en una estructura cuyas relaciones deben abrirse a nuevos comportamientos. Los usuarios de la participación requieren de pruebas de funcionamiento del sistema. La reforma de valores debe lograrse a través de una pedagogía colectiva.

Estabilizar a la participación consiste en "canalizar" las energías sociales contenidas. Lo importante es que esa voluntad ciudadana se realice en la participación y no sólo por medio de la participación. Hay que evitar que la participación se agote en la insuficiencia de recursos para cubrir los déficits de servicios.

La "consolidación" de la participación es su reconocimiento como un mecanismo del sistema político. Esto supone, de un lado, reconocer a la insuficiencia de los mecanismos de la organización de la democracia. De otro lado, al incorporar un mecanismo al sistema político -en el sentido representativo y de decisiones- se le da perdurabilidad.

La participación es la mejor forma de potenciar el desarrollo social en un contexto de limitación de

recursos. Se trata de superar una de las debilidades de nuestros países consistente en una curva de desarrollo social, que se sostiene sólo basada en el crecimiento geométrico y en la acumulación de largo plazo.

La participación debe “desatar” las limitaciones del desarrollo social, que se encuentra bloqueado por una estructura de limitaciones, que le impiden despegar. Hay que romper con la perversa limitación mutua de las variables que permanecen ancladas en la pobreza.

La “creatividad social” es un activo muy importante del desarrollo, que se potencia con la participación. Los resultados producidos por una sociedad que se pone a trabajar de conjunto, son superiores, en la creación de beneficios y en la apropiación de ventajas del desarrollo social, a la suma de procesos puntuales de superior inversión.

Aquello supone una superación a las limitaciones de los “proyectos participativos” de alcance micro. La sociedad activada es siempre más que la suma de beneficios de todos los proyectos individuales. Este es el reto del desarrollo social como superación de la intervención puntual. El proceso de participación es la puerta de entrada de una nueva “eficacia” de la inversión social.

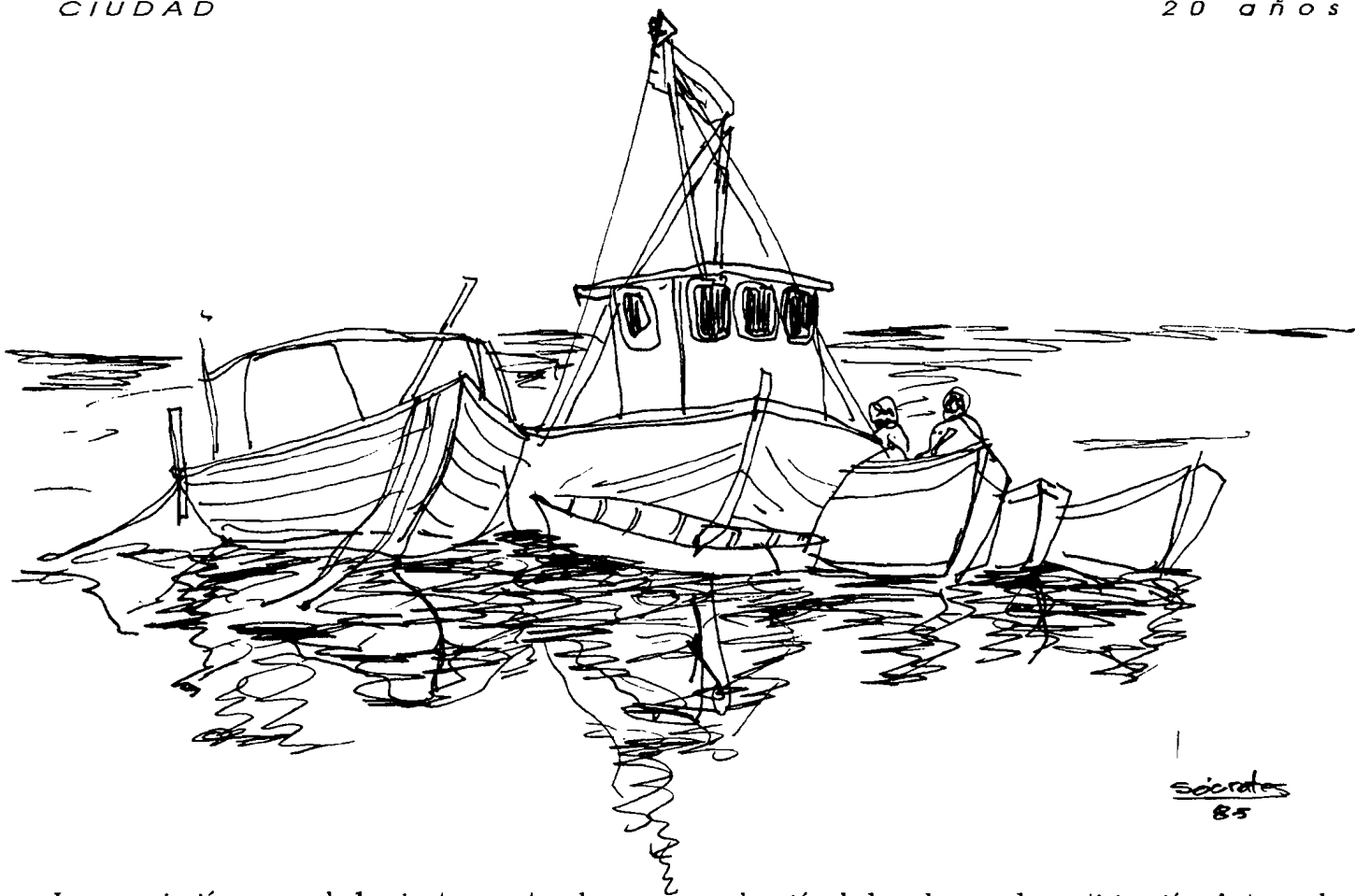
7. Los diseños metodológicos que requiere el seguimiento de la participación popular son múltiples y novedosos. Las variables a utilizar en una evaluación social pueden ser: a) La eficacia de la inversión social; b) El mejoramiento de los niveles de eficiencia; c) El incremento del control social de

la vida comunitaria; d) El fortalecimiento de los actores sociales; e) Los actores de las comunidades diferenciados por tipo de beneficios; g) La capacidad de actuar en situaciones dominadas por la heterogeneidad.

Las variables de una evaluación institucional pueden ser: a) La definición de un proceso participativo; b) Detectar con precisión nacional a las dimensiones de la participación; c) Investigar a las barreras -históricas y actuales- más comunes que limitan a la participación; d) La determinación de los ambientes -económicos, culturales, sociales y políticos- necesarios para lograr la participación; e) Vincular a las iniciativas, recursos y decisiones como los elementos comunes de la participación.

Las variables de una evaluación desde el punto de vista del desarrollo de la democracia pueden ser: a) El estado del compromiso de la población con la participación; b) La orientación de la demanda por ciudadanía; c) El control -político y de desarrollo- de la gestión pública; d) Los cambios del sistema de representación; e) La institucionalización del sistema de gestión de la participación; f) El modelo institucional de Municipio; g) Los contenidos del proceso de descentralización; h) Las élites resultantes del proceso; y) La transformación de la “politización” pre-existente.

Los instrumentos de una evaluación política podrían ser la medición de: a) Situaciones de participación que permitan establecer el rango de cumplimiento de los objetivos perseguidos; b) Los niveles de participación en los centros de adopción local de decisiones previstos por la legislación; c)



La apropiación y uso de los instrumentos de participación por los beneficiarios; d) Las modificaciones en el funcionamiento del sistema político medidas, por ejemplo, a través de las nuevas correlaciones electorales.

### 8. Dos corolarios

**8.a.** Tanto en términos conceptuales como en una medición precisa, es necesario evaluar, en un plazo determinado, las formas de correlación entre la re-

ducción de la pobreza y la participación. Ante cualquier vínculo que se detecte, es preciso indagar su perdurabilidad en el tiempo y los alcances sociales o puntuales de la correlación.

Por ello, hay que diferenciar a los instrumentos de evaluación de proyectos respecto de los que se utilicen para la medición de efectos de la participación popular, que busca efectos en unidades territoriales más amplias con circuitos de producción y consumo más complejos, en que la reducción de

la pobreza es un proceso de alta dificultad. A su vez, existen "productos" de la participación de difícil cuantificación pero de indudable eficacia en el desarrollo democrático.

Es obvio, que en un cierto grado, la participación popular se asemeja a la promovida para proyectos específicos, en que se invoca a los sujetos como una forma de evitar la imposición del desarrollo, mejorar la eficiencia en la aplicación de recursos y elevar la eficacia de los resultados. La tentación y la incorrección heurística sería la "extensión" pública de una "metodología" privada.

**S.b.** Una forma de "medir" la eficacia del proceso de participación popular es determinar, ¿cómo ha contribuido a la constitución de la autoridad pública?

La participación popular podrá ser una medida eficaz de sustento de la autoridad, en tanto funcionen los mecanismos representativos que impulsa y se alimenta "a sí mismo" de nuevos recursos políticos de consentimiento social, probablemente, a través de la producción de bienes o del mejoramiento de los servicios.

La participación popular no podrá extraer legitimidad de otro nivel. La legitimidad filtra a los niveles nacional y local del escenario público y distribuye periódicamente sus cuotas. Por ello, la participación popular sólo podrá basarse y confiar en su propia capacidad de generación de legitimidad.

La participación popular no debe restringirse a corregir los errores o incapacidades estatales para

gestionar los recursos del desarrollo. Concebir de este modo al proceso, solamente alcanza a verlo como un instrumento para el ejercicio de la autoridad pero no como su fuente de legitimación.

La producción de legitimidad es la tarea política más "alta" de la democracia. La estabilización del sistema democrático asentándolo en su legitimidad es la tarea permanente de todos los actores consecuentes. En sentido estratégico, la participación popular se ubica en el plano de la reconfiguración democrática de la autoridad ya que redistribuye un recurso decisional a nivel local.

Interviene, la participación popular, en el proceso de reconfiguración del poder en un doble movimiento. Por un lado, los actores de la participación aceptan canalizar su energía representativa a través de los conductos de conformación institucional del Estado. Por otro lado, simultáneamente, esos actores adquieren forma ciudadana y en esa medida se convierten en sujetos de derechos.

La Paz, Bolivia, 1996

