

EL PROCESO DE PARTICIPACION PARA EL DESARROLLO LOCAL DE  
COTACACHI, 1996-2003

**Santiago Ortiz Crespo**

**Septiembre 2003**

**FLACSO - Biblioteca**

**Director de la Tesis: Dr. Luciano Martínez**

**Lectores: Prof. Felipe Burbano de Lara, Prof. Carlos Arcos Cabrera**

**Programa de Políticas Públicas**

**FLACSO SEDE ECUADOR**

## ÍNDICE

CAPITULO 1 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA .....	12
<i>Antecedentes históricos</i> .....	14
<i>El debate en América Latina</i> .....	16
<i>Ciudadanía activa y pasiva</i> .....	19
<i>El desafío de la identidad</i> .....	20
<i>La vuelta de la democracia representativa</i> .....	23
<i>Los problemas de escala de la participación</i> .....	25
<i>Modelo único y demodiversidad</i> .....	26
<i>La política del sujeto</i> .....	29
<i>Nuevas perspectivas</i> .....	31
<i>La participación ciudadana</i> .....	36
<i>Participación y desarrollo local</i> .....	41
<i>Información general</i> .....	53
Cap 2 <i>El poder gamonal y la subordinación étnica</i> .....	55
<i>La modernización del agro</i> .....	57
<i>La explosión educativa</i> .....	60
<i>La formación de la Unión de Comunas</i> .....	62
<i>El clasismo</i> .....	63
<i>El retorno constitucional</i> .....	65
<i>El “retiro del Estado”</i> .....	67
<i>El movimiento indígena nacional</i> .....	68
<i>La lucha social y la ciudadanía en Cotacachi</i> .....	75
CAPITULO 3 ACTORES LOCALES .....	83
<i>Composición social</i> .....	84
<i>Nivel organizativo</i> .....	87
<i>Demandas e identidades territoriales</i> .....	91
<i>Los actores</i> .....	95
<i>Capacidad organizativa y actoría política</i> .....	111
CAPITULO 4 EL PROCESO PARTICIPATIVO .....	116
<i>La Asamblea</i> .....	118
<i>Formas de participación</i> .....	123
<i>El plan de desarrollo</i> .....	125

FLACSO - Biblioteca

<i>El presupuesto participativo</i> .....	130
<i>Conflictos</i> .....	133
<i>El carácter del proceso participativo</i> .....	145
<b>CAPITULO 5 DEMOCRACIA Y DESARROLLO LOCAL</b> .....	166
<i>Democracia participativa y representativa</i> .....	168
<i>Asamblea - Municipio</i> .....	169
<i>Democracia y equidad social</i> .....	171
<i>Carácter inclusivo de la democracia local</i> .....	176
<i>Autonomía de la sociedad civil</i> .....	178
<i>La gestión del desarrollo local</i> .....	179
<i>Inversión</i> .....	183
<i>Desarrollo económico local</i> .....	186
<i>Un laboratorio</i> .....	188
<b>CAPITULO 6 CONCLUSIONES</b> .....	190
<b>Bibliografía</b> .....	201

**FLACSO** Biblioteca

## SINTESIS

### **FLACSO Biblioteca**

Desde el año 96 los gobiernos locales en el Ecuador han tomado importancia para el movimiento indígena. A partir de un extenso tejido social y el control de las comunidades sobre los territorios, los indígenas ocuparon diversos espacios locales de la Sierra y la Amazonía, modificando las estructuras de poder existentes.

Mientras en el nivel nacional se asistió en este período a una crisis del régimen político en lo local surgieron varias experiencias de participación y democracia local. Hay ejemplos de planificación, presupuesto participativo, nuevos espacios públicos, mejoramiento de la gestión, programas de turismo, salud, economía, medio ambiente, comercialización o producción agro-ecológica en donde los actores cambian su rol de receptores a un papel activo en su orientación y conducción.

El caso de Cotacachi, un cantón andino ubicado al norte del país, se ha constituido en un referente importante de estos procesos locales, siendo reconocido tanto nacional como internacionalmente como una experiencia pionera en la participación ciudadana local.

En este estudio se analiza las características fundamentales del proceso político local liderado por el Alcalde Auki Tituaña y por la Asamblea de la Unidad Cantonal durante el período 96 2004. En particular examina el comportamiento de los actores y la dinámica de la sociedad civil como factores preponderantes para los cambios institucionales, revelando los alcances y límites del proceso político local.

“El policía Realpe, le llevó a Rafael Perugachi a la cárcel y en el patio grande le golpeó, le ha dado puntapiés y le había sacado el cordón de la trenza y le había amarrado en el pene y le jalaba de allí. Yo supe al día siguiente porque la mamacita me había ido a avisar que el hijo había amanecido mal. Y fuimos por la mañana a verle y le encontramos tiritando de frío y le llevamos al Hospital de Cotacachi pero no le atendieron porque estaba grave. Fuimos al Hospital San Vicente de Ibarra y al día siguiente falleció y en el informe de la autopsia supimos que por los puntapiés había perforado en tres partes el intestino y falleció el compañero”

Testimonio de Alberto Andrango,  
Noviembre, 2002

## Introducción

**FLACSO . Biblioteca**

Mientras el régimen democrático vivió un período de inestabilidad política en la última década, varios gobiernos locales, entre ellos algunos liderados por el movimiento indígena, impulsaron procesos de cambio en los gobiernos y la democracia local.

El Ecuador se encuentra ante una paradoja: tiene problemas de gobernabilidad en el régimen político nacional, mientras hay procesos de innovación en los gobiernos locales.

¿Por qué se plantea esta situación? ¿Por qué se produce esta dicotomía en donde “el gobierno nacional va mal, mientras los gobiernos locales van bien”? ¿De qué democracia estamos hablando cuando se da una crisis en un nivel y estabilidad y legitimidad en otro? Estas preguntas surgen hoy, cuando conmemoramos 25 años de régimen democrático.

Hay estudios que tratan de explicar los problemas de la democracia en el plano nacional, pero hay escasas investigaciones y debates sobre democracia local. Por ello es necesario analizar los procesos cantonales y en particular el caso de los municipios que el movimiento indígena lideró en este período.

Se puede examinar varios tópicos en estos procesos: ¿Cuáles son las características de la democracia local? ¿Qué diferencias hay con el régimen representativo nacional? ¿Los procesos recientes configuran una democracia *alternativa*

beneficiosa entre la democracia participativa y la democracia representativa. Esta democracia tiene tres aspectos que la caracterizan: constituir un espacio público de diálogo entre actores, conformar un espacio ciudadano donde antes hubo segmentación entre mestizos e indígenas y contar con una agenda de desarrollo que reconoce derechos sociales y de identidad.

En este sentido se propone una crítica al enfoque prevaleciente en las ciencias sociales que limita la democracia a la representación y al juego electoral. Se sostiene, en cambio, que en Cotacachi se está renovando la democracia combinando métodos de la democracia directa e indirecta.

La investigación se centra en la creación de un espacio público, lugar del diálogo, planificación y control de los diversos actores y de una práctica sistemática de participación y de ejercicio de derechos y responsabilidades ciudadanas. Al mismo tiempo ese proceso expresado en la Asamblea tiende a modificar al gobierno municipal, ampliando su rol tradicional de representante del sector urbano para constituirse como un gobierno que representa los intereses de actores indígena y mestizos, urbanos y rurales. La inclusión de nuevos actores modifica las políticas locales y presiona por cambios en la organización y el rol municipal.

Por otra parte el proceso electoral y representativo, expresado en la elección del Alcalde Auki Tituaña en el 96 y su reelección en el año 2000, fortaleció esa legitimidad en base al sufragio de la población. El alcalde ha sido un líder importante del proceso, con voluntad política para acometer los cambios, jugando un papel de mediador entre la vieja institucionalidad municipal y las comunidades. De allí que en este trabajo se sostiene que en Cotacachi se renueva la democracia local abriendo nuevos canales para el diálogo ciudadano.

Pero la democracia no solo descansa, en el caso de Cotacachi, en las formas o en los procedimientos. El proceso implica, en tercer lugar, la construcción de nuevos contenidos de desarrollo que se orientan hacia la equidad y la justicia distributiva. A contracorriente de las políticas nacionales con sello neoliberal la agenda local tiene en cuenta los derechos sociales y la inclusión de actores con diversa identidad ciudadana. Además apunta a una conexión entre las dimensiones ambientales, económicas, culturales y políticas del desarrollo, buscando superar un tipo de desarrollo desequilibrado y heterogéneo.

Una cuarta cuestión importante que se plantea en este libro es que los actores indígenas presentes en el cantón tienen un comportamiento democrático, no sólo

porque son un factor decisivo para generar los nuevos espacios de democracia participativa, sino porque en el caso de Cotacachi los indígenas apostaron a la democracia desde el mismo comienzo del régimen constitucional en 1979 y han mantenido desde entonces una presencia activa y constante en el Concejo Cantonal.

Cuando se terminaba este estudio en noviembre del 2003 se publicaron las afirmaciones de Vargas Llosa sobre la amenaza a la democracia desde el “colectivismo” del sector indígena latinoamericano<sup>1</sup>. Al contrario de lo que este escritor afirma, en ese cantón de la sierra, los indígenas no solo que son un actor democrático sino una fuerza que participa en una alianza intercultural con capas medias y finqueros mestizos que construye con gran creatividad nuevas formas, instancias y contenidos de la democracia

El estudio también busca salir de una retórica apologética sobre la participación o el desarrollo y en ese sentido trata de indagar en los conflictos que tiene el proceso, entre el poder económico y político, entre los actores rurales y urbanos, entre la institucionalidad indígena y el Municipio mestizo, entre la sociedad civil y el Estado, entre la creatividad del proceso participativo y los mecanismos de cooptación clientelar y asistencial de la población por varios agentes públicos y privados que inciden en el escenario local.

Y en este sentido muestra los conflictos del proceso en la medida en <sup>que</sup> revela cómo la desigual distribución de la tierra, los recursos naturales y el capital, y la existencia de un polo empresarial moderno, permite la extracción y la reinversión del excedente hacia fuera del entorno local. El estudio revela la fragilidad de un proceso sometido a un marco de políticas nacionales contrarias a la pequeña producción agrícola y artesanal y que sometieron al sector productivo a una agresiva competencia externa por la desregulación de la economía y la dolarización, señalando importantes desafíos que probablemente no podrán resolverse por el esfuerzo de los actores locales, sino por cambios que solo serán posibles por la acción de actores nacionales, en una nueva correlación de fuerzas y con un proyecto político que modifique los ejes del modelo neoliberal prevaeciente en el país. El estudio señala también los riesgos de un proceso que se mueve bajo el paraguas de la retórica del desarrollo, con cierta vulnerabilidad de los actores políticos y sin una clara estrategia que le de sostenibilidad.

---

<sup>1</sup> Diario Hoy, 17 XI 2004

Finalmente es importante señalar los límites de la investigación emprendida. En primer lugar se trata de un estudio de caso y por tanto los hallazgos son válidos a nivel local y no se pueden aún extraer conclusiones para el resto del país. Hay que tomar en cuenta que el cantón seleccionado es pequeño y tiene diferencias con otros cantones en cuanto a la composición étnica y la relación urbano-rural de su población. Por ello queda pendiente realizar un estudio comparativo de los poderes locales lo que podría dar luces para sacar conclusiones generales. En un estudio de caso máxime se pueden generar ciertas pistas para estudios futuros sobre procesos similares en el país, asunto que pienso emprender en el futuro cercano.

Otra limitación del estudio tiene que ver con el hecho que se sustenta en la sociología política y no busca realizar una etnografía de la participación democrática o profundizar en elementos de cultura política. Por cierto un examen de las identidades que se juegan en el proceso político o de la dimensión cultural de la democracia, habría sido muy enriquecedor, pero excede las posibilidades de una investigación para una tesis de maestría como ésta. Las preguntas e interrogantes al respecto quedan pendientes para el futuro cuando se pueda averiguar sobre las percepciones de los actores y el sentido que dan a sus prácticas en medio de procesos de cambio político.

Por otra parte si bien se analiza los resultados de la participación en el campo del desarrollo y la calidad de vida, se los examina como efectos del proceso y no se detiene a analizar la problemática socioeconómica. El estudio se limita a situar algunos indicadores de desarrollo que dan cuenta de ciertas concreciones pero sobretodo de la direccionalidad del proceso, del alcance y los límites del proyecto de desarrollo local impulsado por los actores, pero no aspiran a revelar el conjunto de las tendencias de la realidad local.

Desde el punto de vista metodológico, el estudio se realizó a partir de una indagación exploratoria para sistematizar el proceso participativo. Para ello se reconstruyó la historia reciente del cantón mediante entrevistas a los líderes. Luego se elaboró un mapa de actores para identificar demandas y percepciones sobre los temas centrales de la agenda local. A partir de ese examen se analizó los documentos del sistema participativo, en particular los planes, las memorias de las asambleas, el estatuto y los reglamentos, a fin de reconstruir las propuestas, así como los niveles de organización, participación y representación. Luego se utilizaron instrumentos de medición de la gestión del desarrollo local, los datos censales y evaluaciones de

proyectos del Municipio, los organismos no gubernamentales y agencias de cooperación a fin de situar los logros en los campos más importantes.

Esto permitió ubicar la variedad de las prácticas de desarrollo emprendidas por los actores, su capacidad de negociación y movilización de recursos y algunos efectos en los niveles de vida y desarrollo local. Se revisó los indicadores sociales de los censos de 1990 y del 2001, del INEC-SIISE y las estadísticas vitales para comparar los datos en cuanto al acceso a los servicios. A lo largo de la investigación se efectuó una revisión bibliográfica sobre Cotacachi, donde se encontró información y elementos de análisis sobre el proceso.

El estudio está dividido en seis capítulos. Se parte del marco conceptual donde se presenta el debate en torno a la participación y la democracia. En el segundo capítulo se examina el contexto y la historia reciente a fin de situar los factores que influyeron en la formación de los actores y la construcción de ciudadanía. En el tercero y cuarto capítulos se analizan la capacidad organizativa de los actores y se reconstruye y examina el proceso participativo. El quinto capítulo se dedica al análisis de los cambios que ocurren en la democracia y el desarrollo local, para finalizar con una sección dedicada a las conclusiones generales.

Antes de terminar quiero agradecer a quienes hicieron posible esta investigación. A Flacso en la persona de Fernando Carrión, quien valoró desde el principio el estudio de esta temática, a Luciano Martínez, quien fue el director de esta tesis, a Felipe Burbano de Lara y Carlos Arcos quienes como lectores hicieron observaciones que me han motivado a seguir trabajando en este tema. También quiero agradecer al equipo del IEE CAMAREN y en particular a Ana María Larrea, Ángel Bonilla y María Belén Cevallos, quienes me dieron la oportunidad de elaborar una sistematización de Cotacachi con fines de capacitación.

Es difícil mencionar a todos y cada uno de las personas de la Asamblea y el Municipio de Cotacachi que contribuyeron con sus testimonios y opiniones. Sin embargo no puedo dejar de mencionar el aporte de Alberto Andrango, Segundo Andrango, Hugo Carrera, Patricia Espinosa y Auki Tituaña, con quienes pude dialogar en varias oportunidades y me dieron valiosos aportes para comprender el conjunto del proceso. A Ulpiano Saltos, Nicolás Gómez, Concepción Bonilla, Pedro de la Cruz, Luis Robalino, Ruth Almeida, Rubén Galindo, Leonardo Alvear, Magdalena Juárez, Salomé Gordillo, Rafael Guitarra, Saúl Nájera, Alfredo Calderón, Francisco Grijalva, Tatiana Saltos, Joel Cabazcango, Sonia Córdova, Silvia Quilumbango, Marcelo Muñoz, Luz

Marina Vega, Leonardo Alvear y otros muchos que me dieron sus opiniones. A Jomar Cevallos quien coordinó las asambleas, y organizó y condujo el taller de socialización del informe preliminar y a Verónica Rodríguez quien me asistió en varias entrevistas.

No puedo terminar esta introducción sin agradecerle especialmente a Margarita Velasco, por su compañía y aliento permanente, por sus testimonios personales sobre los hechos que originaron la organización de la Unión de Cabildos y por sus valiosos argumentos para comprender la lucha por la ciudadanía en Cotacachi.

Por cierto los juicios y opiniones que se expresan en este libro son de mi exclusiva responsabilidad.

*El autor*

## **CAPITULO 1 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

## Introducción

Hay varios enfoques sobre el tema de la participación ciudadana, con visiones diferentes y en algunos casos contradictorias, particularmente entre defensores de la democracia representativa y partidarios de la democracia participativa. A menudo se polarizan las posiciones, pues para algunos autores lo que importa es la participación, como sinónimo de democracia, elemento substancial del cambio social y de la creación de una sociedad nueva y *participativa*. Para otros, lo que importa es la representación, originando una postura escéptica sobre la intervención ciudadana directa, pues lo único válido es participar en las elecciones periódicas propias de la democracia *representativa*.

El objetivo de este capítulo es profundizar sobre ese debate a fin de construir un enfoque más completo de la participación. En general se buscará afirmar un concepto *fuerte* de participación que supere una visión instrumental de la misma y que la comprenda como un soporte que enriquece el conjunto del régimen político. Esto será posible si se superan visiones minimalistas de la democracia, que la reducen a una suma de reglas y procedimientos propios del juego electoral, o las visiones funcionales e instrumentales de la democracia participativa.

El tema se abordará en cuatro momentos. Se iniciará ubicando la tensión entre participación y representación referida a la conformación de los Estados Nacionales hasta la crisis del Estado de Bienestar y las corrientes que desde 1980, tienden a revalorizar la participación en torno a la idea de ciudadanía activa. Se plantea la promoción de las virtudes cívicas desde el republicanismo en Estados Unidos, la revalorización de la sociedad civil con los aportes de Gramsci y la crítica desde el neoliberalismo a la pasividad ciudadana. También se subraya la participación desde las vertientes de identidad que provienen del feminismo, las nacionalidades indígenas y el ecologismo.

Luego se revisará el debate contemporáneo entre Sartori, Bobbio y Touraine a partir de la recuperación de la democracia representativa como fruto de la derrota de los regímenes de Europa del Este. Se considera, finalmente, la necesidad de nuevas perspectivas a nivel teórico y político, buscando una nueva síntesis entre ciudadanía como participación y como representación recogiendo el aporte de varias autoras

feministas y del profesor portugués Boaventura de Souza Santos.

A partir de ello se formularán los elementos básicos del concepto de participación ciudadana. Se abordarán sus principales elementos: autonomía, interlocución de actores, relación de poder, participación en las decisiones, pluralismo y fomento de la democracia.

También se abordará brevemente el tema del desarrollo local, dado que el proceso de participación se produce en un cantón de la sierra de pequeño tamaño y con características rurales, en donde los actores se han propuesto impulsar un proceso con dicho enfoque.

### *Antecedentes históricos*

Las diferencias de enfoque en torno a la participación y representación, cruzan buena parte de la teoría política sobre la democracia. Así se señala que si en el origen de la democracia en Grecia la ciudadanía coincidía con la participación<sup>2</sup>, en la constitución de los estados modernos surgió la delegación de poder como fenómeno fundamental de la democracia. Se señala que la categoría de ciudadanía nació en Atenas para referirse al grupo de personas que tenía la responsabilidad de decidir y guiar los destinos de la ciudad. La democracia existente se caracterizaba entonces por la participación directa del ciudadano en los espacios democráticos de la Polis, “dándose una coincidencia entre ciudadanía y ejercicio político pleno” (Palma 1995:53).

Mientras tanto el surgimiento de la ciudadanía moderna se consagra con la constitución de los estados nacionales, el reconocimiento del sufragio universal y de los derechos civiles y políticos contemplados en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, que estableció el nuevo paradigma del ciudadano moderno como titular de poder y nuevo soberano, poseedor de derechos naturales inviolables.

En este contexto la práctica de la democracia directa, que estaba en la base de la identidad política del ciudadano en las ciudades estado del medioevo, se modificó. La constitución de los estados acarrió una despolitización de la condición ciudadana. A través del sufragio, los ciudadanos encomendaban a sus representantes la toma de decisiones sobre lo público.

---

<sup>2</sup> Ver el debate en torno a participación en Ortiz, Santiago, *Participación ciudadana*, Quito ACJ UASB 1998.

“En esas circunstancias se planteaba un dilema práctico entre la masa y la dispersión de los ciudadanos por una parte, y por otra, el ejercicio de la democracia directa...Triunfó la posición que marcó la orientación futura de la república, es decir la delegación de la decisión política en un cuerpo electo de representantes... Ese fue el umbral en que se reificó la concepción de la ciudadanía que ahora equivale menos a un ejercicio de la responsabilidad singular y mucho mas a una condición general y homogénea expresada en una lista de derechos y deberes” (Palma 1995:53).

Como reacción a la delegación del poder surgieron voces en el pensamiento contractualista, como Rousseau, quien planteó que la única democracia real era la democracia directa. Para este autor “la soberanía no puede ser representada”, y se requiere varios factores para una auténtica democracia “un Estado pequeño, sencillez en las costumbres para resolver la multitud de asuntos, mucha igualdad en rangos y fortunas, poco o ningún lujo” (Bobbio 2001:50).

También varios actores sociales y políticos reivindicaron la democracia directa en el siglo XIX, especialmente los movimientos obreros y anarquista que plantearon un control directo sobre el poder. El debate en torno a la participación se produjo en el movimiento socialista en torno a la experiencia de la Comuna de París y las propuestas utópicas.

En el marxismo se plantean varios debates en torno a la acción directa. Rosa Luxemburgo plantea la huelga de masas como elemento fundamental de poder frente a la concepción de concentración del poder en el partido revolucionario de Lenin<sup>3</sup>. Gramsci amplía el debate al plantear la idea que es necesario transformar la sociedad para transformar el estado, planteando como elemento central la construcción de hegemonía, idea que desde los años 60 y 70 del siglo pasado será una de las claves del debate sobre la participación en América Latina.

Pero el fenómeno fundamental en torno a la democracia en el siglo XX tiene lugar cuando varias vertientes obreras entraron en alianza con los empresarios para la constitución del Estado de Bienestar. Este fenómeno implica que se institucionaliza los

---

<sup>3</sup> El voluntarismo y el carácter iluminista de esta concepción ha sido fuertemente criticada con el declive del socialismo “real”, pero sin duda ya estaba presente en las reflexiones de las corrientes de la izquierda latinoamericana influenciadas por Gramsci, Freire y los pensadores de la transición a la democracia en los 70 y 80.

derechos sociales en los países de Europa a cambio de afirmar el sistema representativo. El Estado se convirtió así en garante de la ciudadanía, mientras los ciudadanos delegan el mandato a sus representantes para que tomen las decisiones en su nombre.

### *El debate en América Latina*

En un contexto de lucha anti-dictatorial en América Latina, se identificó la participación como “popular”<sup>4</sup> desde los años 60. Predominaba entonces una visión de clase en una perspectiva de cambio social y de constitución de un sistema político diferente. Desde una visión contestataria se afirmaba la participación directa y se tendía a desvalorizar cualquier proceso de representación en el Estado (Phillips 1994; Pachano 1997).

La idea de las corrientes radicales era potenciar los conflictos de clase existentes en la sociedad frente a un poder impermeable a la participación. Se orientaban a crear un poder popular creando, de ser necesario, estructuras paralelas en base a la democracia y la acción directa. Estas posiciones radicales marcaron el pensamiento y las prácticas sobre el desarrollo, el trabajo social, la educación popular, la teología de la liberación y teoría de la dependencia.

Hubo también corrientes que enfatizaban el consenso, planteando como objetivo mejorar el sistema. En este caso se orientaban a preservar el poder y mejorarlo, eliminando sus trabas burocráticas (más transparencia y agilidad) y completando las estructuras existentes.

Para las dictaduras y regímenes autoritarios de esa época, el tema de la participación estaba ausente de su lógica de poder, sin embargo, existieron gobiernos, como el de Velasco Alvarado en el Perú en la década del 70, que se plantearon propuestas de inclusión por parte del Estado. Ante esta participación inducida por el Estado la crítica de los partidarios de la participación era clara: si el Estado toma la iniciativa, coopta a los actores sociales y les alinea en una suerte de corporativismo; solo la iniciativa de los actores sociales desde abajo da posibilidades de autonomía política de los sujetos.

Hacia el 80 se produjeron procesos de retorno a la democracia en la mayoría de los países de América Latina, lo que creó un nuevo escenario político en la región. Se podría señalar al menos tres fenómenos que marcaron el carácter del nuevo régimen

---

<sup>4</sup> Ver Ecuador Debate No. 41, CAAP, agosto 1997, particularmente el artículo de Hernán Ibarra, “Negación, exaltación y desencanto de las culturas populares en América Latina.”

democrático: un tipo de democracia delegativa que no logra superar las tradicionales relaciones clientelares y patrimonialistas de las sociedades nacionales y que consagra el peso de las élites, un proceso de erosión de la ciudadanía en medio del imperio del mercado, especialmente con la regresión sobre los derechos sociales y finalmente la existencia de algunas vertientes sociales que buscaron *democratizar* la democracia desde abajo, construyendo nuevos espacios y contenidos de la participación.

Guillermo O'Donnell planteaba una crítica respecto a la democracia delegativa en América Latina, cuando afirmaba que éstas se sustentan en la ausencia de mecanismos de mediación entre gobernantes y gobernados y la existencia de débiles mecanismos normativos y formales que deja amplio espacio a la existencia de canales informales en torno al clientelismo, al personalismo o al patrimonialismo<sup>5</sup>. Además se organiza un tipo de gobierno autoritario y presidencial que se enfrenta a una función parlamentaria débil, a la virtual inexistencia de instancias de control y cuyas autoridades consideran que puede hacer lo que quiera una vez electas, sin consultar ni rendir cuentas a los ciudadanos.

Este enfoque de O'Donnell es vigente hoy para buena parte de los países de la región. En el Ecuador es evidente el presidencialismo y la erosión de las instancias parlamentarias, así la falta de credibilidad de los partidos políticos, que están llamados a ser los mediadores de la intervención política del pueblo. Por más que se han intentado reformas del Estado, éstas no han tenido efecto en gran parte porque se han concentrado en procesos de modernización del aparato burocrático y no en una apertura del Estado hacia los ciudadanos.

En segundo lugar la apertura democrática y la instauración de nuevas reglas de juego de la representación política generaron confusión dado que se amplió el terreno de los derechos políticos, a costa de la restricción de los derechos sociales. Y esto dado que los actores que habían impulsado procesos de democracia directa en los gobiernos de facto se encontraron de pronto con un escenario diferente y mucho más amplio, en donde perdieron la iniciativa ante la convocatoria del sistema electoral. Al mismo tiempo en las dos últimas décadas se acentuó la desigualdad social y se afirmaron los mecanismos de exclusión.

---

<sup>5</sup> "[...] las democracias delegativas se basan en la premisa de que la persona que gana la elección presidencial está autorizada a gobernar como él o ella crea conveniente, solo restringida por la cruda realidad de las relaciones de poder existentes". O'Donnell, G., *Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Ed. Paidós, Buenos Aires, 1997, p. 293.

“El retorno a la democracia implicó una revitalización de los partidos políticos y un énfasis en la institucionalización que privilegió los esfuerzos de construcción de las instituciones propias del sistema político guiados por una lógica de la *governabilidad*. Este esfuerzo a menudo entra en contradicción con las formas no institucionalizadas de manifestación de viejas y nuevas demandas sociales e incluso con los impulsos más participativos de la democratización...El discurso democrático se torna hegemónico. Al mismo tiempo, el poder económico contradice el discurso democrático. En realidad hay un doble discurso: un discurso de participación política institucional y un no discurso de la exclusión económica” (Jelin 1995:3-5).

Sin embargo en varios países, en los que los actores sociales mantuvieron la iniciativa en la lucha por la democracia, las reglas de juego electoral fueron insuficientes para canalizar las demandas sociales y políticas de la población. De allí que se abrieron espacios, se incluyeron nuevos actores, se ampliaron las instituciones y los derechos y se planteó nuevos contenidos al régimen político. Un punto clave fue el de la organización de la sociedad civil y la apertura de nuevos espacios de acción y toma de decisiones y en segundo lugar un cambio político y no solo administrativo de los estados a nivel nacional y local abriéndose a la sociedad.

Esto es lo que está pasando en varios procesos latinoamericanos donde se construye una nueva forma de interrelación de los actores de la sociedad civil, en medio del vacío dejado por el retiro del Estado y sus políticas sociales. Se abre un espacio público de diálogo e interlocución, de reconocimiento de derechos y afirmación de actoría social, que tal como señala la autora Sonia Fleury, está aportando a la redefinición de la democracia y a un debate enriquecedor en las ciencias sociales:

“La demanda social y la autoorganización de la sociedad en torno a sus intereses particulares, creando una esfera pública no estatal que actúa en el vacío generado por la inexistencia de los derechos sociales. Estas organizaciones suelen ser mediadoras de la acción política directa de los ciudadanos creando condiciones para una reforma del Estado que de pie a una nueva relación con la sociedad, especialmente con los excluidos, que es la contribución más importante de América Latina a la Teoría de la Democracia” (Fleury 1994:10).

Con ello, en América Latina se vive un proceso contradictorio de generalización de la ciudadanía y la democracia y erosión de las bases de sustentación debido a los procesos de exclusión y negación de los derechos sociales. Al mismo tiempo se plantean aportes teóricos que deben recogerse para analizar los procesos participativos.

### *Ciudadanía activa y pasiva*

En los años 80 se dio un amplio debate sobre el tema de la ciudadanía a nivel internacional. Varias corrientes cuestionaron que el Estado haya atendido solo el ámbito de los derechos, constituyendo una ciudadanía *pasiva* en cuanto a responsabilidades<sup>6</sup>.

Posiciones liberales en Estados Unidos plantearon la importancia de fomentar las virtudes cívicas (autoestima, tolerancia, ética laboral, iniciativa, control) y de participación pública, pues el Estado sería incapaz de resolver las necesidades como salud o medio ambiente, si no colabora la ciudadanía.

Por su parte, los neoliberales critican al Estado de bienestar que promueve la pasividad en los pobres, creando una cultura de la dependencia. Ellos plantean que los ciudadanos(as) deben asumir responsabilidades; la principal de ellas es participar en el mercado ganándose la vida. El mercado es considerado una *escuela* de virtudes ciudadanas.

Otra corriente muy fuerte planteaba que la sociedad civil es la escuela privilegiada de formación ciudadana en sus diversos ámbitos (organizaciones voluntarias, asociaciones de vecinos, cooperativas, etc.). Walzer sostiene que la cultura ciudadana que hace posible las democracias políticas solamente se puede aprender en las redes de asociaciones<sup>7</sup>.

Este debate de carácter teórico trasciende hacia el campo del desarrollo. Las Naciones Unidas convoca diferentes cumbres mundiales que colocan a la participación en un lugar importante. Las Cumbres de la Mujer, celebrada en Nairobi en 1985, sobre el Niño, celebrada en Nueva York en 1990, sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de

---

<sup>6</sup> El debate sobre ciudadanía activa y pasiva se produce especialmente en el mundo académico y político de Estados Unidos en la década del 80. En esta sección seguimos las afirmaciones del autor peruano Sinesio López, *Las Ciudadanos Reales e Imaginarios*, IDS, Lima, 1997.

<sup>7</sup> “Walzer plantea que mucha gente esta atrapada en relaciones de subordinación, por lo que se necesita una asociacionismo crítico. Es en las organizaciones voluntarias (iglesias, sindicatos, asociaciones) donde se aprende las virtudes , pues allí se forman el carácter, competencias y la capacidad de la ciudadanía, se interioriza la idea de responsabilidad personal y se aprende el autocontrol”, en: Kymlicka Will, Norman, Wayne, Universidad de Ottawa, “El Retorno del Ciudadano : una revisión de la producción reciente en Teoría de la Ciudadanía” en *La Política*, España, 1996:19

Río de Janeiro en 1992, sobre los Derechos Humanos de Viena en 1993, sobre la Población y el Desarrollo realizada en El Cairo en 1994, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague en 1995 y el Hábitat II, realizada en Estambul en 1996, así como las conferencias sobre pueblos indígenas, ponen énfasis en la integración social como elemento para lograr sociedades estables y seguras, planteando tanto la participación directa como la intervención mediante representantes electos en la definición de las políticas públicas. Es particularmente significativo su aporte en relación al reconocimiento de las diversas identidades y actores -mujeres, niños, grupos étnicos, minorías sexuales, pobladores y jóvenes.

Para el Banco Mundial, si bien el espacio fundamental de participación es el mercado, el Estado debe intervenir ante la ineficiencia de éste en función de mejorar el acceso de los pobres a los servicios fundamentales. Para ello, la participación es un recurso importante, que forma parte de una estrategia de largo plazo de esta entidad, que la define como un proceso a través del cual las partes interesadas orientan y controlan en forma compartida las iniciativas de desarrollo y las decisiones y recursos que afectan a éstas.<sup>8</sup>

Hay diferencias en los enfoques entre el Banco Mundial y otras agencias de desarrollo, pues la GTZ de Alemania o CIDA del Canadá, plantean la participación en el marco de una estrategia de democratización, mientras el Banco Mundial la considera un medio para mejorar la eficacia de los procesos de desarrollo.

### *El desafío de la identidad*

Una vertiente fundamental que revaloriza la ciudadanía activa es la que proviene de los movimientos de identidad que demandan reconocimiento a la diferencia. Los movimientos ambientalistas, feministas y étnicos plantean críticas a la pasividad y proponen el *empoderamiento*, la participación en lo local y el autogobierno como ámbitos y estrategias dirigidos a enfatizar las responsabilidades ciudadanas.

Los nuevos movimientos sociales retoman la participación directa como un elemento básico para afirmar la identidad de los actores, procesar demandas, hacer propuestas y transformarse en sujetos de la vida democrática. La vida cotidiana y sus

---

<sup>8</sup> Banco Mundial 1994: 2. Un documento del Banco Mundial advierte que debido al convenio constitutivo del Banco Mundial se prohíbe expresamente a éste participar en asuntos políticos, de manera que la cuestión específica de la democratización queda excluida.

entornos -la familia, la escuela, el barrio- se convierten en un amplio escenario de participación. El rico y múltiple proceso que se desata lleva a retomar la crítica a una democracia representativa que se reduce al voto cada cierto tiempo, despolitizando y empobreciendo el ejercicio de la ciudadanía.<sup>9</sup>

El aporte de estos movimientos es significativo, tal como plantea un autor:

”Los nuevos movimientos sociales han reactivado una revisión de la idea del poder como un fenómeno multidimensional y proveniente de fuentes muy diversas (el llamado “mosaico de la dominación”), lo cual ha dotado al feminismo, al comunalismo solidario, al ecologismo, etc., de un arsenal crítico de alta capacidad movilizadora” (Dilla 1997:149).

La crítica se dirige al concepto mismo de ciudadanía pues el reconocimiento de la igualdad de las personas se constituyó paradójicamente en un recurso para perpetuar las desigualdades dado que para ser universal, la ciudadanía prescinde de las diferencias; es una ciudadanía homogénea, pues se aplica sin distinción de raza, religión, sexo, edad, etc.

Negros, indígenas, mujeres, homosexuales y migrantes, entre otros, han atacado esa ficción de igualdad y han demostrado como se perpetúa la desigualdad en hechos como la discriminación en la representación política por ser mujer, en formas de etnocidio que obligan a los indígenas a perder su identidad para ser tratados como ciudadanos(as) o en los fenómenos de pobreza y exclusión social íntimamente ligados a aspectos raciales.

Esto significa que la democracia liberal acentúa la desigualdad al destacar lo común y homogéneo de los ciudadanos(as), al no mirar y dar tratamiento a las particularidades y diferencias. Se plantea cierto límite histórico del concepto de ciudadanía, límite que solo podrá ser superado en la medida en que al tiempo que se garantiza la igualdad, se reconozcan las diferencias y las identidades.

La autora Iris Marion Young (1996) plantea la existencia de una ciudadanía diferenciada, es decir que los miembros de grupos desfavorecidos serían incorporados a la comunidad política no solo como individuos, sino a través de sus respectivos grupos. Para ello plantea el reconocimiento de derechos colectivos: derecho de representación

---

<sup>9</sup> Para una visión de las fuentes de “izquierda” de la participación ver Haroldo Dilla:1997

en los espacios de decisión política, derecho a la pluriculturalidad que responde a las diferencias, derechos de autogobierno con la transferencia de poder desde el gobierno central a las comunidades.

Por otro lado, al constatar una historia de discriminación, opresión y etnocidio contra los indígenas en América Latina, Stavenhagen plantea la noción de *derechos étnicos* debido a las desventajas y violaciones que sufren como entidades étnicas propias, distintas de la sociedad dominante. Al criticar la visión homogeneizante de los derechos humanos, plantea que existe un núcleo de derechos humanos básicos universales, una periferia de derechos humanos específicos propios de categorías particulares de la población (niños, mujeres, trabajadores, migrantes, minusválidos, refugiados, indígenas, etc.). Los derechos básicos universales no pueden ser plenamente disfrutados si no se ejercen y protegen simultáneamente los derechos periféricos específicos. (Stavenhagen 1999, Pg.158)

Esta idea no es aceptada por algunas corrientes que argumentan que la visión de los derechos especiales afectaría aquello que ha sido positivo en el desarrollo de una idea de igualdad para todos los ciudadanos(as). Sin embargo, la legislación internacional avanza sobre el tema y ya hay un reconocimiento de los derechos de los pueblos por parte de las Naciones Unidas. No se trata de descartar la idea de los derechos universales o de la ciudadanía como categoría universal, sino de enriquecerlas incorporando la pluralidad en su contenido; por otra parte se concibe que los derechos no son aislables, sino que forman parte de un *sistema de derechos* en donde cada uno se complementaría con los demás, de manera que derechos individuales y colectivos estarían articulados.

Reconocer las identidades y las diferencias implica también el reconocimiento de la participación, pues constituye un vehículo imprescindible para que los diversos grupos sociales afirmen su identidad, planteen sus demandas y breguen por la superación de las desigualdades existentes históricamente en la sociedad. La participación contribuye substancialmente a plantear un nuevo *contrato social* donde los grupos dominados logren su reconocimiento por el Estado y por tanto se amplíen los derechos y la democracia.

Las transformaciones del pacto social que sustentó el Estado de bienestar abren la perspectiva de nuevos “contratos sociales”, en este caso no solo entre individuos, sino entre grupos sociales, generaciones, sexos y entre Estado y ciudadanos, planteando una creciente demanda de participación y control social ( Fleury 1994).

## *La vuelta de la democracia representativa*

La reforma del Estado, así como la emergencia de la sociedad civil y la ciudadanía han provocado corrientes favorables al tema de la participación. Sin embargo, la hegemonía global del discurso democrático a partir de la caída de los regímenes del socialismo real y las dictaduras latinoamericanas ha provocado un regreso a las tesis liberales que revalorizan la democracia representativa frente a la participación.

Los argumentos que plantean los defensores de la representación son varios: la necesidad de observar reglas de juego generales para todos los ciudadanos, lo cual no sería respetado por los participacionistas dado que quienes se involucran en los procesos participativos son unos pocos; el papel que ocupan los representantes en función de los intereses generales de la nación y no de grupos particulares y la necesidad de observar la prohibición del mandato imperativo y finalmente el peligro de que ciertas formas de acción directa, como la reiteración de un gobierno plebiscitario afirmen unanimidades que no permiten el disenso.

Para analizar los argumentos partamos de una visión de la democracia que ha llegado a generalizarse en la última década con gran fuerza. Bobbio plantea la necesidad de una definición procedimental mínima de la democracia:

“La única manera de entenderse cuando se habla de democracia...es caracterizarla por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establece quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos” (Bobbio 2001:24).

Esta definición implica que el mayor número de personas esté autorizado a tomar las decisiones y que se observe como regla fundamental, la de la mayoría. Además agrega otra condición: que los llamados a tomar las decisiones puedan escoger entre alternativas reales, para lo cual se les debe garantizar las libertades fundamentales -opinión, expresión, reunión, asociación, etc.-.

Esto significa, para este autor, que el Estado liberal que garantiza las libertades es el supuesto político y jurídico de la democracia; para él hay una interrelación entre el Estado de derecho y la democracia, dado que las libertades permiten la existencia de la

democracia y esta a su vez las garantiza.

Señala dicho autor, que la concepción de la libertad de los modernos se diferencia de los antiguos en su énfasis en las libertades como garantías contra el dominio del Estado, en el goce de los ciudadanos de las libertades negativas, mientras que los antiguos afirmaban como principio la soberanía popular, el llegar al poder, es decir la libertad positiva.

Esta relación descansa a su vez en una concepción moderna de la sociedad que supera la visión organicista de los antiguos, presente hasta la sociedad medieval en feudos y corporaciones. La concepción individualista permite superar la intermediación de cuerpos colectivos, en la medida en que son los individuos libres los que definen las leyes y las instituciones según las cuales se organiza la sociedad. Esta es la base de la concepción de la ciudadanía y el sufragio universal, por las que los individuos son reconocidos jurídicamente como titulares de poder y de derechos.

A partir de esta definición de la democracia hoy en boga es posible entonces comprender las tesis de los pensadores liberales defensores de la representación. Los ciudadanos deciden mediante el sufragio quienes los representan en los espacios de toma de decisiones (sea Parlamento, ejecutivo o Municipio). Esa representación tiene una característica central: los representantes una vez electos se convierten en representantes no del individuo y sus intereses particulares, sino de los intereses generales de la sociedad y la nación.

Sartori, uno de sus más radicales defensores, subraya la tradición republicana de prohibición del mandato imperativo como uno de los elementos centrales de la democracia, lo cual descarta, según su opinión, la revocabilidad del mandato. Cita a Burke en el Discurso a los electores de Bristol de 1774, cuando señala:

“El Parlamento no es un congreso de embajadores de diferentes y hostiles intereses que cada uno ha de defender como agentes y abogados sino la asamblea deliberante de una nación con un interés, el del conjunto, que no ha de guisarse por intereses o prejuicios locales sino por el bien común resultante de la razón general del conjunto. Cada uno elige ciertamente, a un parlamentario peor una vez elegido, éste no es parlamentario de Bristol, sino miembro del Parlamento” (Sartori 1998:17).

No se trata por tanto de que los ciudadanos den un mandato imperativo a los representantes, si no más bien que éstos actúen en nombre y en beneficio de la nación.

Según Sartori la representación política no puede confundirse con la representación de los intereses privados. En el derecho privado el mandatario da instrucciones y el mandado los cumple. De no estar de acuerdo el mandatario puede revocar el mandato:

“En el caso de la representación pública el representante lo es de miles de electores por lo que la magnitud de éstos disuelve los intereses particulares. En el derecho público desaparece las instrucciones vinculantes y la revocabilidad inmediata. El principio de que los representantes no pueden estar sujetos a mandato imperativo está firmemente arraigado en la teoría de la representación política y el constitucionalismo” (Sartori 1998:99).

Sartori por otra parte señala la necesidad de seleccionar a los que toman las decisiones en función del mérito y la calidad, lo cual implica defender el papel de las elites y constatar la superioridad de un sistema que descansa en los mejores y no en la ignorancia de muchos de los electores:

“Lo que no se preguntan los directistas es si el ciudadano decisor está capacitado para resolver cuestiones complejas. Ellos argumentan que si están para elegir a su representante están capacitados para resolver, lo cual significa que no hay diferencia entre elegir a un médico y curarse a sí mismo...una estupidez que no tiene límites” (Sartori 1998:98)

### *Los problemas de escala de la participación*

Si bien comparte varios de los argumentos de Sartori, Bobbio plantea una posición diferente. Para él la participación es una demanda justa siempre y cuando no se quiera excluir a otras y se la circunscriba a nivel local.

Aunque afirma igual que Sartori que los representantes políticos deben tutelar la búsqueda de los intereses generales, acepta que es posible una combinación con la

participación, aunque para él las instituciones de la democracia directa por sí solas no pueden sustentar una democracia.

“Donde no es posible la democracia directa, a causa de la amplitud del territorio, del número de habitantes y de la multiplicidad de problemas que deben resolverse, es necesario recurrir a la democracia representativa. La garantía contra el abuso de poder no puede nacer únicamente del control desde abajo, que es indirecto, sino contar con el control recíproco entre grupos que representan a los diversos intereses, los cuales se expresan a su vez en distintos movimientos políticos que luchan entre sí por la conquista temporal y pacífica del poder” (Bobbio 2001: 62).

Para Bobbio entre las dos formas de democracia existe un *continuum* una gama de posibilidades de intervención que son aceptables en una democracia integral.

“En general entre democracia directa y representativa no hay dos cuerpos diferentes, dos sistemas alternativos, sino un continuum, por lo que un sistema de democracia integral puede abarcar a las dos, pues son compatibles entre sí” (Bobbio 2001:62).

Para Bobbio más que un paso de la democracia representativa a la participativa lo que se está produciendo es una ampliación de la democracia a la sociedad civil, lo que él llama “democracia social”. Esto implica un paso de la democratización del Estado a la democratización de la sociedad.

La teoría democrática impulsa la democratización del poder a través del impulso de las vertientes sociales y políticas que vienen de abajo, la distribución del poder en varios centros, la tolerancia, el respeto al disenso, la transparencia, el control del poder y el pluralismo.

“El camino señalado puede conducir a la ampliación de la democracia sin desembocar necesariamente en la democracia directa” (Bobbio 2001: 73).

*Modelo único y demodiversidad*

El autor Boaventura de Souza Santos tiene una lectura crítica de Sartori y Bobbio, pues según él buscarían limitar la diversidad democrática, reduciendo la democracia a un sólo modelo centrado en el juego electoral y un sólo tipo de democracia, la representativa. De Souza señala que sus enfoques se enmarcan en una corriente, a la que llama “hegemónica”, que afirma el papel de las elites y justifican los problemas que tiene la democracia liberal. Para de Souza la extensión de la democracia en todo el planeta, se habría hecho a costa de perder su calidad<sup>10</sup>.

Para dicho autor el enfoque “hegemónico” se sostiene en torno a tres líneas de argumentación: la democracia como forma y no como sustancia, la teoría de la complejización de las organizaciones basada en teoría de Weber sobre la burocracia y el tema de las escalas planteada por autores como Dahl o Bobbio.

En cuanto a lo primero, la teoría procedimentalista reduce a la democracia a un régimen definido por la creación de normas, que aseguren la libre concurrencia de los actores políticos, en contra de la definición de la democracia como un régimen asentado en valores y en una soberanía popular mandataria de las políticas estatales.

Esa visión procedimental se articula con una visión elitista para autores como J. Schumpeter quien señala que son las elites las que deben competir por llegar al gobierno, pues la población es apática y el ciudadano común no tiene capacidad ni interés político para informarse, juzgar y tomar decisiones. Así la soberanía popular no puede resolver cada cuestión sujeta a debate en la democracia. Según Schumpeter a la población solo se le puede pedir que elija a los líderes de la democracia. De allí que la democracia se reduciría a ser un método de toma de decisiones “un método político, un cierto tipo de arreglo institucional para llegar a decisiones políticas y administrativas” (Schumpeter, J. 1942:242, citado por Santos, Boaventura de Souza, Op.cit. p.8).

Según de Souza un segundo paso en la argumentación “hegemónica”, lo dará Weber cuando en su análisis de la burocracia señala la tendencia a la complejización de las organizaciones. La división del trabajo y la especialización propia de la burocratización aleja al ciudadano común de las decisiones, que deben ser tomadas crecientemente por los técnicos.

Bobbio radicalizaría la posición de Weber al afirmar que el ciudadano sabe que está desistiendo de las actividades económicas y políticas, a favor de la burocracia:

---

<sup>10</sup> Esta sección sigue la argumentación del texto de Santos, Boaventura de Souza, “Para Ampliar el Canon Democrático, Introducción” en [www.ces.uc.pt/bss/documentos](http://www.ces.uc.pt/bss/documentos).

“A medida que las sociedades pararon de una economía familiar a una economía de mercado, de una economía de mercado a una economía protegida, regulada y planificada aumentaron los problemas políticos que requieren competencias técnicas. Los problemas técnicos requieren a su vez expertos, especialistas....Tecnocracia y democracia son antitéticas. Si el protagonista de la sociedad industrial es el especialista, imposible que llega a ser el ciudadano común” (Bobbio 1986; 33 34, citado por Santos, Boaventura de Souza, Op.Cit. Pg. 8)

El tercer paso en esta argumentación lo daría Dalh y tal como vimos anteriormente, el propio Bobbio, para quienes la participación es posible en sociedades de pequeña escala pero no en las de gran escala en donde solo sería posible la representación.

Ante estos argumentos de la corriente hegemónica el autor señalado plantea concepciones alternativas “contra hegemónicas”, donde ubica los aportes de Castoriadis, Habermas, Lechner y otros más al tiempo que experiencias y vertientes democráticas que se están dando en países del norte como los del sur.

Para de Souza estos autores mantienen una respuesta procedimental al problema de la democracia, pero colocan en el interior de la discusión democrática un procedimentalismo social y participativo, que transforma las normas e instituciones existentes, que incluye nuevos actores y que crea una nueva “gramática social”. capaz de cambiar las relaciones de género, raza, etnia y una nueva forma de relación Estado-sociedad. Se trata en este sentido de la ampliación del campo de la política:

“En A. Latina la actual revalorización de los procedimientos e instituciones formales de la democracia no puede apoyarse en hábitos establecidos y normas reconocidas por todos. No se trata de restaurar normas regulatorias sino de crear aquellas constitutivas de la actividad política: la transición exige la elaboración de una nueva gramática (Lechner 1988: 32, citado por Santos, Boaventura de Souza, Op.Cit. p. 19)

En segundo lugar señala que según Weber cada problema administrativo implica soluciones homogéneas en cada nivel de la burocracia, modalidad que no toma en cuenta que “los problemas administrativos exigen cada vez más soluciones plurales en

los cuales la coordinación de grupos distintos y soluciones diferentes ocurren en el interior de una misma jurisdicción” (Santos, Boaventura de Souza, Op.Cit p. 12). De esta manera la participación de actores que tienen diversa información es indispensable para lidiar con problemas complejos y con la generación de políticas en diversos campos, escalas y ámbitos.

En tercer lugar se coloca el problema de la relación entre representación y diversidad cultural. Los grupos más vulnerables socialmente, los sectores menos favorecidos y las etnias minoritarias no logran que sus intereses sean representados en el sistema político con la misma facilidad que el de los sectores mayoritarios o económicamente más prósperos. Esto es particularmente importante en sociedades pluriétnicas o en donde las elites tienen un comportamiento particularista. La solución de mayoría o consenso que da la teoría democrática liberal no se soluciona por escalas, pues la diversidad o la exclusión existen tanto a nivel local como nacional. De allí que se relativiza la representación y que se requiera nuevas soluciones en donde tienen un lugar importante los arreglos participativos.

En resumen Boaventura De Souza Santos plantea que actualmente las sociedades se enfrentan a una pérdida de la *demodiversidad* por la imposición de un modelo único, en un planeta donde hay una diversidad de culturas y de valores. Ante ello reivindica la democracia participativa, la conjunción de las dos o la apertura de la representativa a mayor inclusividad. Por otra parte propone desarrollar la democracia local alternativa, vinculado con redes nacionales o globales contrahegemónicas .y ante una visión geográfica de las escalas y la representación por agregación que no dan respuesta al problema de la multiculturalidad y la exclusión plantea una combinación de los diversos tipos de democracia.

La solución no está solo en reservar el dominio nacional a la democracia representativa y tolerar la participativa en lo local sino en una complementariedad, una articulación mas profunda entre las dos, lo cual presupone que los gobiernos reconozcan la participación, las formas públicas de monitoreo de gobiernos y los procesos de deliberación pública integrando las cuestiones de la pluralidad cultural y la inclusión social. En realidad se trata de convertir a la democracia en una propuesta creativa y abierta a la experimentación, la innovación e inventiva social.

*La política del sujeto*

Para Touraine la democracia no puede dejar de tomar en cuenta los conflictos y adversarios que tiene en cada época histórica, por lo tanto cada fase define la democracia con diversos contenidos. Si a inicios de la modernidad, la lucha contra las monarquías demandó una democracia articulada a la soberanía popular y a los principios de libertad y distribución del poder de los ciudadanos, no es lo mismo en los siglos XIX y XX en donde impone la lucha social contra una burguesía expoliadora; en esta fase se plantea una democracia vinculada con la ciudadanía social, es decir se trata de una época que reclamó un énfasis en los derechos sociales y en la libertad positiva que les haga posible.

El autor no niega la pertinencia de la participación, pero plantea que ésta corresponde a una visión republicana, contagiada del enfoque de la libertad de los antiguos, en donde el énfasis estaba en la distribución del poder. Luego de un siglo XX contagiado de totalitarismo y estados voluntaristas de diverso signo (populistas, de liberación nacional, social-demócratas, socialistas, fascistas) los peligros centrales que se ciernen sobre la democracia están en el ansia controladora del Estado. Ante ello el problema no está ni en la participación ni en la representación, sino en una limitación de estos factores que permita asegurar un espacio de desarrollo libre de los sujetos.

Aparte del poder concentrador de los Estados, sitúa también otras amenazas contra la democracia y contra la libertad de los sujetos: el dominio del mercado con sus impactos en la desigual distribución de la riqueza, las tecnologías del consumo de masas y la comunicación y la existencia de pertenencias comunitarias cerradas, fundamentalistas, que no aceptan reglas de juego generales. De allí que con la llegada de la sociedad postindustrial, el consumo y la cultura de masas, se afirma la cuestión de la libertad ante el autoritarismo, articulada a la construcción y diálogo de los sujetos y sus identidades.

Para él, el sujeto tiene como objetivo liberarse de todas las formas de amenaza y dependencia. Por tanto el sujeto combina tres elementos:

“La resistencia a la dominación, el amor a su mismo y su libertad como condición de su felicidad y el reconocimiento a los demás... y el respaldo a las reglas políticas y jurídicas que dan al mayor número de personas las mayores posibilidades de vivir como sujetos” (Touraine 2000:184).

De allí que si bien el acepta la definición procedimental de la democracia y la necesidad de garantizar las libertades, la crítica al no tomar en cuenta la desigualdad social y el poder omnímodo del mercado con sus tecnologías de consumo y comunicación. No toma en cuenta que las reglas de juego se dan en una sociedad donde unos tienen más recursos que otros y por tanto las posibilidades de juego de los excluidos y dominados pueden verse seriamente restringidas.

De allí que concibe la democracia como espacio institucional que reconoce el conflicto social y cultural, pero que garantice la equidad y el desarrollo de los sujetos como seres humanos libres con identidad y razón, y que garantice el diálogo con los otros: “La democracia se define en primer lugar como un espacio institucional que protege los esfuerzos del individuo o del grupo para formarse y hacerse reconocer como sujetos” (Ibid, 184) .

No se trata sin embargo de negar la importancia de la institucionalidad, el rol del Estado y la gestión democrática, sino reconocer que la democracia no es un fin sino un medio que garantice que los sujetos puedan actuar en función de la liberación de su subjetividad y por sus proyectos de vida.

El autor se coloca más allá de las definiciones sustancialistas o procedimentales de la democracia, de los antiguos y los modernos, de la visión únicamente jurídica y normativa del régimen de gobierno, para plantear la necesidad de una nueva definición que abarque los desafíos actuales de una democracia que surgió fortalecida luego de un siglo de autoritarismo, pero que está amenazada por la invasión de nuevas formas culturales que vacían al sujeto de su identidad y libertad.

### *Nuevas perspectivas*

Más allá de las visiones que contraponen representación y participación, en este breve recorrido surgen algunas perspectivas teóricas que pueden servir como base de la formulación de las definiciones sobre la participación. Las propuestas de Anne Phillips, Boaventura de Souza Santos y Touraine plantean desde ángulos diversos críticas al régimen democrático realmente existente y generan nuevas propuestas que resuelven la aparente dicotomía entre representación y participación.

Anne Phillips, desde el movimiento feminista, si bien recoge las críticas a la participación, la defiende como la única forma de modificar los procesos de toma de decisiones. Ella parte reconociendo que la participación se ha reducido a prácticas más

ligadas a lo micro, desdeñando los procesos macro. Con una postura centrada solo en la participación, afirma que las mujeres pueden avanzar en los procesos locales, pero pueden descuidar el acceso a las decisiones en los espacios centrales del poder, tal como se evidencia en el número de mujeres que ocupan puestos directivos en el Estado, las empresas o los sindicatos. De allí que la autora proponga superar la dicotomía participación-representación pues ambas son formas de ejercicio de la ciudadanía igualmente válidas.

Según la autora, la revalorización de los procesos electivos no debe llevar a perder de vista la importancia estratégica de los procesos participativos, pues en ellos las mujeres afirman su identidad, reconocen sus intereses y ejercitan la ciudadanía, como base sustantiva para proyectarse en la escala macro.

Para A. Phillips, la democracia liberal no puede ser aceptada sin beneficio de inventario, pues:

“El peso que el feminismo otorga a la capacidad de las mujeres de transformar su identidad y su sentido de sí mismas, corrobora la importancia de la participación activa en las discusiones y acciones colectivas. La crítica a la dependencia considerada uno de los elementos cruciales de la desigualdad sexual, sitúa firmemente al feminismo en el campo de quienes optan por una democracia fuerte. El análisis de las desigualdades sistémicas - no solo entre hombres y mujeres sino, en general, entre sectores sociales oprimidos y los dominantes - plantea importantes cuestiones sobre la necesidad de que las personas obtengan más poder, logren empoderamiento, no solo en tanto que individuos, sino también como miembros de grupos específicos” (Phillips 1996:96).

En este punto de vista coincide Boaventura de Souza Santos, que plantea una combinación entre la democracia participativa y representativa, pero no como simple tolerancia de la participación en lo local sino como articulación, como redistribución del poder a los ciudadanos, como nueva gramática social que se reinventa a partir de la práctica de los actores y como democracia pluricultural, que dibuja las características de la democracia reconociendo la particularidad de cada contexto y no siguiendo fórmulas o patrones únicos.

Touraine por su parte abre un campo sugerente para la reflexión sobre la democracia centrado en la afirmación del sujeto, como libertad, identidad y razón, en conflicto contra los estados totalitarios, la cultura de masas, la desigualdad social y los fundamentalismos. Para él, la democracia existe en cuanto es un espacio de desarrollo de los sujetos.

La multidimensionalidad del poder es un aporte significativo de los movimientos sociales y de identidad. Ellos plantean la participación tanto en los espacios cotidianos, en las organizaciones de la sociedad civil como en relación a los gobiernos locales y al Estado, es decir en los variados ámbitos donde se imponen relaciones de poder. Al mismo tiempo, emerge en estos escenarios una pluralidad de actores: mujeres, etnias, movimientos ecologistas, jóvenes, grupos barriales, organizaciones gays y lesbianas, organismos de defensa de los derechos de los niños(as), organizaciones de base, etc., que plantean una ciudadanía diversa en donde se ponen en juego no entes cosificados y estandarizados por una lista de derechos y deberes, sino sujetos concretos con múltiples identidades que demandan participación.

**FLACSO - Biblioteca**

Si bien desde la participación se hace una crítica a la enajenación de la voluntad ciudadana en poderes lejanos que pierden contacto y se vuelven en contra de los ciudadanos(as), esta crítica no debe llevar a idealizar la participación como la única forma de ejercicio de la ciudadanía. La participación tiene virtudes -afirmación de identidades, identificación de necesidades específicas y de formulación de propuestas- pero también tiene limitaciones -consensos forzados, amplios sectores que no intervienen, etc., - para lo cual se requieren múltiples formas de democrática.

La participación es un aspecto esencial de la ciudadanía por cuanto afirma la autonomía de los actores ciudadanos en tanto titulares de poder y en tanto mantienen responsabilidad con la comunidad social y política de la que forman parte. La participación es el sentido originario de la democracia y es un elemento central para revitalizarla, pues sin el compromiso singular de los actores(as) ciudadanos no podrá haber una democracia sólida.

El tema de los derechos ha predominado en las sociedades como un imperativo en la lucha contra la opresión, pero hay autores que avanzan en una visión activa de la ciudadanía, lo cual es indispensable no solo para la interrelación de los actores ciudadanos y la construcción de espacios públicos, sino también como una garantía contra nuevos autoritarismos y como un requerimiento para avanzar en el campo del desarrollo.

En resumen, este recorrido plantea el desafío de superar las dicotomías que son parte de las ciencias sociales y los discursos políticos, entre representación y participación, deberes y derechos, organización social y estado, cotidianidad y desempeño público, pues la ciudadanía atraviesa cada uno de ellos. Solo una visión interrelacionada de los conceptos permitirá sustentar una práctica más enriquecedora que fortalezca y renueve una democracia más integral y un compromiso más completo de los ciudadanos y ciudadanas.

### **La ciudadanía y la participación**

Antes de llegar a una definición de la participación es necesario enfatizar un elemento clave del concepto, su relación con la ciudadanía. Del recorrido realizado se ha planteado que la participación es una dimensión de la ciudadanía en tanto ejercicio de la titularidad del poder.

Esto representa un salto de calidad con respecto a la visión tradicional de la participación popular de los 70 que era una visión contestataria. Si bien ésta última significó en su momento un paso adelante al cuestionar a los regímenes dictatoriales y las instituciones autoritarias, hoy la ciudadanía muestra un horizonte más amplio y de calidad para los procesos participatorios en tanto es reconocida como un derecho y en tanto son los ciudadanos, como sujetos participantes los que pueden diseñar el régimen democrático.

Por otra parte la intervención de los actores produce ciudadanía. Para Sinesio López, recogiendo las tesis de Barrington Moore (1997:292), la ciudadanía es una figura histórica que se constituye por una serie de procesos, entre los cuales tiene un lugar importante la movilización social. De allí que la ciudadanía no es solamente una figura generada desde el marco normativo, como una lista de derechos y deberes, sino que tiene como base la protesta social que genera en su práctica demandas, que luego son reconocidos por el Estado como derechos. Por cierto esa movilización y protesta no tiene en todos los casos un sentido generador de ciudadanía, pues en ocasiones se limita a expresar privaciones materiales, pero en otros las demandas se articulan con una demanda de inclusión política y social o cambio y ensanchamiento de la comunidad política. La apertura de las élites para reconocer esas demandas como derechos y de incluir a los actores, antes excluidos, permite o no consolidar la comunidad política y ampliar la base de la ciudadanía de un país. Para el caso del Perú, López señala:

Cuando las elites transformaron las demandas en derechos, el Perú avanzó en la conformación de una comunidad política. Cuando las elites bloquearon y reprimieron las demandas se truncó la posibilidad de una comunidad política. Sin embargo la experiencia ha demostrado que no basta el reconocimiento formal de los derechos sino para que exista comunidad política, es indispensable que sea institucionalizado, con garantías de procedimiento, organizativas y de recurso para concretarlo (López, Sinesio 1997:294).

Por tanto participación y ciudadanía se relacionan en esos dos sentidos, en tanto la acción de los actores produce ciudadanía y en tanto la ciudadanía se ejercita en tanto se participa.

De allí que es necesario formular una definición de ciudadanía que sirva como punto de partida del tema de participación. La concepción de ciudadanía debe recoger los elementos principales que han surgido de este recorrido:

- La necesidad de considerar la autonomía del sujeto.
- Que integre las tres dimensiones de la ciudadanía: social, civil y política.
- Que asuma los derechos pero también las responsabilidades.
- Que supere la dicotomía clásica entre lo público y lo privado.
- Que afirme la dimensión subjetiva de los sujetos y la pluralidad de identidades.
- Que valore la actuación del ciudadano(a) individual, al tiempo que el potencial de los movimientos sociales.
- Que integre la ciudadanía tanto en la construcción de la sociedad civil, es decir en los espacios de socialización e interlocución pública de los grupos sociales, como también en relación con el poder político.
- Que el ciudadano(a) aparezca no como ser pasivo, sino como un actor y por tanto con potencialidad de cambiar y determinar su futuro.

Fernando Calderón y Martín Hopenhaym plantean una concepción de ciudadanía que recoge varios de estos elementos:

“Cuando nos referimos a la ciudadanía moderna, hacemos referencia a la

existencia de actores sociales con capacidad de autodeterminación, capacidad de representación de intereses y demandas y en pleno ejercicio de sus derechos individuales y colectivos jurídicamente reconocidos” (Calderón, Hopenhaym y Ottone, 1996:9).

### *La participación ciudadana*

A partir de la definición de la ciudadanía se puede formular el concepto de participación ciudadana.

Los ciudadanos(as) existen en cuanto se autodeterminan, es decir cuando tienen identidad, deciden y actúan en función de su voluntad y sus intereses. Esta autodeterminación del sujeto es una cualidad fundamental del ciudadano(a) en cuanto titular de poder, es decir en cuanto sujeto que debe intervenir en la toma de decisiones. En sentido general se puede definir la participación como la intervención en procesos de decisión.

Pero ello no es suficiente. Cuando se habla de decisión, implica actores con capacidad de toma de decisiones, y dado que la sociedad tiene diversos sectores y grupos (clases, etnias, regiones) con intereses contrapuestos, la participación implica relaciones de poder entre los diversos actores. De allí que constituye una relación social de poder a través de la cual determinados sectores buscan acceder a la toma de decisiones.

La democracia se origina precisamente en la existencia de diversos intereses y grupos de poder. Quienes lo detentan tienen más capacidad de realizar sus intereses y controlar los recursos para satisfacerlos. Los sectores sociales subalternos, en cambio, buscan acceder a esos recursos y a los espacios de decisión en los cuales estos se controlan. La participación por ser tal debe concebirse en función de una redistribución del poder y de un involucramiento de los grupos excluidos. Por ello la acción participativa:

“Puede ser vista como un “encuentro” entre categorías sociales, clases, grupos de interés... los estratos hasta entonces excluidos confrontan a los que controlan un conjunto de pautas de acceso a recursos, servicios, status y poder...las secuencias del encuentro incluyen una amplia gama de interacciones desde el acomodo mutuo entre dos partes, pasando por formas de regateo y convenio,

fricciones informales hasta confrontaciones...ver la participación como encuentro muestra la naturaleza frecuentemente antiparticipatoria de las instituciones establecidas, así como la transformación de las estructuras de poder como indicadores de una acción participatoria exitosa...”( Perse y Stiefel citado por: G. Fadda, 1997: 125)

La presencia de múltiples actores se produce en escenarios en los cuales existe determinada correlación de fuerza. La participación de los sectores subordinados de la sociedad que plantean un acceso a las decisiones, crea tensiones con quienes han permanecido en el poder local o nacional y lo han usufructuado. En este sentido, la participación implica conflicto, especialmente en regímenes donde el poder ha estado concentrado en determinadas clases o sectores.

“Desde la comunidad, se tratará de llevar el *locus* del poder lo más cercano posible a la base, aunque muchas veces no se dan las condiciones para alterar en un nivel significativo la balanza de poder. Desde los centros de poder, siguiendo la tendencia histórica, se puede prever que no regalarán cuotas de poder, habrá que ganarlas.” (Fadda 1997:124).

La participación es entonces una relación de poder y, por tanto, una relación política, a través de la cual una pluralidad de actores, individuos y grupos sociales, se encuentran y confrontan, ejerciendo su capacidad de decisión para orientar los recursos en función de la solución de sus aspiraciones.

Algunos autores plantean diversas formas de participación según la balanza de poder. Hablan de autogestión cuando la comunidad y los grupos subalternos logran autonomía y toman plenamente las decisiones. Se refieren a control o cogestión cuando hay un equilibrio entre esos grupos y los detentadores del poder. En una relación de subordinación identifican formas de reivindicación, asociación o poder delegado (Fadda 1997: 122).

Finalmente hay que tomar en cuenta que el poder está presente en las múltiples relaciones sociales. Como dice la autora antes citada:

“El poder y la participación son fenómenos pluridimensionales, luego la participación puede darse en todos los niveles, planos y esferas de la sociedad,

tanto a nivel nacional como local, tanto en la esfera política como en la económica o cultural, o bien en el plano tecnológico, científico, institucional, administrativo, familiar, vecinal.” (Fadda 1997: 123).

### **Capacidad de decisión, acceso a lo público y pluralismo**

Un requisito fundamental de la participación es saber el para qué, el norte de una acción. Por tanto no se trata exclusivamente de pedir algo (reivindicación) o de hacer algo (ejecución), sino de saber escoger los objetivos hacia los cuales se dirige la acción. La participación implica entonces que los actores sepan traducir sus intereses en metas y capacidad de movilización para conseguirlas:

“Una forma de intervención social que le permite a los individuos reconocerse como actores que, al compartir una situación determinada, tienen la oportunidad de identificarse a partir de intereses, expectativas y demandas comunes y que están en capacidad de traducirlas en formas de actuación colectiva con una cierta autonomía frente a otros actores sociales y políticos” (Velásquez F., González E. 1994: 6).

Pero no se trata exclusivamente de participar en la definición del fin, sino también escoger los medios para obtenerlo. Esto significa que el ciudadano no *nace* sino que se *hace* en virtud de la capacidad de buscar los medios para obtener lo que requiere. Esto implica que el ciudadano(a) debe contar con información y con un conjunto de capacidades y destrezas, así como criterios técnicos y políticos adecuados para seleccionar alternativas.

Pero la ciudadanía no existe aislada de la comunidad. De hecho, el ciudadano, como se mencionó anteriormente, no existe en estado puro, sino en cuanto parte de una comunidad política determinada. De allí que es esencial para que exista ciudadanía, que haya un auto reconocimiento como miembro de esa comunidad y un reconocimiento de los otros que son parte de la misma. Ese espacio de mutuo reconocimiento, de diálogo con los otros, es el espacio público.

Es necesario, por tanto, tener acceso a ese espacio público. Esta posibilidad se da de dos maneras: directa, en cuanto participación, es decir como un ejercicio directo de

su condición de miembro de la comunidad; o indirecta en cuanto representación, es decir, delegar a otros la potestad de opinar y decidir sobre asuntos comunes.

La participación implica la presencia de actores individuales y colectivos, como sujetos que acceden a los espacios públicos, se reconocen como tales y en sus intereses, definen las alternativas para conseguirlos e interlocutan con otros a los que reconocen la misma calidad como ciudadanos(as).

“Entendemos por actores a los sujetos individuales o colectivos que en su relación con otros actores van definiendo paulatinamente sus intereses, sus estrategias de relación mutua y los escenarios de interacción” (Velásquez, González; 1994: 4)

En este sentido tanto la participación como la democracia tienen como otro contenido esencial el pluralismo de los actores. Así, la participación implica desterrar la concepción tradicional que homogeneiza la ciudadanía con el argumento de la igualdad. Pluralismo implica diferencia (étnica, de género, cultural, etc.) y por ello es vital que se reconozcan las diversas identidades de cada actor en la participación.

Por otro lado, a menudo se considera la ciudadanía patrimonio exclusivo de los individuos como tales. En la sociedad existen múltiples identidades de actores que participan en lo público: familiares, étnicas, regionales, institucionales. Es más, la democracia se ha construido en América Latina porque múltiples actores han luchado para conseguir el respeto de los derechos humanos y es a través de la acción colectiva que se ha logrado el reconocimiento como ciudadanos(as). Lo importante es reconocer la pluralidad de actores y que estos establezcan una relación de mutuo reconocimiento.

Hay que tomar en cuenta que los diversos entornos en los que participan los ciudadanos(as) -escuela, barrio, organización social, municipio, etc.- no garantizan por sí mismo una participación ciudadana. Es importante fomentar prácticas, capacitar actores, difundir información, es decir habilitar a los actores ciudadanos(as) para la participación cualificada y activa. De lo contrario los desniveles de formación profesional o información van a reproducir la existencia de ciudadanos(as) informados o no informados, con capacidad técnica y otros que no, etc.

A partir de los elementos mencionados se puede sintetizar brevemente lo que significa participación en este estudio: participación es una relación social de poder

mediante la cual una pluralidad de actores ciudadanos ejercita su derecho de intervenir en los procesos decisorios y reorientar el uso de los recursos en función de sus aspiraciones, incrementando su autonomía, afirmando su identidad y reconociendo sus intereses como parte de la comunidad política mediante formas de democracia directa en todas las esferas de la sociedad y del Estado.

### **Tipos de participación**

Se puede diferenciar diversos tipos de participación. Así se plantean los siguientes:

“Participación comunitaria: acciones ejecutadas colectivamente por los ciudadanos en la búsqueda de soluciones a las necesidades de la vida cotidiana. Participación social: proceso de agrupamiento de los individuos en distintas organizaciones de la sociedad civil para la defensa y representación de sus intereses.... Participación política: es la intervención de los ciudadanos a través de ciertos instrumentos para lograr la materialización de los intereses de una comunidad política” (Cunill y González, Manual sobre participación para la gestión local, Foro nacional por Colombia Cali, citado por Ramírez 2001:19, 21).

Sin embargo en este estudio se entiende la participación ciudadana no como un tipo diverso de participación, que niega a los otros, sino como un elemento que lo que hace es darles una calidad diversa. La ciudadanía cualifica lo comunitario, lo gremial y lo político.

En primer lugar porque rescata lo individual sin negar lo colectivo, pues son los ciudadanos y ciudadanas quienes deben transformar las relaciones de poder existentes en todas las esferas de la vida. En segundo lugar porque afirma la participación como un proceso de toma de decisiones -y no solamente como ejecución de cosas-. En tercer lugar porque lo plantea tanto a nivel micro y local, como a nivel macro y nacional. En cuarto lugar porque integra la participación como elemento vital para el desarrollo de la democracia y finalmente porque posibilita afirmar la identidad y el sentido de pertenencia de los ciudadanos(as) como parte de la sociedad y no solo como parte de un grupo.

La ciudadanía no existe porque así lo establezca la norma. De hecho en la sociedad ecuatoriana hay varios elementos que afectan el desarrollo de relaciones

ciudadanas como el clientelismo. En este sentido, las relaciones de participación ciudadana se diferencian de las clientelares, dado que están basadas no en relaciones personales de intercambio, sino en el reconocimiento de derechos mediante una negociación democrática, basado en la equidad y con procesos de concertación institucionalizada y transparente que promueven ciudadanía. Mientras las relaciones ciudadanas parten de la idea de la igualdad el clientelismo se enmarca en relaciones de desigualdad, en donde una de las partes tienen el poder y el control de los recursos (Burgwald, G. y Saénz, A. 1998).

La participación implica remover relaciones clientelares que se reproducen en las instituciones, que mantienen formas de relación que privatizan los espacios públicos y que generalmente forman redes de “patrones”, dirigentes y funcionarios poderosos a costa de la falta de reconocimiento de la ciudadanía en los pobladores.

### *Participación y desarrollo local*

La articulación de la participación en lo local tiene algunas particularidades que deben situarse, pues se supone que la intervención de los actores debe tener como resultado un mejoramiento de las condiciones de vida. Solo con esos resultados es posible pensar procesos sistemáticos de participación que duren en el tiempo y en los cuales la ciudadanía encuentre réditos para su esfuerzo de movilización.

Si bien este estudio no busca analizar los cambios sociales o ambientales, hace falta comprender el significado del desarrollo local. Por ello se plantea asumir una concepto que permita analizar la agenda política de los actores participantes y sus efectos en la realidad del cantón.

Para el autor uruguayo José Arocena la corriente del desarrollo local surge en medio de una larga crisis de las teorías del desarrollo y como una de las respuestas emergentes y alternativas a esa crisis. Para él, el desarrollo local, requiere dos tipos de condiciones fundamentales: la conformación de una sociedad local que controla el excedente y actores que tengan una identidad y un proyecto común.

“En resumen: un territorio con determinados límites es entonces *sociedad local* cuando es portador de una identidad colectiva expresada en valores y normas interiorizadas por sus miembros y cuando conforma un sistema de relaciones de

poder construido en torno a procesos locales de generación de riqueza” (Arocena 1995:20).

De acuerdo a este autor los elementos del concepto serían: la existencia de un territorio, la identidad local, la presencia de una sociedad local, la capitalización de las potencialidades propias, el control del excedente, la existencia de valores y la estructuraciones de relaciones de poder.

Varios elementos configuran esa definición:

- Presencia de actores locales: agentes que en el campo político, económico social y cultural son portadores de propuestas que tienden a capitalizar mejor las potencialidades locales.
- Economía local: la riqueza generada localmente y el excedente deben ser negociados y controlados por los actores locales, convirtiéndose en el estructurante principal del sistema de relaciones de poder, sustentándose en los recursos endógenos, articulando los diversos sectores y modos de producción, respetando el medio ambiente.
- Identidad local: los actores tienen una historia y un sentido de pertenencia a partir de los cuales construyen valores y un proyecto común, de manera que la cultura se convierte en una palanca del desarrollo.
- Territorio: espacio que se vuelve significativo para el grupo que lo habita: se carga de sentido. El territorio no como elemento pasivo sino como factor que ayuda al desarrollo.
- Poder local: las relaciones de poder de una sociedad se estructuran en espacios públicos que cuentan con la participación democrática de la población e instancias institucionales autónomas que permiten a los actores decidir sobre su desarrollo.
- Iniciativa local: es el espíritu emprendedor de los actores locales que asumen propuestas experimentales o innovadoras, creación de empresas, soluciones tecnológicas o formas organizativas que provocan la movilización del conjunto de actores locales.

Hay que ubicar el concepto y estos elementos en el marco de algunos debates sobre la temática. En primer lugar no se trata de considerar el desarrollo local como una teoría en sí misma, sino como una concreción particular de las teorías de desarrollo en las diversas corrientes analíticas que plantean el desarrollo humano, el desarrollo sustentable, los enfoques étnicos, de género o de desarrollo endógeno. Por tanto se trata de una corriente interdisciplinaria de corrientes que valorizan lo *local*.

En segundo lugar se debe comprender lo local como parte de una construcción compleja del desarrollo, no como un concepto contrario a lo global sino complementario. El autor mencionado plantea que: “Para definir la noción de local no hay camino que referirla a su noción correlativa: lo global... (lo que) permite evitar la trampa del localismo” (Arocena 1995: 36). Esto implica que no se puede analizar un proceso de desarrollo local sin referirlo a la sociedad global. Ni lo global ni lo local pueden dar cuenta exclusiva de la realidad... En este debate sobre lo local se debe tomar en cuenta las tensiones y articulaciones que existen entre lo local, lo regional, lo nacional y lo global. Se plantea entonces que en el estudio de lo local se debe intentar una aproximación que supone una visión compleja del hecho social.

De allí que vincula el concepto de lo local a las grandes corrientes de pensamiento que han influido en la visión del desarrollo: el evolucionismo, el historicismo y el estructuralismo<sup>11</sup>. Propone superar una aproximación nostálgica de rescate de una identidad perdida (historicismo), un enfoque que reduce a lo local a un factor de resistencia al cambio (evolucionismo) así como una concepción estructuralista que considera lo local como un simple lugar de reproducción del sistema. A partir del análisis de estos enfoques, Arocena plantea la necesidad de relacionar las diversas corrientes de pensamiento situándolas como base de una nueva concepción de lo local. Así la historia da la idea de cambio y reconoce la particularidad y autonomía de los procesos, la visión del sistema permite relacionar las partes y establecer un marco de interdependencia; estas dos escuelas no son suficientes sin embargo, pues la idea de modelo y representación generada desde el ideal evolucionista plantea un ideal, una utopía que orienta el proceso. De allí que para que haya desarrollo se necesita:

- Una búsqueda de lo específico en la historia local.

---

<sup>11</sup> Este apartado sigue el análisis y propuesta que hace Arocena en Arocena, José. El Desarrollo Local un Desafío Contemporáneo. Caracas: NUEVA SOCIEDAD, CLAEH, 1995.

- Una acción sobre los conflictos y sistemas.
- Una acción lucida que vincule la identidad y memoria con el proyecto.

Es importante subrayar el hecho de que lo local está atravesado por los conflictos que se dan en la sociedad global y regional. Es decir lo local es parte de un sistema, aunque ello no le convierte en una simple reproducción del mismo sino en una expresión concreta en donde los conflictos se dan de manera específica, fruto de una historia propia, mediada por sentidos de pertenencia e identidad y atravesada por actores e intereses particulares.

Para José Luis Coraggio, el tema de lo local no puede ser analizado sin tomar en cuenta las características concretas de la formación social que hoy predomina y el rumbo que se asuma (Ramírez 2001). Es decir, el desarrollo local depende del enfoque que se dé al conjunto del desarrollo. El autor lo señala afirmando que la cuestión no está en el significado de lo local sino en el sentido del desarrollo.

De manera que intervenir desde lo local no es abstraerse de las contradicciones de la sociedad regional, nacional y mundial sino intervenir de una manera distinta, desde un lugar particular, con actores y alianzas que surgen de las relaciones construidas en la sociedad local, a través de temas y problemas que los afectan, es decir desde un ángulo distinto. Para Coraggio no es posible ignorar las tendencias existentes en la sociedad, sino, comparando con las olas del mar, *subirse* sobre esas olas y disputar, como los *surfistas*, su sentido y su dirección.

Esto lleva a considerar la intervención en lo local en el marco de la categoría de *hegemonía*, pues no se trata solo de representar los intereses de una u otra clase existente en el plano nacional sino de construir consensos, tomar posición y construir un tejido social plural, articulando a diversos sectores sociales, étnicos y regionales en función de símbolos, valores y proyectos de cambio. Para ello es fundamental el liderazgo político y la conformación de un bloque histórico social, que si bien se enmarcan en condiciones estructurales, tiene la iniciativa y la creatividad para modelar su futuro en libertad<sup>12</sup>.

Esto significa 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. Lo local no es

---

<sup>12</sup> Ver la reflexión sobre la versión de hegemonía de Chantal Mauffé y Laclau en Barrera, Augusto 2000: 205-208.

otro invento de los expertos del desarrollo, es un proceso particular, con conflictos particulares, que tienen un ritmo diferente que los conflictos nacionales; por tanto intervenir en lo local tiene sentido porque allí es posible acumular fuerzas, construir consensos y provocar cambios. Pero el proceso local no puede dejar de tomar en cuenta los conflictos de fuerzas en el contexto nacional y mundial, pues a la postre y a largo plazo las disputas se resuelven en esos escenarios.

Coraggio diferencia dos variantes del desarrollo local: una, que busca generar en un determinado territorio las condiciones que reclama el capital, esperando que lleguen inversiones y fuerzas transformadoras propias del actual estilo de modernización capitalista; y una segunda variante, que asocia al desarrollo local con “otro desarrollo”, alternativo al del capitalismo excluyente: un desarrollo basado en fuerzas y procesos endógenos, contrapuesto al desarrollo del capital a escala global; un desarrollo a cargo de –o generador de– otros actores del desarrollo y de otras relaciones. Por cierto que la realidad no es blanco o negro pero esos dos enfoques señalan orientaciones diferentes para el análisis y modelos posibles de darse en la realidad

Por otro lado Víctor Hugo Torres afirma la existencia de otros enfoques de interpretación, el uno que enfatiza los procesos que surgen de la sociedad y la otra como oferta política del Estado<sup>13</sup>.

En el primer caso las iniciativas locales aparecen como *acontecimientos cívicos* en las que la modernización económica y el desempeño institucional son esfuerzo de las organizaciones sociales. Este enfoque pone énfasis en el asociacionismo, siguiendo la óptica de Toqueville que caracteriza a lo local como un denso tejido de derechos. Actualmente Putnam destaca la importancia del capital social a manera de registro de redes de reciprocidad y redes de desempeño cívico no solo para lograr acuerdos sino para lograr propósitos (respuestas a las demandas de la población). La localidad entendida como:

“Comunidad cívica se caracteriza por ser activa y tener espíritu público, por las relaciones políticas igualitarias, por una textura hecha de confianza y cooperación” (Putnam 2000:15).

---

<sup>13</sup> Se sigue la argumentación planteada por Torres, Víctor Hugo, Conferencia Encuentro sobre Desarrollo Local, UPS, 2002.

Mientras tanto una segunda corriente enfatiza a los procesos locales como acciones públicas estatales, donde economía e institucionalidad son fruto de la acción estatal: desde una visión liberal se prioriza la intervención estatal como provisión de servicios, equipamiento e infraestructura y el gobierno municipal como instancia administradora de los recursos públicos en escenarios cantonales.

De este recorrido es necesario arribar una definición que al tiempo que valore lo específico, no se abstraiga de lo sistémico, que recoja la identidad de los sujetos al tiempo que su actoría ante los conflictos de la sociedad. Que no busque eludir una toma de posición sobre los contextos, y que, al mismo tiempo, valore las posibilidades de cambio. Que no se cruce de brazos esperando que las decisiones se tomen arriba y que recupere la enorme importancia de que cada ciudadano ejerce sus responsabilidades en lo cotidiano, en lo cercano. Que sepa que es crucial construir consensos entre las heterogéneas fuerzas locales, pero, al mismo tiempo, generar empatías con fuerzas aliadas en otros ámbitos y en otras escalas. Un enfoque de desarrollo que apunte a la equidad y la sustentabilidad, pero que sepa que el punto básico está en la construcción de los procesos desde la sociedad y la escala local para que pueda generar cambios permanentes en la institucionalidad.

Podemos entender entonces el desarrollo local como una disciplina que proviene de las reflexiones sobre el desarrollo humano y que se configura a partir de la historia y la identidad de la sociedad, desde la escala local, elevando las capacidades y promoviendo la autodependencia de la gente, al tiempo que integrando criterios de sustentabilidad en una relación adecuada con la naturaleza.

A partir de esta definición general se pueden señalar algunos aspectos críticos que deben tomar en cuenta para el estudio de la dinámica de la participación en los escenarios locales en el país. Estos tienen que ver con las elites locales, la economía local, el desarrollo social y la descentralización.

Arocena ve posibilidades de procesos de desarrollo local allí donde existan elites locales que articulen un proyecto de desarrollo (Arocena 1995:146-153), que tenga capacidad de vincular los grupos sociales y económicos mediante a articulación de sus grupos dirigenciales y tengan los recursos técnicos para operar el proceso de desarrollo. Diferencia “elites legitimadas” de los grupos “localmente desarticulados”, es decir de elites sectoriales separadas en el sector económico, social o político. En este caso los poderes locales no pueden convertirse en agentes de desarrollo y generalmente tienen

una lógica fragmentada en lo local sin capacidad de una intervención horizontal en los diversos ámbitos del desarrollo local.

En el campo económico preocupan temas como la relación con la heterogeneidad de la estructura productiva, característica tradicional de las economías latinoamericanas con un frágil mercado interno, polos modernos y sectores de exportación desarticulados. Esto se refleja en lo local en las disparidades locales e interregionales. Así, un objetivo central del desarrollo local es contribuir a la articulación de los diversos sectores productivos y generar capacidades de unir una pluralidad de expresiones económicas, sociales y ambientales.

Arocena diferencia diversos tipos de articulación de los sectores económicos y sociales en lo que el llama “modos de desarrollo” (Arocena op cit: 32).

- Modo integral: con realizaciones importantes tanto en la dimensión económica y ambiental, como en la social y cultural.
- Con tendencia a la integralidad: donde existen actores que buscan ese equilibrio en las realizaciones, aunque sus elementos están disociados.
- Desarticulado: se consigue elevar el excedente pero no se canaliza para dinamizar lo local; cada actor funciona con una lógica sectorial y existe dualismo en las realizaciones.
- Disperso: coexisten actividades sin una estructura que las organice.

El eje central que debe estructurar el desarrollo local es el manejo y la reinversión del excedente, es decir que los actores locales deben acordar y tener claro un proyecto local de utilización de dicho excedente en función del mejoramiento de las condiciones de vida de la población local.

En el plano social se debe ubicar el rol que adquiere el gobierno local en cuanto a las políticas públicas. En la experiencia de América Latina el campo de las políticas y programas de educación, salud y bienestar social han sido claves tanto para la participación de los ciudadanos (planificación, veeduría, gestión) como para la relegitimación de los espacios públicos. El contenido de las políticas es esencial dado que en el marco del neoliberalismo se imponen políticas que debilitan los derechos sociales y la rectoría del Estado. De allí que es importante el debate en torno a si las políticas locales contribuyen o no a la universalización de derechos, la distribución de la

riqueza o aportan a la equidad o simplemente reproducen las orientaciones políticas neoliberales que enfatizan la focalización.

Otra dimensión del desarrollo local tiene que ver con el rol, competencias y capacidades institucionales de los Municipios. Estos se encuentran en una fase de transición pues siendo tradicionalmente urbanos y mestizos, deben asumir la representación de los sectores rurales e indígenas, superando una segmentación histórica. Uno de las tareas asumidas por los gobiernos locales liderados por el movimiento indígena es justamente la creación de espacios públicos de diálogo y comunicación, donde antes hubo segmentación y silencio <sup>14</sup>. Esto implica un papel activo en la sociedad local y una capacidad de hacer gobierno mediando conflictos y manteniendo la gobernabilidad local.

Otro cambio importante es el que dejan tímidamente su papel exclusivo en la dotación de obra física y asumen nuevas funciones en lo económico, social, político y ambiental para crear entornos locales favorables para el desarrollo local. Además están recibiendo la transferencia de competencias desde los niveles supralocales mediante la descentralización, y por otro, la presión desde abajo, desde lo microlocal, para que se constituya, en tanto entidad del Estado más cercana a los ciudadanos, en canal de representación y participación de la ciudadanía.

Todo ello implica que la institucionalidad local realice cambios a su interior, se organice en función de sus nuevos roles y finalidades y mejore sus niveles de eficiencia y eficacia, incrementando sus capacidades institucionales de gestión administrativa y técnica. Por otro lado se trata de un mejoramiento de su capacidad de captación de recursos, que tiene que ver tanto con la llamada *autonomía financiera*, es decir el mejoramiento de los ingresos propios sobre el total de sus ingresos, la transferencia de recursos desde el Estado y la capacidad de generación de recursos de otras fuentes para hacerlo sostenible.

Para que se produzca descentralización los entes locales deben contar con *autonomía*, es decir tener independencia jurídica del poder ejecutivo, tener capacidad legal para establecer leyes y normas, así como presupuesto, y deben procurar un mayor nivel de independencia en su gestión financiera, dado que deben asumir nuevas competencias. Lo fundamental en términos de autonomía y descentralización es precisamente el nivel político en tanto se precisa una distribución de poder entre el

---

<sup>14</sup> Ver el trabajo de Guerrero, Andrés, *Las Juntas Parroquiales, un nuevo espacio público político*, Informe de Investigación, Flacso XII 03

centro y las localidades y regiones, lo cual implica mayores competencias locales y una mayor capacidad de gobierno e intervención de la sociedad civil. Por otra parte esa redistribución de poder implica que el ente descentralizado tenga legitimidad democrática, mediante el sufragio del cuerpo electoral o mediante procesos de participación directa.

En la medida en que descentralización y participación implican redistribución del poder y la centralidad del propio Estado, no es posible perder de vista la reforma del Estado o del *centro*, así como sus nuevas relaciones con los gobiernos locales o la *periferia*. Esto implica que no es posible pensar la descentralización como un virtual desmantelamiento del Estado central, pues éste se mantiene como centro del sistema político. Más bien, al tiempo que se considera la descentralización, debe pensarse en propuestas de rediseño de las funciones del Estado central y probablemente un desarrollo de su capacidad de rectoría en función de dar coherencia al nuevo entramado institucional que se genera. También es importante contemplar espacios de mediación entre lo local y nacional, por tanto se debe mirar como una reforma global, no solo municipal.

Por ello las propuestas de desarrollo local deben considerar las tensiones y sinergias entre diversos niveles de la sociedad y el sector público en los ámbitos micro local, zonal, local, regional y nacional y de los diversos ámbitos: económico, político, social, cultural y ambiental. El peligro de aislamiento de lo local de la provincia o región o de lo urbano y rural implica que la agenda de gobierno o los planes locales pueden reproducir las antiguas segmentaciones sociales y territoriales.

Por otra parte es indispensable que los procesos de desarrollo local asuman niveles de coordinación, negociación y alianza con los actores, instancias y entidades nacionales. Un proceso exitoso de desarrollo local a largo plazo no puede realizarse si no existe un nivel de rectoría adecuado del nivel nacional y el impulso de políticas públicas que apoyen y faciliten los procesos locales. El desarrollo local no implica ausencia de centro sino un centro fuerte que dé coherencia al conjunto

Finalmente, aunque ya se lo ha mencionado a lo largo de todo este capítulo, el desarrollo local implica la democratización del sistema político. Se trata de la construcción de formas de poder democrático y de procesos participativos que al tiempo que ponen en tensión con las lógicas autoritarias y centralistas del Estado nacional se orienten a superar la democracia delegativa existente.

Es un elemento importante la generación de nuevas formas de democracia, con mecanismos de democracia participativa, la creación de nuevas instancias y formas de participación y representación que transparenten el manejo del poder y los recursos, superando las tradicionales relaciones de apropiación del poder por parte de pequeños grupos.

Renovar la democracia requiere la construcción de un espacio público donde se exprese una pluralidad de actores sociales, que enfrenten las formas clientelares (Fleury 1994:10). En ese marco se puede promover nuevas prácticas de ejercicio ciudadano: información, deliberación, consulta, proposición, cogestión y la apertura de espacios públicos de interlocución, conflicto y negociación de los sujetos en el ámbito local.