

reflexiones en torno a la asamblea cantonal de cayambe.

espacios públicos y sistema de actores

- la asamblea cantonal y la constitución de espacios públicos
- la asamblea cantonal y el sistema local de actores
- la asamblea cantonal: vías de continuidad

mario unda

PROGRAMA PANA



**reflexiones en torno a la
asamblea cantonal de cayambe.
espacios públicos y sistema de actores**

Primera Edición:

Centro de Investigaciones CIUDAD-Programa PANA 2000

Autor:

Mario Unda

Copyrigh:

Centro de Investigaciones CIUDAD,
Quito, Mayo 2003

Portada: Ilustración Jorge García

Diagramación:

TOYA Centro de Investigaciones CIUDAD

Impreso en Ecuador por
QUALITY PRINT

índice

1. introducción,	p. 7
a. las fuentes de información,	p. 7
b. el punto de vista utilizado para la aproximación,	p. 8
 2. la asamblea cantonal como espacio público,	 p. 13
a. la asamblea como evento: la participación de la ciudadanía en la asamblea,	p. 14
b. la asamblea como proceso: la participación ciudadana en su preparación,	p. 18
c. la asamblea como resultado: ¿para qué ha servido la asamblea cantonal?,	p. 21
d. la asamblea como continuidad-en-funcionamiento: el comité de gestión, las comisiones temáticas,	p. 26
e. la asamblea cantonal como espacio público: la legitimidad social,	p. 29
 3. la asamblea cantonal como parte del sistema cantonal de actores,	 p. 31
a. cercanías y distancias: el modo de ver y vivir las relaciones sociales,	p. 34
b. la asamblea cantonal en el sistema de actores y en las percepciones sociales,	p. 40
 4. la asamblea cantonal hacia adelante:	
posibles vías de avance con alguna propuesta	p.43

PRESENTACIÓN

En el marco del Programa PANA 2000, CIUDAD ha apoyado la organización, desarrollo y seguimiento de la Asamblea Cantonal de Cayambe, así como otras actividades en conexión con el Gobierno Municipal, el PNUD y LaSur (Suiza). Esta publicación trata uno de los temas actuales del desarrollo local en el Ecuador, las Asambleas cantonales.

El Programa Andino de Fortalecimiento Municipal y ONGs para el manejo Ambiental hacia el año 2000 (PANA – 2000) se implementa desde el año 200, en un esfuerzo conjunto de CERES en Bolivia; FORO en Colombia, SUR en Chile; CIUDAD en Ecuador; CIDAP en Perú y CESAP en VENEZUELA. Gracias al apoyo de la Unión Europea y dos ONGS del viejo continente, IEPALA de España y KATE de Alemania. Para varias de sus actividades tales como esta publicación, PANA ha conseguido además el apoyo de EED-EZE de Alemania.

En el marco de ese conjunto de actividades desarrolladas por CIUDAD en Cayambe, este libro reúne una lectura reflexiva realizada por Mario Unda en torno a la Asamblea Cantonal. El estudio no pretende aportar con una aproximación descriptiva o histórica del proceso; la reflexión del texto busca analizar la Asamblea, como espacio público primero y luego como parte del sistema local de actores.

El contenido del libro apunta a servir de base para una discusión más amplia sobre el proceso de la Asamblea Cantonal que pueda ser de utilidad para apuntalar una gestión democrática y participativa en ciudades intermedias y pequeñas en el Ecuador.

Esperamos que los contenidos de la presente publicación sean de interés para los actores locales que están desarrollando un sinnúmero de actividades tendientes a mejorar la gestión local y contribuya a que sus intervenciones propicien mejores condiciones de vida para todos.

Programa PANA – 2000 / Ecuador
Centro de Investigaciones CIUDAD

1. introducción

Este trabajo es una reflexión sobre el camino recorrido por la Asamblea Cantonal. Pero no pretende ser una historia de la Asamblea ni agotar todas sus posibles explicaciones y aristas. La reflexión se centra en dos aspectos: la Asamblea cantonal como espacio público y, en seguida, la Asamblea Cantonal como parte del sistema de actores que se constituye en el cantón.

a. las fuentes de información

Como fuentes para la realización de este trabajo se ha utilizado información proveniente de

- (a) los informes de la primera Asamblea Cantonal (julio de 2001), recogidos en el Plan de Desarrollo Cantonal de Cayambe, Gobierno Municipal de Cayambe, PNUD, Ciudad, Prodepine, 2001,
- (b) las memorias de la segunda Asamblea Cantonal (julio de 2002), recientemente publicadas,
- (c) una encuesta realizada por CIUDAD en el marco del proyecto Interfase urbano rural en el Ecuador. Hacia un desarrollo local integrado (noviembre de 2002),
- (d) una encuesta realizada por IESOP para el Municipio de Cayambe (octubre de 2002),
- (e) entrevistas realizadas a informantes calificados,
- (f) sistematizaciones de las actividades realizadas por CIU-

DAD en el marco del convenio con el Municipio de Cayambe y el PNUD,

- (g) el informe del *Relevamiento de los actores urbanos del cantón Cayambe (primera fase)*, CIUDAD, 2001,
- (h) el informe *Plan de Desarrollo Cantonal de Cayambe. Programa Operativo anual 2002. Estado actual de proyectos a mayo 2002*, CIUDAD-PANA 2000 Ecu.

La información proveniente de los trabajos realizados por CIUDAD mencionados recién no será citada necesariamente de modo explícito a lo largo de estas páginas. Por el contrario, toda otra información que provenga de fuentes distintas a las investigaciones y actividades de CIUDAD (por ejemplo, la encuesta de IESOP) será citado explícitamente.

b. el punto de vista utilizado para la aproximación

Como se señalaba más arriba, la aproximación que se presenta trata el proceso de la Asamblea Cantonal desde la perspectiva de la construcción de espacios públicos y desde la perspectiva del funcionamiento del sistema local de actores.

b1. mirar la asamblea cantonal como espacio público¹

Mirar la Asamblea Cantonal como espacio público (o esferas públicas), es decir, aquellos puntos de encuentro de la sociedad,

1. Lo que sigue está basado en: Franklin Ramírez Gallegos: "Las bases institucionales de la gestión participativa para el desarrollo local en el Ecuador de los noventa", en: Programa de Alianzas Estratégicas para el desarrollo local en América Latina: *La construcción del desarrollo local en América Latina*, CLAEH-ALOP-IAF, Uruguay, 2002, pp. 125-160. Todas las citas de este apartado corresponden al texto indicado.

en primer lugar, y de la sociedad con la institucionalidad, luego, que se generan para incluir a “la ciudadanía en los debates de gobierno”.

Estas “esferas públicas” son de dos tipos:

- Por un lado, las “fuertes” u “oficiales”, o sea, aquellas generadas como una *extensión de la iniciativa estatal hacia la sociedad*, permitiendo “la inclusión de (las) voces (de la sociedad)” en esos debates.
- Por otro lado, actividades “de asedio, crítica y organización desde la sociedad” que –sin supeditarse a la institucionalidad estatal– consigan crear y extender “niveles de autonomía de los actores sociales” (único modo de que la sociedad llegue a “regular” y “monitorear” la acción del Estado).

Entonces, sólo se desarrolla la democracia si –junto a las esferas públicas oficiales– se generan procesos de creación de esferas públicas sociales (relativamente autónomas).

Se supone que esta generación de “esferas públicas” es parte de las “bases institucionales” que permitirían avanzar procesos de gestión (local) participativa. Tales bases institucionales deberían comprender tres niveles:

- “en el nivel de la gobernabilidad democrática aparece el tema de la *innovación institucional* del sistema político (arreglos funcionales, estructurales, fórmulas de representación)”;

- “en el nivel de los espacios públicos surge la dimensión de las *esferas de coordinación interpública* (esferas públicas fuertes, ámbitos de intermediación, ámbitos de intermediación, modos de participación, esferas públicas autónomas)”;
- “en el nivel de la sociedad civil surge el tema de las *culturas políticas* (patrones y modos de socialización, niveles de asociatividad, valores cívicos, prácticas de relacionamiento con el Estado)”.

b2. mirar la asamblea cantonal como parte del sistema de actores²

Mirar la asamblea cantonal como parte del *sistema de actores*, es decir, analizarla en su relación con los actores existentes (y actuantes) y, por lo tanto, comprenderla en la relación que se procesa en los distintos niveles de acción sociopolítica.

Esto, porque el sistema de actores se constituye en estas relaciones, que se procesan en los diálogos entre los distintos niveles de interacción, esto es:

- El nivel de la sociedad, donde se constituyen y se reproducen los grupos y clases sociales.
- Los distintos niveles que constituyen la sociedad civil, a saber: *por una parte*, el nivel de las organizaciones socia-

2. Para este apartado se relaciona la propuesta analítica de José Arocena (ver: José Arocena: *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*, CLAEH-Universidad Católica del Uruguay-Nueva Sociedad, Caracas, 1995) con la perspectiva gramsciana (ver: Antonio Gramsci: *Cuadernos de la cárcel*, tomos 1 y 6, Juan Pablos Editor, México, 1975).

les “propias” de cada grupo, aquellas que surgen de los imperativos de su reproducción social (desde la perspectiva de las clases populares: sindicatos, cooperativas, organizaciones comunitarias en general). Y, *por otra parte*, el nivel de la sociedad civil “oficial”, aquella que viene a los actores “desde fuera” de sus dinámicas inmediatas (por ejemplo, la iglesia –las iglesias–, la prensa, etc.).

- Los diferentes niveles que constituyen la sociedad política: *por una parte*, el nivel de la intermediación política (los partidos y movimientos políticos); y, *por otra parte*, el nivel de la institucionalidad estatal (compuesta por la estatalidad del gobierno central, junto a las de los gobiernos locales: Municipio y Consejo Provincial).
- El nivel de los espacios públicos o esferas públicas, que interconectan Estado y sociedad en una dinámica de ida y vuelta (es decir, presuponiendo, al menos potencialmente, la posibilidad de esferas públicas autónomas). Es aquí donde se sitúa la experiencia de Asamblea Cantonal; pero la Asamblea (y sus instancias conexas) no son la única posibilidad de esferas públicas (más o menos) autónomas.
- Finalmente, el nivel del régimen político, que recubre todos, en nuestro caso, como “legitimidad general” de la forma “democracia representativa”.

El régimen político se relaciona con todos los niveles indicados, pero, evidentemente, tiene mayor incidencia en la relación entre la sociedad y la sociedad política. No obstante, debe anotarse que las formas (y, eventualmente, los contenidos) de esa relación se filtran hacia abajo, e influyen igualmente en las relaciones entre la sociedad y la sociedad civil, tendiendo a reproducir-

se –incluso en la parte de la sociedad civil que dimana directamente de la autoactividad social–; esto, en la medida en que las formas (y contenidos) del régimen político, en tanto reflejan la relación con el poder, son culturalmente vistos como *la formalidad* que otorga *legitimidad* a los actos *públicos*.

Aquí se busca, entonces, mirar la Asamblea en este *entramado de relaciones y niveles*.

2. la asamblea cantonal como espacio público

La Asamblea Cantonal de Cayambe es, vistas sus funciones, un espacio (potencial) de encuentro entre la sociedad (la *sociedad civil*) y las instituciones estatales de gobierno local. Como tal, posibilita que las expectativas sociales y las institucionales encuentren un lugar donde encontrarse cara y cara y construir un *sentido* para el devenir del cantón; un *sentido* que, al ser construido en un espacio de diálogo y “concertación”, puede permitir que los cayambeños se reconozcan en él y orienten su accionar colectivo hacia fines compartidos.

Pero debe hacerse énfasis en dos aspectos:

- Por una parte, el *carácter potencial* de la experiencia. Sobre todo porque se trata de una práctica social *nueva* que atañe a la cultura política, y los procesos culturales requieren de tiempo para sedimentarse en la conciencia y en la acción de las personas y de las colectividades. Dos años es un lapso aún demasiado pequeño para extraer conclusiones tajantes, pero permiten, no obstante, pensar acerca de las tendencias que se van desarrollando.
- Por otra parte, el *origen institucional* de la experiencia, esto es, el hecho de que la iniciativa haya partido “desde arriba”, sin una demanda clara de participación desde la sociedad. Es importante retener esta segunda característica, porque ella nos indica que la gestión participativa requiere constituir sus propios sujetos, pues ellos no han precedido la iniciativa.

Pero esto significa, concomitantemente, que el intento de participación no se sustenta en una modificación de la práctica social, sino que claramente la precede y debe estimularla o desartarla para tornarse sustentable.

a. la asamblea como evento: la participación de la ciudadanía en la asamblea

Un primer indicio del impacto social de la Asamblea Cantonal es la participación ciudadana en los dos eventos de Asamblea que se llevan realizados (2001 y 2002)³. La Asamblea de 2001 contó con la participación de 424 personas, tomando en cuenta sábado y domingo.

Pero estas cifras deben relativizarse. Por una parte, porque hubo una merma considerable en la presencia durante el segundo día, descendiendo de 382 a 212 asistentes. Por otra parte, porque, como muestran esas mismas cifras, una parte de los asistentes del domingo no estuvieron el día anterior. Hubo, pues, un alto grado de asistencia irregular. No obstante, asistencia.

En la segunda Asamblea, la participación fue ligeramente menor: estuvieron presentes 350 personas el primer día, y 187 el segundo día. Nuevamente, la irregularidad se convierte en una de las características marcantes de la participación ciudadana.

Así que la diferencia entre una y otra fue un decrecimiento de 8,4% para el primer día, y de 11,8% para el segundo día. Mayor, entonces, la deserción del segundo día durante la segunda

3. La información al respecto está tomada del Plan de Desarrollo Cantonal y de las Memorias de la Segunda Asamblea (ya citados).

asamblea cuando, se recordará, alguna mesa temática quedó sin continuar su funcionamiento por la inasistencia de asambleístas⁴.

¿Por qué estas diferencias? ¿Es factible contestar de modo tajante a una pregunta como esta? Antes de buscar una respuesta, es importante acercarse a algunos elementos adicionales.

Veamos un aspecto saliente: la notoria diferencia de asistentes por parroquia.

CUADRO No. 1
PARTICIPACIÓN EN LA PRIMERA ASAMBLEA
POR PARROQUIA

Parroquia	Ascázubi	Ayora	Cangahua	Cayambe	Cusubamba	Juan Montalvo	Olmedo	Otón	N.R.
Primer día	13	38	91	126	8	38	46	14	2
Segundo día	7	30	60	56	4	11	25	5	9

Fuente: Plan de Desarrollo Cantonal de Cayambe, p. 61.

Elaboración: GUS, Ciudad.

Durante la primera asamblea, la mayor cantidad de asistentes venía de la parroquia Cayambe (una tercera parte de los asistentes del primer día; un poco más de la cuarta parte en el segundo día; lo que significa también que la “deserción” entre la primera y la segunda jornada fue relativamente más alta entre los participantes de la parroquia Cayambe que entre los asistentes de las demás parroquias⁵).

4. Este fue el caso, por ejemplo, de la mesa de Ciudadanía.

5. Una merma porcentualmente mayor fue la de Otón: sin embargo, su número fue mucho más reducido, por lo que no pesa tanto en el conteo general.

La segunda mayor asistencia correspondió a la parroquia de Cangahua, que tuvo casi una cuarta parte de asambleístas el primer día, y algo más de 28% durante el segundo día (menor deserción, por lo tanto). Si sumamos estas dos parroquias, entre ellas concentraron prácticamente el 60% de la representación en la primera asamblea (57% durante el primer día y 62% durante el segundo día). *Un grado de concentración relativamente grande*; más aún si tomamos en cuenta la participación altamente reducida de algunas parroquias como Ascázubi, Cusubamba y Otón.

No obstante, y por el contrario, debe resaltarse el hecho de que, aun reducida, *todas las parroquias tuvieron representación*. Y eso habla de que la expectativa estuvo repartida por todo el cantón.

Por último, merece destacarse que la “deserción”, fenómeno verificado para todas las parroquias, fue mucho menor entre los representantes de Ayora (equivalente a un 21% entre el primer día y el segundo, al paso que en las restantes parroquias superó siempre el 30%).

Durante la segunda asamblea, como vimos recién, participaron 350 personas (el primer día; para el segundo, la asistencia bajó a 187⁶).

CUADRO No. 2
PARTICIPACIÓN EN LA SEGUNDA ASAMBLEA
POR PARROQUIA

Parroquia	Ascázubi	Ayora	Cangahua	Cayambe	Cusubamba	Juan Montalvo	Olmedo	Otón	N.R.
Primer día	5	28	90	86	14	15	37	14	61

Fuente: *Memorias de la Segunda Asamblea Cantonal de Cayambe*.

Elaboración: GUS, Ciudad.

6. Nótese, sin embargo, que el índice de “deserción” sería más elevado si en estas cuentas excluimos al personal de apoyo, cuyo número se mantuvo estable los dos días: treinta y tres personas.

Cuando se observa la participación por parroquia, lo primero que salta a la vista es la reducción de representantes en cinco de las ocho parroquias (Ascázubi, Ayora, Cayambe, Juan Montalvo y Olmedo). Las excepciones fueron Cangahua (que, si bien redujo su participación, tuvo apenas un representante menos), Otón (que mantuvo el número de asistentes), y Cusubamba (única parroquia que incrementó su presencia de la primera asamblea a la segunda).

Ahora bien: la reducción operó de modo desigual en las distintas parroquias, con que lo siguiente es que se ha modificado la composición de la asamblea. Si bien algunas parroquias, como Ascázubi y Juan Montalvo, redujeron más de un 50% sus participantes, lo más notorio resulta el decrecimiento de la presencia de la parroquia Cayambe, por el peso numérico que tiene en el conjunto.

Ahora, la mayor participación correspondió a Cangahua, que incrementó su presencia relativa a 31%, al paso que Cayambe (en virtud de la merma señalada) pasó a representar algo menos 30%. Entre ambas, pues, bordearon, igual que la primera asamblea, el 60%, pero el peso de cada una de ellas se modificó.

Ahora bien: tratándose de un proceso reciente, y siendo apenas la segunda asamblea, no resulta adecuado hablar aún de presencias consolidadas. Pero puede afirmarse con seguridad que la participación está siendo un proceso *cambiante*. No obstante, el dato de la reducción absoluta de la participación debe tomarse muy en serio, porque revela que las ligazones entre los espacios públicos y la sociedad no se dan de modo automático ni se reproducen por generación espontánea: la causa puede ser simple: finalmente, el nexo se establece *sobre la base de la relación de distancia y expectativa* que señalamos más atrás.

Resulta evidente que es necesario un trabajo específico de crear la legitimidad de la asamblea en la conciencia social, una legitimidad que solamente puede provenir de que la sociedad alcance a comprender su utilidad en tanto tal *espacio público*.

No quisiéramos adelantar mayores especulaciones al respecto. Es un proceso vivo, un proceso inicial, con que aquello que se observe en la tercera asamblea seguramente permitirá extraer conclusiones más ciertas. A partir de allí se podrán construir hipótesis sobre el carácter y el alcance de la participación de los actores sociales de las diferentes parroquias. Alcáncenos ahora para dejar señalado este *carácter* cambiante, por tanto, *no consolidado del proceso participativo*.

b. la asamblea como proceso: la participación ciudadana en su preparación

Pero la Asamblea (tratándose de un intento de gestión participativa o compartida) no puede analizarse exclusivamente como un evento (o como una sucesión de eventos). Por el contrario, ha de verse como un proceso, como un encadenamiento de varias acciones desplegadas por diversos actores que buscan espacios de confluencia para incidir colectivamente en el presente y en el futuro del cantón.

No se trata aquí tanto, de la preparación técnica o logística, cuanto de la interacción sociedad-sistema político y espacios públicos-sociedad civil *en los momentos intermedios entre asamblea y asamblea* –en el año entero que transcurre entre una y otra; esto es, se trata de la *continuidad del vínculo social que expresa la Asamblea Cantonal*.

Entre estas iniciativas puede estar el *Boletín* del Comité de Gestión. Este, sin embargo, ha tenido una existencia irregular, publicándose únicamente un número. Pero, más allá de la regularidad de la *información*, la cuestión se ubica en la *comunicación*: es decir, en canales de ida y vuelta para el flujo de informaciones y de inquietudes sociales.

Este es un problema de comunicación, pero entendida como un proceso sociopolítico más que como una técnica profesional. Si las encuestas de IESOP mostraban un nivel relativamente alto de desconocimiento de la Asamblea (ver, más adelante, e. *la asamblea cantonal como espacio público: la legitimidad social*), eso revela una carencia comunicativa: significa que no se han encontrado los medios para conectar a la población en la preparación de la Asamblea.

Y, si esto es así, entonces, para la mayoría de la gente, la asamblea sigue siendo una iniciativa que a cada ciudadano y a cada ciudadana le llega *desde fuera*. Una dinámica así, por fuerza habrá de tener dificultades (o ritmos lentos) de apropiación social, lo que, a su vez, retardará los procesos participativos.

Esa puede ser una de las razones para la *irregularidad* de la participación ciudadana durante las Asambleas, para la “deserción” notoria que se produce del primero al segundo día de realización del evento.

Pero también es algo que se expresa en la conformación de las mesas temáticas de la Asamblea (ver cuadro No.3).

CUADRO No. 3
NÚMERO DE INSCRITOS EN LAS MESAS TEMÁTICAS
(PRIMERA Y SEGUNDA ASAMBLEAS CANTONALES)*

Mesa Temática	Primera Asamblea	Segunda Asamblea
Cultura	17	--
Social	34	--
Salud	37	24
Fortalecimiento	39	
Ambiente	43	46
Economía**	49	38
Educación	64	52
Servicios públicos***	94	50
Género y Generacional	****	33
Turismo	*****	21
Seguridad	*****	15
Ciudadanía	--	15
Interculturalidad	--	14
Deporte	--	9

*Los datos corresponden a las inscripciones del primer día.

** En la segunda Asamblea se denominó "Producción".

** En la segunda Asamblea se denominó "Infraestructura".

**** En la primera Asamblea el tema estuvo incluido en la mesa de lo Social.

***** En la primera Asamblea el tema estuvo incluido en la mesa de Economía.

***** En la primera Asamblea el tema estuvo incluido en la mesa de lo Social.

Fuentes: *Plan de Desarrollo Cantonal de Cayambe, cit., p. 62; Memorias de la Segunda Asamblea Cantonal, cit.*

Elaboración: GUS, Ciudad.

Lo que muestra el cuadro es una segunda característica de la irregularidad de la participación ciudadana en la Asamblea. La

desigual distribución de asistentes en las mesas temáticas es un indicio del interés de la población por las temáticas propuestas. Resulta evidente que unos pocos temas son los que concentran la mayor atención, la mayor preocupación de la gente, y, por lo tanto, también su mayor participación.

(Surge entonces una pregunta *operativa*: ¿se justifica la apertura de un número tan elevado de Mesas Temáticas? Si juzgamos por las inscripciones —es decir: por el interés ciudadano—, parecería que no.)

c. la asamblea como resultado: ¿para qué ha servido la asamblea cantonal?

¿Para qué ha servido la Asamblea Cantonal?, ¿cuál ha venido siendo su utilidad? Podemos acercarnos a la respuesta a estas preguntas desde dos ángulos, por lo menos:

- Desde la solución de problemas prácticos de la vida diaria de la gente (obras, etc.).
- Desde el nexo sociedad-institución municipal.

(Obviamente, a ellos deberíamos añadir el ángulo de la construcción y fortalecimiento de la democracia a nivel local, pero eso es algo que queda planteado en el conjunto de esta reflexión.)

c1. desde la solución de problemas prácticos de la vida diaria de la gente

Una suerte de “balance de realizaciones”. Una mayoría de los consultados por la encuesta del IESOP no contesta a la pregunta sobre la utilidad de la Asamblea cantonal “para resolver los

problemas de Cayambe”: 57,5%. Pero recuérdese que un 74% había afirmado “no saber” lo que es la Asamblea Cantonal. Luego, son más lo que desconocen la asamblea que los que desconocen la utilidad del mecanismo emprendido. Dicho de otro modo, la gente utiliza (acá, como en otras cosas), *parámetros y ópticas diferentes para juzgar un mismo proceso*.

Ahora bien: un 18% considera que la Asamblea es “muy útil”, lo que no es poco para una experiencia que recién se está iniciando. A ello habría que sumar otro 9% que la considera “algo” útil. Es decir, casi una cuarta parte de la población consultada muestra signos de cercanía y de cierto grado de identificación con el mecanismo propuesto para avanzar hacia una gestión local de carácter participativo. En cualquier caso, una buena “plataforma de lanzamiento”, si es que se la logra trabajar adecuadamente.

Porque, al mismo tiempo, la encuesta muestra un nivel muy bajo de rechazo explícito: no más de un 6% cree que la Asamblea no es “nada” útil. Eso puede significar que la conciencia social está “abierta” a considerar los avances prácticos de la experiencia y que le otorga, mientras tanto, el *beneficio de la duda*.

En consecuencia, podemos pensar que el elevado índice de quienes “no saben” lo que es la Asamblea Cantonal muestra, sobre todo, la *distancia protectora* que la base social establece (en su conciencia, en su discurso y en su práctica) para su relación con las instituciones estatales y sus iniciativas.

Esto significa que la gente, en su conciencia, percibe, al mismo tiempo, cercanías y distancias respecto de la Asamblea. Y que las procesa desde un *mecanismo de defensa* inicial: la duda, aun cuando ella acompañe a la aceptación. La aceptación, por lo tan-

to, no es *integración* plena, no es meramente participación en el esquema propuesto. Esta participación implica también una toma de distancias que permiten que el actor mantenga un cierto grado de separación respecto de la propuesta. En sí, esto no tiene inmediatamente un signo negativo, como tampoco tiene inmediatamente un signo negativo. Refleja solamente las dudas y las sospechas, es decir, el relativo *cuidado* que la gente pone en sus esfuerzos participativos en una iniciativa que les llega desde el ámbito institucional.

Ahora bien: es una distancia *inicial*, pues inicial es la propia experiencia participativa.

Eso significa que si esa brecha se mantiene, se amplía o se reduce dependerá de las realizaciones de la propia Asamblea, así como de las realizaciones municipales que la conciencia social pueda vincular con la Asamblea y *su participación* en ella.

Vale la pena señalar aquí que muchos participantes en los talleres realizados a inicios de 2003 con los barrios urbanos de Cayambe establecían un vínculo de correspondencia directa entre las mejoras físicas obtenidas recientemente por sus asentamientos y su participación en las asambleas cantonales.

Si esta que dejamos expuesta es la visión de la población, ¿qué nos dice, en cambio, el seguimiento de lo actuado?

*c2. desde el nexo sociedad-institución municipal*⁷

Cuando se analiza el avance del Programa Operativo Anual 2002, realizado a partir de lo que aprobara la primera Asamblea

7. Véase: *Plan de Desarrollo Cantonal de Cayambe. Programa Operativo anual 2002. Estado actual de proyectos a mayo 2002.*

Cantonal, se podría extraer la conclusión de que el cumplimiento de lo acordado iba por buen camino. En efecto, un 47% de proyectos se encontraban en algún estado de ejecución (en preparación, ejecutado parcialmente o finalizado –aunque sólo una cuarta parte se había cumplido enteramente). Tómese en cuenta que el informe corresponde a los primeros cinco meses de implementación del POA (mayo 2002), es decir, que faltaban aún siete meses de ejercicio y de ejecución.

La mayoría de proyectos (en cualquiera de sus fases) correspondía al área de infraestructura y servicios. Pero vale la pena resaltar que ellos eran los que más cumplidos se hallaban. Eso muestra que la prioridad de la población (expresada en la preponderancia de inscripciones para las mesas temáticas de la Asamblea), la prioridad de la Asamblea (expresada en el volumen de “proyectos” recogidos por las mesas), y la prioridad del Municipio (expresada en las acciones traducidas en obras cumplidas), coincidían.

Por el contrario, eso muestra el poco peso que, en el conjunto de la sociedad local y de sus instituciones de gobierno local tienen aún otras áreas de acción –lo que refleja las realidades de los municipios ecuatorianos en general, y no solamente del gobierno municipal de Cayambe.

De la misma manera, una revisión de lo actuado por parroquias muestra que, en términos generales, han resultado atendidos todos los sectores, lo que es visible especialmente en el área de infraestructuras y servicios, la más importante en el volumen de proyectos; y que existe, en infraestructura como en las demás áreas, una presencia relativamente significativa de proyectos que tienen por cobertura todo el cantón (aunque, en el caso, de las demás áreas, estemos hablando de números más bien pequeños).

Se ha dicho –y es cierto– que este balance muestra más las realizaciones del municipio que las de la asamblea; sin embargo, también debe relievase:

- que son cosas que fueron planteadas y aprobadas en la asamblea, como parte del plan de desarrollo cantonal,
- que, por lo tanto, eso muestra los niveles reales y –o– potenciales de articulación entre el municipio, la institución oficial, y la asamblea, instancia de la esfera pública; y que ella, en consecuencia, sí ejerce (o puede ejercer) un rol de *bisagra* entre el municipio y la sociedad.
- que, finalmente, el gobierno municipal es el principal y mas importante agente ejecutor del POA.

Lo que resta por debatir y esclarecer es el *tipo de bisagra que es*. Y no como definición abstracta, sino como componente actual y actuante en el conjunto del sistema local de actores.

Porque: ¿será claro para la población que ese nexo existe? Es difícil responder esta pregunta de modo tajante. Parecería ser que, en el ámbito de las organizaciones barriales la respuesta puede ser afirmativa (según las expresiones de dirigentes comunitarios en los talleres arriba mencionados). Pero también parecería ser que, para la población en general no resulta tan claro; por lo menos aún no.

Y esto nos lleva a un punto de importancia central: cuando hablamos de la relación generada en ese espacio público que es la Asamblea, es decir, finalmente, la relación entre el municipio y la sociedad, estos son procesos atravesados por varios niveles:

- la relación entre el municipio y la población,
- la relación entre el municipio y las organizaciones sociales,
- la relación entre el municipio y la Asamblea Cantonal,
- la relación entre la Asamblea y las organizaciones sociales,
- la relación entre la asamblea y la población,
- pero también la relación entre las organizaciones y la población.

Y ello quiere decir que la Asamblea, como realidad social, depende también del conjunto de relaciones entre actores sociales e institucionales, y no solamente de su propia dinámica. Pero ya profundizaremos en esto más adelante.

d. la asamblea como continuidad-en-funcionamiento: el comité de gestión, las comisiones temáticas

Para los efectos de este trabajo, el funcionamiento es visto como expresión de la continuidad del proceso. La continuidad, a su vez, es considerada desde una doble perspectiva:

- por un lado, la continuidad del vínculo de la asamblea (“espacio público”, en cierto modo institucionalizado –es decir, en cierto modo “una institución más–) con la sociedad local, más precisamente, con los ciudadanos; esto es, la continuidad del vínculo establecido de este espacio público “hacia fuera”, es decir, su *continuidad social* (sobre lo cual punto hablamos más arriba, cf.: *b. la asamblea como proceso: la participación ciudadana en su preparación*);
- por otro lado, la continuidad de actividades (del espacio hacia dentro de sí mismo), es decir, su *continuidad funcio-*

nal y temporal. Esto tiene que ver con los mecanismos que se da para asegurar su funcionamiento en el tiempo por transcurrir hasta la siguiente asamblea: *el Comité de Gestión, las comisiones temáticas.*

En este punto, entonces, nos abocaremos a este segundo aspecto de la continuidad, tal vez uno de los más críticos en el período posterior a la segunda asamblea.

Los entrevistados coinciden en señalar la debilidad del trabajo del Comité de Gestión. Este se habría visto afectado por un menor acompañamiento, por una ausencia (o presencia irregular) del presidente, por una debilidad o irregularidad en el funcionamiento de las comisiones temáticas (que, supuestamente, son la base sobre la que debería asentarse el funcionamiento del Comité de Gestión)⁸.

Quizás podríamos añadir un aspecto más general: el tono difuso que han tomado las delimitaciones entre la institucionalidad municipal y el comité de gestión (es decir: y la asamblea cantonal).

Ahora bien: lo que está detrás de esto, a nuestro modo de ver, son aspectos diversos, pero interrelacionados:

Por una parte, los aspectos logísticos y operativos, que parecen haber tenido un menor desempeño después de la segunda Asamblea. Pero acá es necesario tomar en cuenta ciertas condiciones que afectaron un funcionamiento “normal”: por ejemplo, la es-

8. En conjunto, todas estas cuestiones llegaron a poner un interrogante, en muchas cabezas, sobre el futuro de la asamblea cantonal.

casez de recursos, por lo tanto, la dificultad que tienen las personas para sostener una presencia continuada sin remuneración de ninguna clase (como fue el caso del presidente del Comité de Gestión); o las discrepancias y divergencia de opiniones que se hicieron patentes entre instancias que apoyaban el funcionamiento del Comité de Gestión, lo que redundó en un debilitamiento del proceso de acompañamiento.

Pero, a nuestro entender, lo central –pues esto es lo que se deduce de la práctica social de los actores involucrados– son los desbalances más o menos propios de cualquier proceso social que se está iniciando.

Esto, a su vez, tiene que ver con la actitud cambiante de los diversos actores sociales; por ejemplo, los actores urbanos, especialmente de la parroquia de Cayambe, mostraron una tendencia de cierto “alejamiento” (o “des-aproximación”).

Tiene que ver también con los ritmos distintos de cada actor; por ejemplo, parece obvio que los actores campesinos e indígenas comenzaban a acercarse a la experiencia de asamblea más durante el segundo evento que lo que fue en el primero.

Tiene que ver, igualmente, con la debilidad del impulso social en la propuesta (es decir, el hecho, ya mencionado, de que se trató de una iniciativa institucional en un ambiente de reducida demanda social al respecto).

Tiene que ver, por fin, con la debilidad de iniciativas tendientes a crear una aproximación entre la Asamblea (y el Comité de Gestión) y la ciudadanía, así como entre la Asamblea (y el Comité de Gestión) y las organizaciones sociales comunitarias.

e. la asamblea cantonal como espacio público: la legitimidad social

Según la encuesta de IESOP, casi tres cuartas partes de la población “no sabe” qué es la Asamblea Cantonal. Del mismo modo, cerca de un 60% prefiere no contestar respecto a la utilidad de la Asamblea para resolver los problemas de Cayambe.

Ahora bien: ese des-conocimiento ¿implica una carencia de legitimidad? Nada de eso: recordemos, para comenzar, que apenas un 6% de los encuestados cree que la Asamblea no resulta para “nada” útil. Ese dato revela, para lo que nos interesa en este punto, una doble relación de la gente con la Asamblea: toman distancia, pero no la rechazan de plano. Se diría que la gente se acerca a estas iniciativas tomando distancia para ver cómo se desenvuelven.

Esto se refuerza cuando consideramos la cuestión de la representación. En efecto, una cuarta parte de los encuestados responde que no se siente “nada” representado por la Asamblea; pero otro 34% se siente “algo” o “muy” representado por ella (para ser justos habría que decir: sólo el 6.4% se siente muy representado). Y un 26% adicional no responde.

Más aún si tomamos en cuenta que, en las reuniones realizadas a inicios de 2003 con las organizaciones de barrios, muchas de ellas afirmaron haber asistido a la Asamblea Cantonal o, cuando menos, tener conocimiento de su realización.

Todo ello muestra, a nuestro entender, una sensación de expectativa; no obstante, una expectativa basada en una distancia básica que la población coloca entre ella y la Asamblea. Pero se

trata de una distancia que no implica automáticamente una separación. Como si dijéramos “Vamos a ver”. (Ya tendremos ocasión más adelante de ver cómo ese sentimiento resulta articulando varias de las relaciones que nos interesan para esta reflexión.)

3. la asamblea cantonal como parte del sistema cantonal de actores⁹

La Asamblea Cantonal es parte del sistema de actores, es decir, tiene que ver con el relacionamiento entre las diferentes instituciones y organizaciones, e incide en él. Por lo tanto, una comprensión de sus dinámicas, de sus potencialidades y de sus límites sólo puede resultar objetiva si se la considera en ese entretejido de vínculos.

Como habíamos visto al principio de este documento, el sistema de actores se constituye, justamente, en el ejercicio de ese entramado de relaciones sociales. Y estas relaciones sociales se organizan en un conjunto de niveles de práctica social y política en las que se forman y se reproducen los sujetos. Estos eran:

- El nivel de la sociedad, el de las relaciones sociales básicas, que constituyen y reproducen a los sujetos como grupos y clases sociales. Sobre esta base, los grupos generan sus formas de organización y de representación.
- El nivel de los organismos y organizaciones de la sociedad civil. Esto que entendemos como sociedad civil se encuentra compuesto de dos niveles:

por un lado, el de las organizaciones sociales “propias” de cada grupo, es decir, todos aquellos agrupamientos y aso-

9. Para mayor detalle sobre los aspectos aquí tratados, ver: CIUDAD-LaSUR: *Interfase urbano-rural en Ecuador. Hacia un desarrollo local integral* (informes de investigación).

ciaciones generados desde los imperativos de su reproducción social; por lo tanto, estas tienen un claro carácter de clase (si se trata de las clases dominantes, veremos allí las cámaras o asociaciones empresariales por rama o sector, etc.; si se trata de las clases populares, distinguiremos allí a los sindicatos, a las cooperativas, a las diversas organizaciones comunitarias).

Y, *por otro lado*, el nivel de lo que pudiéramos denominar la sociedad civil “oficial”. Aquí se ubican los actores e iniciativas que les llegan a los sujetos –por así decir– “desde fuera”; esto es, desde afuera de ellos mismos, desde afuera de sus dinámicas inmediatas (hablamos, por ejemplo, de la iglesia –o, mejor: las iglesias–, la llamada “opinión pública”, la prensa, la radio, la televisión, etc.).

- Un nivel, que también es múltiple, de la sociedad política:

por una parte, los mecanismos intermediación política que, supuestamente, son los encargados de poner en relación las demandas sociales y el estado, en tanto estas demandas se procesen por la vía de la intermediación política (hablamos, pues, de los partidos y movimientos políticos);

y, *por otra parte*, las diversas instancias de la institucionalidad estatal; ella, a su vez, está compuesta por agentes diferentes: el gobierno central, los gobiernos locales: Municipio y Consejo Provincial.

- Los intentos y las experiencias de gestión local participativa han puesto en primer plano un nivel distinto: el nivel de los espacios públicos o esferas públicas. Ellos son los que interconectan Estado y sociedad para los asuntos que

rigen la vida en colectividad. Es por lo tanto, diferente y mucho más que la mera intermediación política. Es aquí donde se sitúa la Asamblea Cantonal, es decir, todo el proceso de Asamblea Cantonal, que incluye también a las comisiones temáticas y al Comité de Gestión.

- Por último, el régimen político, que tiende a recubrir todas las relaciones mencionadas, especialmente cuando ellas implican una interacción entre niveles; acá, hablamos de la generalización de los mecanismos de “democracia representativa” (entendiendo también que ella puede ser ubicada como *cuestión* y no meramente como un hecho cumplido).

Reafirmemos, pues: la Asamblea Cantonal es *parte* del conjunto de relaciones que se establece, en estos niveles, por la diversidad de actores locales presentes (movimiento indígena, grandes empresarios, barrios, parroquias, comerciantes, transportistas, estudiantes, maestros, mujeres, grupos culturales, etc.).

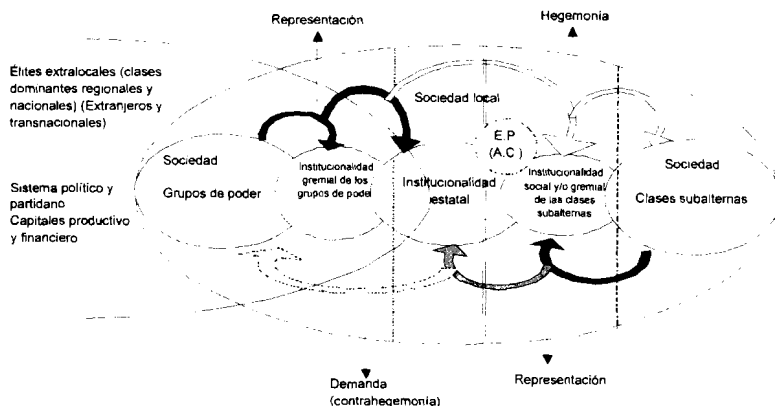
Al ser parte de este conjunto no puede explicarse en sí misma ni por sí misma:

por un lado, porque depende también de otros vínculos sociales que se generan en el cantón,

por otra parte, porque la gente se relaciona con *todos* los niveles *desde un mismo sustrato cultural*. Y esto significa que el tipo de relación establecido dependerá, también, de la percepción que los grupos sociales tengan de ese tipo específico de nexo, del carácter y la funcionalidad del vínculo, de los actores involucrados (“nosotros” y “los otros”,...).

Y es aquí donde entramos propiamente en lo que nos interesa.

GRÁFICO No. 1 REPRESENTACIÓN DEL SISTEMA DE ACTORES



(En donde el círculo punteado "EP" representa a los espacios públicos situados entre la institucionalidad social y la institucionalidad estatal)

Elaboración: Mario Unda, Gabriela Nieves, Ciudad.

a. cercanías y distancias: el modo de ver y vivir las relaciones sociales

Las relaciones que constituyen el sistema de actores ponen en relación no solamente actores, sino niveles de convivencia social en los que estos actores se mueven.

Ahora bien: las relaciones sociales que se establecen están fundadas en el *sistema de desigualdades* que configuran la sociedad tal como ella es. De este modo, la gente *percibe* las relaciones sociales desde *su experiencia de la desigualdad*. Es esta experiencia de la desigualdad la que traza fronteras (relativas, móviles, o más o menos fijas) entre "nosotros" y los "otros".

Los vínculos así establecidos son, por lo tanto, unos vínculos de relativa distancia (la distancia de la desigualdad). Desde *esta*

distancia, el vínculo tiende a traducirse en una conducta de *reserva*, que igual puede ser *sospecha* que *expectativa*.

El comportamiento de una distancia así se expresa con toda claridad en la reserva expresada al momento de emitir opiniones. En la encuesta de IESOP, uno de los aspectos más llamativos es el alto porcentaje de respuestas que aparecen en la columna de “no sabe/no contesta”, que se expresa, sobre todo, en aquellas preguntas de opinión sobre el relacionamiento de la gente con la institucionalidad o con las personas que ocupan espacios de poder en ella. No opinar no es carencia de opinión, es reservarse la opinión para mejor momento.

Y esta distancia instintiva comienza a tomar forma cuando indagamos relaciones concretas¹⁰.

Así, la relación establecida en el nivel de lo social, es decir, los vínculos simbólicos establecidos entre las clases y grupos sociales nos muestra el predominio de un grado significativo de desconfianza que une (separa) a las clases sociales. La mayoría de gente no tiene confianza en la empresa privada (sólo un tercio revela algún nivel de confianza), y siente (casi ocho de cada diez) que los ricos y poderosos tratan fundamentalmente de explotar a los demás. Tenemos, pues, una primera *brecha social*, marcada de modo claro en la percepción de la población.

Sin embargo, la desconfianza no solo se marca respecto a “los ricos y poderosos”. Casi el 60% piensa que la gente del cantón se preocupa “sólo por sí misma”, lo que significa que la distancia se toma también respecto a los convecinos más o menos

10. Seguimos, de aquí en adelante, la encuesta realizada por Ciudad, ya citada.

iguales (socialmente hablando). Dicho de otro modo, los lazos espirituales entre la ciudadanía no expresan (aún) una densidad que permita sustentar un proyecto de visiones comunes.

En este marco, la confianza de la gente se centra en los espacios inmediatos de reproducción social: la familia, en la cual confían ocho de cada diez personas. Así, el espacio de socialización y credibilidad se sitúa en los niveles más inmediatos de la experiencia social de reproducción.

La misma matriz cultural predomina en los siguientes niveles de la relación. Las organizaciones “propias” de la sociedad civil son vistas, igual con cierta distancia. Veamos algunas dimensiones de lo señalado.

Cuando se pregunta a la gente sobre su participación en las organizaciones sociales, un 30% responde afirmativamente: participa en alguna forma asociativa. Comparado con otras zonas del país, el dato es significativa; mas habría que aclarar que existe una diferencia notoria entre el campo y la ciudad, pues las organizaciones sociales resultan ser, según el índice de participación, más representativas en las zonas rurales que en las urbanas.

Más aún: hay un mayor nivel de confianza que de participación directa en las organizaciones. Lo cual muestra niveles aceptables de reconocimiento y legitimidad social. Y es importante anotar que mayor es la buena imagen de la organización mientras más cerca de encuentra de las necesidades inmediatas de la población: por eso encontramos a los clubes deportivos y a las asociaciones de padres de familia como las formas asociativas que gozan de mejor imagen frente a la población (respectivamente, 64 y 60% de opiniones favorables), pues tienen que ver

con el esparcimiento y con los hijos. Los comités promejuoras vienen a continuación con un 52% de opiniones favorables.

La distancia, acá, es una *distancia de representación*, en la medida en toda representación implica ausencia del sujeto representado, y es esa ausencia la que configura la distancia como sospecha, es decir, como resguardo.

El otro segmento de la sociedad civil, que viene de “afuera”, es, quizás la fuente de mayores de legitimidades tradicionales. La iglesia es, de lejos, la institución que goza de mayor credibilidad (68% dice confiar “mucho” en ella); pero la situación es más compleja en la relación con la prensa. Los asuntos de interés local, por ejemplo, suelen transitar formas de comunicación más informales y directas: las conversaciones con familiares y con amigos; no obstante, la radio sobre todo tiene una presencia cotidiana muy grande en la vida de las personas.

La brecha de representación se acentúa en el momento en que pasamos de la relación con la sociedad civil a la relación con la sociedad política. Aquí, el “otros” se configura más claramente como distanciamiento y como sospecha. Los políticos locales, en la percepción mayoritaria de la población, sólo gobiernan para algunos (77%) y son corruptos (70% lo que, por lo demás, reproduce la tendencia nacional).

Esto nos muestra algo que ya se sabe: la brecha entre la población y el sistema político se ha venido ahondando con las experiencias recientes (que incluyen dos gobiernos defenestrados, casos de corrupción en las altas esferas gubernamentales, vinculación estrecha entre el poder económico y el poder político, etc.). El sistema político tiene niveles muy bajos de credibilidad.

Pero algo similar ocurre respecto a las instituciones estatales. La confianza, en general, es baja por igual en el gobierno central (33% muestra algún nivel de confianza, pero mucha, sólo el 6%), en el consejo provincial (36% guarda algún nivel de confianza, pero 18% mucha confianza) y en el gobierno municipal (algún nivel de confianza en el 40% de la población, pero mucha confianza, sólo el 17%)¹¹.

De cualquier manera, el municipio es la institución que más credibilidad tiene. Y sin embargo, los niveles de confianza y credibilidad descienden cuando la gente piensa en ciertos temas concretos del accionar municipal: ¿responde a lo que la gente quiere?, 25% cree que siempre o la mayoría de las veces. ¿Confía la gente en el manejo de fondos?: 24% contesta que algo o mucho.

Otras instancias del Estado, como el sistema judicial tienen, ya se sabe, una imagen menos favorable. La distancia de la representación se convierte aquí en una *distancia del ejercicio institucional*.

¿Y el régimen político? Pues la percepción mayoritaria es que poco refleja las necesidades y la realidad de la población. Un 78% de los encuestados cree que la democracia es sólo para los ricos y poderosos. Entonces, la distancia social y la distancia respecto del accionar de las instituciones acaba juntándose con la distancia respecto del régimen político.

En síntesis, esto nos muestra un sistema de actores en el que los nexos están atravesados y constituidos por la distancia; una dis-

11. Las cifras de “algún nivel de confianza” incluyen ya las respuestas de “mucha confianza”

tancia que surge de la desigualdad y que se refleja en los niveles de representación y de intermediación, en la medida en que ellos reproducen distancias y desigualdades.

La conducta social que corresponde a esta percepción de la desigualdad es la sospecha (cuando no la desconfianza). Ha de entenderse que esto es un fenómeno *estructural* y no meramente *coyuntural*; por lo tanto, no depende de esta o aquella administración, de este o aquel alcalde, de estos o aquellos concejales: cuestiona, más allá, la relación entre la sociedad y la institucionalidad.

La sospecha y la distancia no impiden, por supuesto, los nexos y los vínculos; pero los caracterizan. Significa esto que nexos y vínculos no serán suficientes –al menos mientras continúen así– para producir fenómenos de *integración* fundamentados en un compartir de visiones y objetivos.

Desde el otro costado, eso significa que las iniciativas de compartir visiones y objetivos estarán siempre cruzadas por el fondo de sospecha que caracteriza, en la percepción social, la relación entre la sociedad y las instituciones.

Ahora bien: la distancia, como hemos visto más atrás, no expresa solamente el distanciamiento, sino la ubicación de la institucionalidad en el campo simbólico de “los otros”. Como también existe la esperanza de alguna vez esto cambie (por ejemplo, 7 de cada 10 encuestados opina que “todos debemos votar”), la distancia es, al mismo tiempo, expectativa.

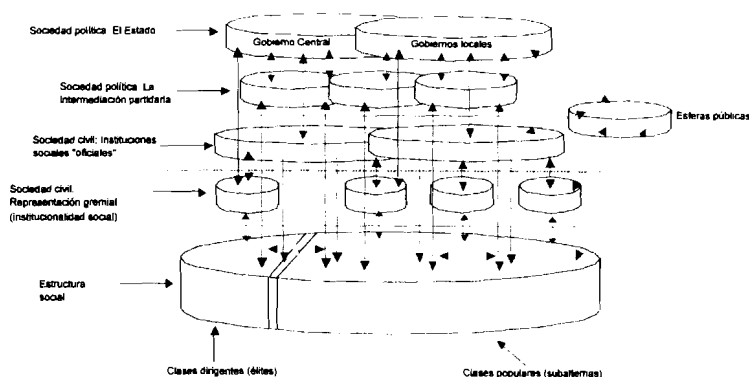
Pero la expectativa no es una actitud estructural, sino que está sujeta a la experiencia concreta. Si las expectativas no se ven sa-

tisfechas, al menos en parte, la desconfianza pasa a recubrir la totalidad de la relación simbólica sociedad-instituciones.

b. la asamblea cantonal en el sistema de actores y en las percepciones sociales

Así que las distancias que la gente pone entre ella y la Asamblea Cantonal son, en realidad, parte del “sistema de distancias” que organiza sus relaciones con los niveles institucionales, tanto los de la sociedad civil cuanto los de la sociedad política; distancias que, como acabamos de ver, son mayores en relación con la sociedad política.

GRÁFICO No. 2
REPRESENTACIÓN DE LOS NIVELES
DEL SISTEMA DE ACTORES



Elaboración. Mario Unda, Gabriela Nieves, Ciudad.

La asamblea, como también hemos visto, surgió de una iniciativa desde el Municipio. Es, cierto, una iniciativa de importancia.

Por un lado, para modificar el estilo de gestión municipal, incorporándole un mayor acercamiento a la sociedad y, por lo tanto, a las necesidades sociales. Por otro lado, para incentivar cambios en la relación entre el municipio y la sociedad y, consecuentemente, en la manera de ver esas relaciones. Finalmente, por lo tanto, para iniciar y profundizar procesos de democratización.

Pero todos estos cambios pasan por las modificaciones (o no) de la cultura política de la población, y esos cambios culturales siempre son cambios a mediano y largo plazo. No pueden verificarse en el corto plazo, ni el transcurso de una gestión municipal de cuatro años. Se necesita que la sociedad introduzca cambios en sus prácticas y conductas, que esas nuevas prácticas sociales muestren beneficios observables y creíbles para la conciencia de las personas, y que se sedimenten en nuevas formas de pensar y concebir todos estos asuntos. La Asamblea Cantonal, que recién está dando sus primeros pasos, no puede modificar de la noche a la mañana estas formas de relacionarse y de ver los vínculos sociales.

Es cierto, también, que la población de Cayambe ha tenido varias experiencias participativas, una *vocación democrática* que se expresa en “una serie de iniciativas que se inscriben en la necesidad de buscar nuevas formas de participación ciudadana”¹².

Sin embargo, aunque la Asamblea Cantonal se inscriba en este proceso, y recoja esta trayectoria, lo cierto es que no fueron estas iniciativas sociales las que dieron origen a la Asamblea Can-

12. *Plan de Desarrollo Cantonal de Cayambe*, cit., p. 11. El término de “vocación democrática” lo tomamos, justamente, de este documento.

tonal. *Por lo tanto, resulta inevitable que la conciencia social perciba a la Asamblea con los mismos códigos que le permiten entender su relación con las instituciones y con las iniciativas que vienen de ellas.* Y resulta inevitable, también, que las conductas sociales frente a la Asamblea estén marcadas por esta manera de ver las cosas.

Esto es así porque la Asamblea aún aparece demasiado pegada a la institucionalidad municipal, es decir, no ha conseguido aún abrirse un espacio como una institucionalidad independiente.

Tal condición marca una debilidad de base, sobre la que se construyen las otras debilidades detectadas: irregularidad en su funcionamiento, irregularidad de sus continuidades sociales e institucionales, debilidades en su presencia pública, etc.

Por lo tanto, esos otros aspectos operativos no pueden enfrentarse como si se tratara únicamente de temas operativos y logísticos. Deben enfrentarse, sobre todo, afirmando las relaciones sociales que han de constituir las fortalezas de la asamblea como *esfera pública*.

4. la asamblea cantonal hacia adelante: posibles vías de avance con alguna propuesta

En esta parte del trabajo, solamente recogeremos, a modo de punteo, las inquietudes que se han ido configurando a partir de los elementos considerados en el trabajo. Esto constituye una suerte de un primer grupo de recomendaciones.

Partiremos de una conclusión ya señalada en el transcurso de estas reflexiones: es necesario un trabajo específico de *crear* la legitimidad de la asamblea en la conciencia social, una legitimidad que solamente puede provenir de que la sociedad alcance a comprender su utilidad en tanto tal *espacio público*. Es necesario, igualmente, *crear* una legitimidad del Comité de Gestión de la Asamblea, (aún para sí mismo). Es necesario, por fin, *coordinar* los puntos de encuentro del proceso de Asamblea con la marcha de la gestión local.

Todo ello debe pensarse en un proceso continuo, es decir, asentando las nuevas propuestas en los esfuerzos realizados hasta ahora, tratando de incidir positivamente en las potencialidades del proceso y en sus limitaciones.

a. La necesidad de trabajar definiciones en torno a la Asamblea y al Comité de Gestión

1. El proceso de Asamblea Cantonal es una experiencia de gestión local participativa y democrática. Pero es una ex-

perencia inicial, por lo tanto, aún no consolidada. Lo que interesa, entonces, es apuntar las posibles vías de consolidación.

2. Consolidación de sus vínculos con otros niveles e instancias del proceso de gestión participativa.

a. La Asamblea Cantonal

Incentivar la participación de las organizaciones sociales en la Asamblea Cantonal. Esto implica un conjunto de acciones destinadas a promover el acercamiento de las organizaciones a experiencias de participación, a un mejor conocimiento del proceso de gestión participativa, etc.¹³.

b. El Comité de Gestión

Trabajar una mejor precisión de las funciones del Comité de Gestión y de los nexos e interfases del Comité de Gestión con el Plan de Desarrollo Cantonal, con el gobierno municipal, con las Juntas Parroquiales y organizaciones barriales, con las organizaciones de segundo grado, con otras organizaciones sociales.

Entre los puntos que necesitan ser clarificados, está el de la autonomía del Comité de Gestión: ¿se puede pensar como un organismo autónomo del gobierno municipal?, ¿para

13. En esta línea se inscriben, a nuestro parecer, los talleres está desarrollando la Dirección de Planificación con las organizaciones barriales, si bien ellos cumplen también (y principalmente) el rol de mejorar el vínculo entre las organizaciones y el Municipio.

qué?, ¿cómo? De igual manera, es necesario trabajar una mejor precisión de las funciones del Comité de Gestión (coordinación, seguimiento, evaluación, ejecución, etc.). En la misma línea, trabajar una mejor precisión de las funciones del presidente del Comité de Gestión.

Es necesario precisar los nexos e interfases del Comité de Gestión con el Plan de Desarrollo Cantonal, es decir, con el seguimiento, ejecución y evaluación de lo acordado en la Asamblea Cantonal.

Así mismo, los nexos e interfases de las distintas mesas temáticas del Comité de Gestión con el aparato gubernamental nacional provincial, cantonal y parroquial:

- Los nexos e interfases del Comité de Gestión con las distintas instancias del gobierno nacional.
- Los nexos e interfases del Comité de Gestión con el gobierno provincial.
- Los nexos e interfases del Comité de Gestión con el gobierno municipal.
- Los nexos e interfases del Comité de Gestión con las Juntas Parroquiales.

Del mismo modo, y por tratarse la Asamblea (y el Comité de Gestión, que deviene de ella), de un vínculo entre la sociedad y la institucionalidad, es necesario trabajar los nexos e interfases del Comité de Gestión con las organizaciones sociales:

- Los nexos e interfases del Comité de Gestión organizaciones barriales.

- Los nexos e interfases del Comité de Gestión con las organizaciones de segundo grado.
- Los nexos e interfases del Comité de Gestión con otras organizaciones sociales (cantonales, provinciales y nacionales).

Finalmente, deberían ponerse sobre el tapete los nexos e interfases del Comité de Gestión con los organismos e instituciones de cooperación externa (tanto nacionales como internacionales).

3. Definir los alcances del funcionamiento de la Asamblea

Trabajar una definición más precisa de los ejes temáticos a tratarse en la Asamblea. Discutir la posibilidad de desarrollar Asambleas Temáticas, una vez que las dos primeras Asambleas han definido ya, en cierta manera, los lineamientos generales para el desarrollo cantonal.

4. Definir un pequeño plan para fortalecer el funcionamiento del Comité de Gestión

Por un lado, definir una línea de información y difusión, que ponga en relación más cotidiana al Comité de Gestión (es decir, a las actividades del Comité de Gestión) con la población. El boletín, la búsqueda de un espacio regular en alguna(s) de las principales radios del cantón, etc., pueden ser buenos vehículos para solventar esta necesidad.

Por otro lado, precisar ciertos aspectos de la organización y el funcionamiento interno. El rol del presidente y del coordinador, la regularidad de las reuniones, aun cuando no es-

tuvieren presentes presidente o coordinador. La relación con las Comisiones Temáticas. La existencia de un local independiente, etc. Todos estos son aspectos que entran en este punto.

Ahora bien: inevitablemente, estos temas tocan, unos más que otros, el aspecto de los recursos disponibles o o que se pudieran conseguir.

5 .Un escalón para comenzar

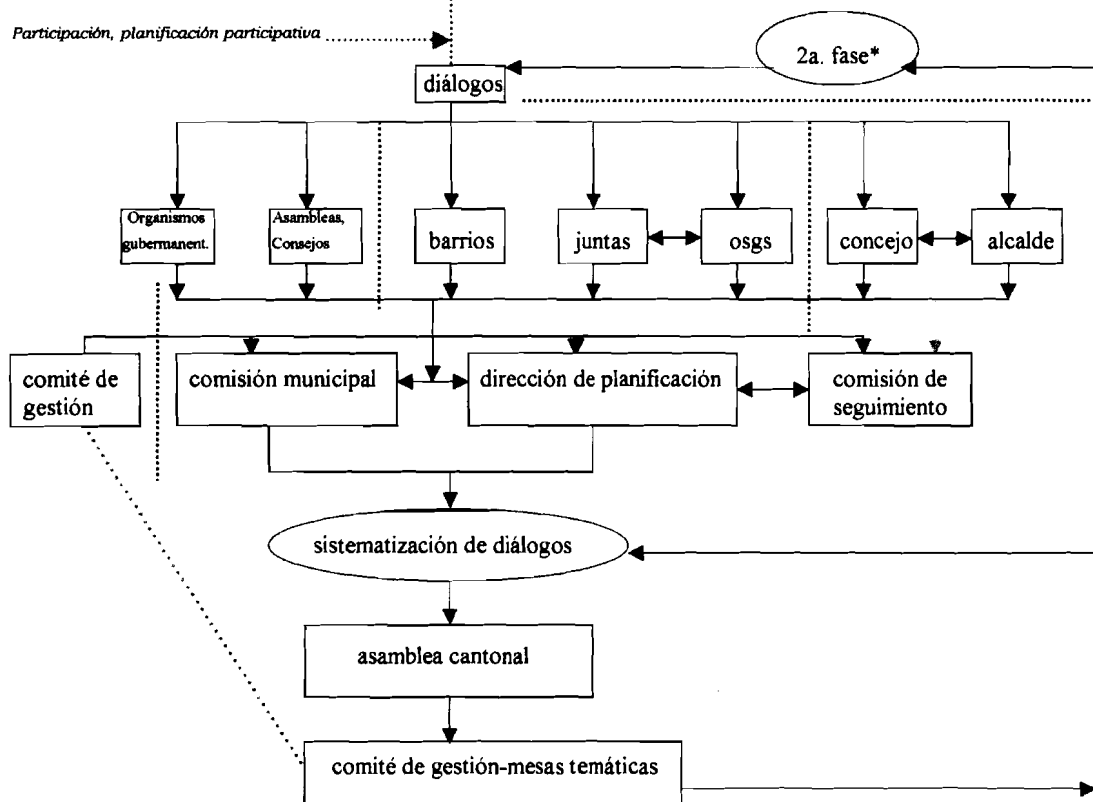
Estas definiciones no pueden ser hechas más que por los actores directos del proceso. Puede ser muy útil comenzar un proceso de definiciones que parta de una autoevaluación del Comité de Gestión (o, quizás, de los Comités de Gestión), tomando en cuenta a las personas que fueron elegidas para formar parte de él tanto en la primera Asamblea como en la segunda.

b. Para una propuesta de organización de la próxima Asamblea

Esta propuesta se sitúa en procesos y prácticas que están en marcha:

Desde el momento en que estamos **ahora**:

Participación, planificación participativa



En donde:

Lo que se presenta corresponde a la dinámica del proceso participativo que se concentra, como eje, en el proceso de Asamblea Cantonal. Se trata, por lo tanto, de ubicarnos en el momento en que se encuentra, hoy por hoy, el proceso, y avizorar las continuidades posibles que se abren ante él.

1. (El momento en que estamos ahora)

- El momento actual es un momento de desarrollo (con todas sus dificultades) de una propuesta de gestión participativa impulsada desde el Gobierno Municipal, que ha tenido una cierta receptividad de parte de la sociedad y de las organizaciones sociales.
- En este marco, en Cayambe se está desarrollando un conjunto de experiencias participativas de gestión local.
 - ~ Por un lado, la experiencia de la Asamblea Cantonal y todo lo que de ella se desprende: el Comité de Gestión, los Consejos (de salud, de ambiente, etc.);
 - ~ por otro lado, experiencias conexas (como la Asamblea de Mujeres);
 - ~ en tercer lugar, acuerdos de cogestión con instituciones estatales: tanto de carácter local (el Consejo Provincial), como de carácter nacional (por ejemplo, el Ministerio de Turismo);
 - ~ en cuarto lugar (por último, pero no lo menos importante), se están avanzando diálogos o encuentros con los barrios y con las parroquias.
 - ~ A esto deben agregarse, por supuesto, las acciones e iniciativas que provienen del gobierno municipal, tanto

de la Alcaldía como del Concejo (en las interconexiones que entre ellos existen).

En consecuencia, podemos hablar del impulso de una iniciativa de “diálogos” o “encuentros” con distintos actores que tienen que ver con el convivir del cantón; esos actores son sociales e institucionales, son locales y externos.

- Es importante recordar que todas estas experiencias están sustentadas en dos principios básicos: participación y descentralización; y que, en conjunto, buscan el fortalecimiento institucional del gobierno municipal y el fortalecimiento de las potencialidades de los actores locales.
- Por lo tanto, es posible pensar en propuestas que coadyuven a que todas ellas confluyan en un proceso coordinado de gestión participativa.

2. (Los diálogos y el procesamiento de los diálogos)

- Para poner en común todos estos esfuerzos, se propone un accionar conjunto de una suerte de *instancia de coordinación* que esté constituida por el *Comité de Gestión* de la Asamblea Cantonal, la *Comisión Municipal* respectiva, la *Dirección de Planificación*, y el *Comité de Seguimiento* del Municipio (que actuará como asesor de la Dirección de Planificación). Este espacio de coordinación conjunto será el encargado de sistematizar los resultados de los diálogos o encuentros con los distintos sectores e instituciones.
- Esta instancia de coordinación tendrá como papel principal preparar la Asamblea Cantonal. Eso implica por lo menos las dos siguientes actividades:

- ~ Sistematizar los avances alcanzados y las demandas planteadas en los diálogos o encuentros con los distintos actores.
- ~ Realizar el diseño metodológico de la Asamblea Cantonal venidera.
- Esto, además, permitiría que el Comité de Gestión asuma un papel claro (e importante) en el proceso participativo, tendiendo a superar una de las limitaciones encontradas.

3. (La Asamblea Cantonal)

- El producto de este trabajo será la base de los materiales para la Asamblea Cantonal. De este modo, las propuestas que en ella se discutan provendrán de un proceso participativo (los diálogos o encuentros), y la Asamblea se enlazará a otras dimensiones de la participación social y de las relaciones entre la sociedad y el gobierno municipal. De este modo, también, se posibilitará que la Asamblea Cantonal integre en su discusión y en sus resoluciones todos los ámbitos de gestión participativa y compartida, lo que dará una visión integral de lo que se está haciendo y lo que puede hacerse en el cantón, a partir de lo que hacen todos los sectores que actúan en él.

4. (El Comité de Gestión)

- El Comité de Gestión es el encargado de operativizar el plan de acción. Esto lo hará en coordinación con la comisión municipal y con la dirección municipal, y lo hará en el marco de un proceso de diálogos o encuentros que permitan institucionalizar la participación en la práctica social, es decir, en un accionar permanente.

5. (La segunda fase)

Esto abre, entonces, la *segunda fase* del proceso, fortaleciendo, en la práctica de los actores locales, sociales e institucionales, el ciclo de la participación en la gestión. Esta segunda fase, a su vez, se abre en dos etapas sucesivas:

- Una primera etapa en la que los diálogos o encuentros retoman los acuerdos de la Asamblea Cantonal y los trabajan en función de la elaboración de un presupuesto participativo (iría a partir de septiembre-octubre de 2003).
- Una segunda fase en la que los diálogos o encuentros comienzan a trabajar la siguiente Asamblea Cantonal (podría ser a partir de febrero de 2004).