

**Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Sede – Ecuador**

Programa en Políticas Públicas y Gestión

**PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN
COTOPAXI. ANÁLISIS CRÍTICO
SOBRE SU CONSTRUCCIÓN EN LA
ÚLTIMA DÉCADA.**

**Director: Dr. Santiago Ortíz C.
Lector: Dra. Carmen Martínez N.
Lector: Dr. Eduardo Kingman
Autor: Oscar Barba Bolaños
Quito, enero 2006**

Dedico este trabajo a mi querida familia y de manera muy especial a mi madre.

Mi agradecimiento imperecedero al Dr. Santiago Ortiz C. por su invalorable apoyo.

ÍNDICE GENERAL

CARÁTULA	1
DEDICATORIA	2
ÍNDICE GENERAL	3
SÍNTESIS DEL CONTENIDO	6
JUSTIFICACIÓN	9
INTRODUCCIÓN	11

I MARCO TEÓRICO

1.1 Contexto Continental	12
1.2 Trayectoria histórica de la participación	13
1.3 Entendiendo la participación en virtud de paradigmas	15
1.4 Debate en torno a la semántica del término	17
1.5 Paradojas de la participación	20
1.6 Precisando los conceptos descritos	21
1.7 Enfoques de participación	33
1.8 Debate en torno de la participación	34
1.9 La participación en nuestro país	41
1.10 Marco Jurídico	41

II EL CONTEXTO

2.1 Aspectos Generales de la Provincia de Cotopaxi	44
2.1.1 Datos Geográficos	44
2.1.2 Límites	45
2.1.3 Relieve e Hidrografía	46
2.1.4 Clima	47
2.1.5 Recursos Naturales	47
2.1.6 Vías de Comunicación	49
2.2 Historia	49
2.3 La pobreza	51
2.4 Cultura y Organización	53
2.5 División Político-Administrativa	54

III EL ACTOR: EL MOVIMIENTO INDÍGENA Y CAMPESINO DE COTOPAXI (MICC). HISTORIA ORGANIZATIVA.

3.1 Aproximación al autor	58
3.1.1 Historia	58
3.1.2 Cultura	64
3.2 Proceso Organizativo	68
3.2.1 Introducción	69
3.2.2 Los inicios del proceso	69
3.2.3 Las manos amigas	70
3.2.4 Los primeros asistentes	71
3.2.5 Los temas de importancia bajo discusión	72
3.2.6 Los obstáculos enfrentados	72
3.2.7 Una historia de lucha	73
3.2.8 Nacen las protestas	74
3.2.9 Cambio de nombre y primeros levantamientos	75
3.2.10 Avances del proceso	75
3.2.11 El Levantamiento de 1990	76
3.2.12 Los años recientes y última denominación del Movimiento	77

IV MICC: DINÁMICA DE PARTICIPACION

4.1 Principios filosóficos y objetivos del MICC	80
4.2 Instancias, autoridades y mecánica participativa	82
4.3 Competencias de los autogobiernos indígenas	88
4.4 Manejo de conflictos	89
4.5 La rendición de cuentas	91

V LOS HALLAZGOS

5.1 El MICC: un verdadero actor social	93
5.2 Hitos precursores del MICC	97
5.2.1 Relación MICC - Iglesia	98
5.2.2 Relación MICC - OSGs	99
5.2.3 Relación MICC - El problema de la tierra	100

5.2.4 Relación MICC - FODERUMA	101
5.2.5 Relación MICC - ONGs	101
5.2.6 Relación MICC - Radio Latacunga	102
5.3 La gestión política en el MICC	104
5.3.1 Transparencia y candidaturas	104
5.3.2 Acceso al poder	106
5.3.3 Poder Local	107
5.4 Tipología de participación del MICC	108

VI GOBIERNOS LOCALES PARTICIPATIVOS

6.1 Consejo Provincial de Cotopaxi	110
6.1.1 Antecedentes	110
6.1.2 Actores	112
6.1.3 Dinámica participativa	113
6.1.4 Tipología de Participación	115
6.2 Municipio de Saquisilí	115
6.2.1 Aspectos generales de Saquisilí	116
6.2.2 Antecedentes	119
6.2.3 Los actores	121
6.2.4 Dinámica participativa	125
6.2.5 Tipología de Participación	127
6.3 Situación en el Municipio de Latacunga	129

CONCLUSIONES	135
--------------	-----

RECOMENDACIÓN	140
---------------	-----

BIBLIOGRAFIA	141
--------------	-----

ANEXOS	148
--------	-----

Anexo 1	148
---------	-----

Anexo 2	149
---------	-----

Anexo 3	151
---------	-----

SÍNTESIS DEL CONTENIDO

Bajo las premisas de que una participación ciudadana sana permite compartir –sin restricciones– los espacios de decisión entre autoridades y actores sociales informados, y que la misma finalmente provoque un mejoramiento del estándar de vida en general –doblegando los vicios más comunes de nuestra democracia endeble–, este trabajo investiga cuál forma de participación se practica actualmente en la Provincia de Cotopaxi, y a qué nivel de comprometimiento se desenvuelve, así como quiénes son sus actores más representativos.

Con tal motivo, se ubica el contexto continental del cual emerge la corriente de la participación, revisando las diferentes connotaciones en el tiempo que abren un paréntesis histórico para el examen de los principales paradigmas. Pero, como la participación es un concepto muy elástico, abordamos algunas acepciones y paradojas para luego llegar a precisiones teóricas del concepto y finalmente acordar aquél que guiará esta investigación; mecánica similar utilizaremos en el análisis del concepto de actor. A continuación, exploramos algunas tipologías de participación, y discutimos sucintamente las mayores experiencias participativas en nuestro país, a la par de un breve recuento del marco jurídico que ampara la dimensión participativa, cabe indicar, que el tema genera su clímax en el debate sobre la participación. Para adentrarnos en el escenario provincial, examinamos los principales aspectos geográficos y administrativos de la provincia de Cotopaxi, sus recursos, vías, atractivos, mapa de pobreza, además de lo cultural, organizativo e histórico, indagando los eventos más notables.

Proseguimos con una revisión de la historia, cultura y proceso organizativo de un actor clave: el Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi (MICC); asumimos como hipótesis que este actor explicaría, en buena medida, la serie de dinámicas participativas que actualmente atraviesa Cotopaxi. Consecuentemente, estudiaremos los hechos que provocaron su nacimiento, los agentes externos que ayudaron a su despunte, sus primeros asistentes, lo que se discutía en su seno, los obstáculos que tuvo que superar, sus luchas más enconadas, los levantamientos indígenas, su cambio de denominación y los años recientes. Examinaremos también su estructura, su visión filosófica, misión,

sus instancias, autoridades, funciones de las distintas dirigencias, competencias del gobierno indígena, su forma de manejar los conflictos y rendición de cuentas, en aras de profundizar en la trayectoria política de este Movimiento –el cual partió de una indefensión inicial, pasando por una fiebre organizativa, por la disputa razonada y llegando a su posterior altivez– matizada por la cultura participativa ancestral de los indígenas. Nuestra intención ha sido, en todo momento, indagar sobre los engranajes participativos, es decir, sobre su dinámica participativa.

Conforme al marco teórico establecido, investigamos qué atributos lo convierten en un verdadero actor social y cuáles son los hitos en el origen, aparecimiento y consolidación del MICC. Además, establecemos sus relaciones con la Iglesia cristiana, las Organizaciones de Segundo Grado (OSGs), el problema de la tierra, el FODERUMA, las Organizaciones no Gubernamentales (ONGs) y Radio Latacunga. Se escruta su actitud frente a la política y el poder local, y se establece una tipología para dilucidar la forma en la cual se desarrolló dicha participación y cuál fue la receptividad de las autoridades locales. Así, determinamos el proceso de evolución política del MICC: en primera instancia, el actor lucha para que se le permita participar; en otro momento, dicho actor llega a ser poder; y finalmente, el actor se enfrenta a la dialéctica de la gestión participativa del poder. Consecuentemente, en esta parte de la investigación analizamos aquellos gobiernos locales encabezados por ex integrantes activos del MICC y auspiciados por el Pachakutik: el Consejo Provincial de Cotopaxi, que justamente es conducido por un ex dirigente y líder del MICC, a partir del año 2000; también se pasa revista particularmente al caso del Municipio de Saquisilí, donde desde hace 8 años se inauguró un estilo de gobierno alternativo, fundamentado esencialmente en la gestión participativa. A continuación, y con el ánimo de indagar –de una manera imparcial– si en la ciudad capital provincial, Latacunga, existiría también un actor y libreto –que protagonice sinergias y dinámicas participativas con la autoridad–, se esboza un breve recuento y análisis de la situación de la Federación de Barrios de Latacunga, y su grado de interacción frente al Municipio. Finalmente, se desprenden las respectivas conclusiones, donde específicamente intentaremos responder si existen nodos participativos en la Provincia de Cotopaxi, sus alcances y límites, entre otros aspectos medulares.

Entre las conclusiones más relevantes, destacamos las siguientes:

- El MICC ha llegado a ejercer el poder político con un nivel propositivo que no le ha permitido plantear con efectividad propuestas de gestión profundas. La falta de experiencia en la administración de la Cosa Pública ha sido su principal obstáculo.
- Los indígenas han logrado expandir y plasmar su grado de ‘conciencia cívica’, pues ahora ejercen sus derechos ciudadanos, precisamente en los espacios de poder político de los blancos y mestizos.
- En el Consejo Provincial se ha elaborado un Plan de Desarrollo Provincial con metodologías participativas. No obstante, las grandes líneas de dicho Plan no han sido aplicadas a nivel de planes operativos e implementaciones concretas, a excepción de modestos avances en la línea ambiental y un Plan Estratégico institucional. En consecuencia, aseveraríamos que se ha recorrido la fase inicial de un proceso participativo.
- En Cotopaxi, no se ha dado un proceso integral de participación ciudadana, en tanto que no todos quienes debían participar lo hicieron, no todos quienes quisieron participar pudieron, y no todo lo que se hizo en nombre de la ‘participación’ fue conforme a como, en este trabajo, entendemos como tal el término ‘participación ciudadana’.
- Dado que en Saquisilí el ejercicio participativo arrancó hace ocho años y el esquema seguido ha sido muy satisfactorio, se podría aseverar que el proceso en este Gobierno local es el más cercano al nivel teórico asumido.
- El alto grado de convocatoria y movilización del MICC se explicaría por la suerte de “estado de infortunio colectivo” del pueblo indígena, siempre marginado y nunca invitado a participar en decisiones políticas sobre su propia realidad, siendo éste un factor explicativo –en este caso– incluso más importante que las instituciones culturales indígenas, como son las relaciones de *solidaridad*, *confianza* y *reciprocidad*, típicas de los pueblos andinos precolombinos.
- El MICC es, pese a posibles falencias atribuibles como organización humana, el único referente de participación ciudadana en Cotopaxi, por vocación genuina y por cierto liderazgo realmente efectivo, ejercitado incluso en condiciones adversas.
- El tejido participativo implementado sería funcional al statu quo, porque a pesar del apoteósico despliegue, las condiciones de marginalidad prevalecerían.

JUSTIFICACIÓN

Una serie de hechos sociales, acaecidos aproximadamente desde hace una década, han dado lugar a un intenso debate sobre el significado y alcance del concepto ‘participación ciudadana’. Estos hechos consisten en una serie de dinámicas sociales que en conjunto han tomado, precisamente, la denominación aquí señalada.

Específicamente, las experiencias realizadas alrededor del diseño y puesta en marcha de una serie de ‘planes participativos’ locales de desarrollo –en el Cantón Saquisilí (1996) y en el Consejo Provincial de Cotopaxi (2000)– nos han inducido a indagar acerca de lo que se considera como el concepto o categoría analítica “*participación ciudadana*”, tanto en su dimensión teórica como en la práctica.

Dado que en el debate confluyen una serie de acepciones del término ‘participación ciudadana’, junto con elementos teórico-prácticos relacionados –tales como ciudadanía, democracia, derechos políticos–, y puesto que en muchas ocasiones se hace un uso no unívoco o inexacto del discurso apropiado en el tema, hemos creído pertinente la realización de un estudio más extenso sobre las experiencias –así denominadas de ‘participación’– registradas en la Provincia hasta el año cierre de esta investigación (2004).

Como mencionaremos en breve –en la sección Introducción de este documento–, los objetivos del presente estudio apuntan hacia el esclarecimiento del significado y uso, tanto como de las experiencias citadas, en el marco de la ‘participación ciudadana’. Este es un tipo de ejercicio democrático considerado por algunos autores como componente *sine qua non* de la ‘gobernanza’ –entendida como el conjunto de instituciones y reglas que favorecen una buena relación entre gobernantes y gobernados–, lo cual destaca la importancia del mismo para el desenvolvimiento armonioso del gran escenario democrático.

De esta manera, partiendo de la motivación de búsqueda científica de la verdad –como siempre utópica–, originada en la importancia del debate ya señalado, hemos realizado

este esfuerzo de investigación, el cual nos ha deparado incontables satisfacciones, tanto en el plano académico como en el personal. Tenemos la confianza de que este trabajo será un aporte para el debate, pero también para la motivación a la realización de trabajos más extensos y profundos en esta línea temática, o en áreas relacionadas conceptualmente.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo pretende elucidar la situación referente a si en Cotopaxi está en marcha o no un proceso de participación ciudadana y en qué grado se ha manifestado este fenómeno, para lo cual examinaremos la historia de la principal organización indígena de la provincia, a saber, el Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi (MICC), rastreando en dicho estudio los diferentes eslabonamientos participativos que subyacen y soportan a esta organización, así como su impacto en la construcción de prácticas participativas y de respuesta de los poderes locales en Cotopaxi.

Comenzaremos analizando el proceso de participación ciudadana en Cotopaxi durante la última década, para lo cual se estudiará la dinámica histórica, cultural, organizativa y de interacción suscitados al interior del Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi (MICC), desde el período de 1990 hasta el 2003. Continuaremos con el examen de las formas de participación, contenidos y de la capacidad de acceso a los espacios de poder del MICC. Finalmente, investigaremos la respuesta de los poderes locales en función de los diferentes escenarios de participación planteados por el MICC, y esclareceremos a qué nivel de acoplamiento llegó el interés y compromiso de las autoridades de Cotopaxi con el proceso participativo.

I MARCO TEORICO

1.1 CONTEXTO CONTINENTAL

La crisis de cambio del modelo de desarrollo, sufrida por los estados latinoamericanos durante los años ochenta, provocó tales efectos radicales que los diferentes gobiernos de la región tuvieron que enfrentar conflictos sociales severos. Además, surgieron nuevos actores a nivel global y local. Poderes exógenos impusieron una nueva agenda, que reformuló radicalmente las dimensiones económica, política y social de la región; el modelo cepalino de la sustitución de importaciones se abandonó a favor del libre mercado. El denominado “Consenso de Washington” aplicó nuevas directivas: capitalismo de libre mercado a ultranza, equilibrios macroeconómicos, apertura comercial, privatización, liberalización de comercio, desregulación de los diferentes mercados y reforma de los sistemas tributario y de pensiones. El Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros organismos internacionales de asistencia para el desarrollo, se convierten en referentes obligados a la hora de la planificación económica y social.

Se produjo una desvalorización del poder soberano de decisión del Estado: cualquier asunto ‘macro’ de políticas públicas previamente tendría que ser tratado a través de dichos organismos internacionales. Además, los recursos para inversión en beneficio social quedaron a merced de las políticas de disciplina fiscal y presupuestal.

Las políticas sociales se volvieron ‘residualistas’, en dos sentidos: primero, el mercado es el rector inteligente en materia de distribución de réditos sociales, y segundo, la política social se refiere exclusivamente al *residuo social*, esto es, que el Estado debe proporcionar ‘focalizadamente’ al individuo en extrema pobreza un estímulo que no pasa de ser simbólico –p. ej., bono de desarrollo humano–, y que supuestamente habría de insertarle con éxito en el mercado. Irónicamente, lo que obtenemos es un individuo marginado de los procesos económicos, sociales, culturales, políticos, etc.

Simultáneamente en nuestro país, y con el retorno del régimen democrático, se produjo una suerte de efervescencia en la creación de nuevos cantones, y sobre todo, la paulatina incorporación de organizaciones de base a los gobiernos municipales. Aunque en la mayoría de lugares, este proceso de participación de nuevos actores consolidó mecanismos clientelares, ‘caciquiles’ y de servicios asistencialistas, también florecieron experiencias donde el pueblo llano asumió cívicamente acciones de colaboración y empoderamiento de espacios públicos, para tomar las riendas de su desarrollo mediante procesos participativos robustos, ahora residentes en lo local.

Recordemos que en el Ecuador de los años ochenta empezó un franco ascenso de otros protagonistas, especialmente del Movimiento Indígena, el mismo que en los años noventa se llegó a constituir en el pilar fundamental del movimiento popular; por ello, ciertos municipios procedieron a implementar nuevas alternativas de gobierno para remediar los acuciantes problemas. Entonces, se empezó a hablar de “gestión participativa”, “participación ciudadana”, “presupuesto participativo” y “gobernabilidad democrática”.

1.2 TRAYECTORIA HISTÓRICA DE LA PARTICIPACION

Si queremos entender exhaustivamente la participación desde una visión holística que supere la coyuntura y nos de la posibilidad de prefigurar cuál será su derrotero futuro, definitivamente amerita estudiar cuál ha sido su comprensión a través de la historia. Es irrefutable la innata cualidad del Hombre para vivir en sociedad, y no se le podría concebir sin esa capacidad para relacionarse con sus congéneres, pues ésta es una característica de los animales y especialmente de los mamíferos, quienes se agrupan con fines de cacería, protección, y en general, para soportar los embates de la Naturaleza. El Hombre, desde la época de la caverna, busca la compañía de sus semejantes para enfrentar los riesgos cotidianos, situación que ha evolucionado en virtud de las potencialidades humanas, donde un hombre instintivo y espontáneo pasó luego a cultivar su intelecto. Basta recordar las grandes construcciones de la Antigüedad, por ejemplo las colosales pirámides de Egipto, que obedecen a complicados cálculos y

arreglos astronómicos, donde la participación social fue un factor crucial, motivada por elementos culturales, políticos, religiosos, y probablemente económicos.

En la antigua Grecia, la participación suscitaba mucha reflexión por parte de los filósofos; así, Aristóteles era reticente a resolver los asuntos públicos dirigidos por algunos demagogos, que se escudaban en una masa ciega que los obedece. Kant criticaba el hecho de que las multitudes participaren del gobierno, ya que lo hacían impulsivamente y sin la luz de la razón; incluso José Ortega y Gasset, famoso crítico de la sociedad contemporánea, en *La rebelión de las masas* (1930), reniega del hombre mediocre o como lo llama “el hombre-masa”, quien si no es guiado por una élite intelectual, conduciría a la sociedad al ostracismo y autoritarismo. Seguramente estos filósofos no pretendían excluir al pueblo, sino que expresaron su temor en la medida en que podían aprobarse leyes contraproducentes gracias a la manipulación de unos cuantos, mientras la muchedumbre –especialmente una masa informe sin educación– discutía por cosas menores.

Pero así como añeja es la participación –ya que data desde nuestros ancestros y se pierde al filo del tiempo–, la presencia de líderes que orientaron dichos procesos es otra gran constante; allí estuvieron para tomar las decisiones más cruciales en momentos conflictivos, fueron personas carismáticas que generaban confianza, armonizaban escenarios y disponían de grandes recursos para manejar grupos humanos. Estos individuos siempre se destacaban por su carácter, fortaleza física o inteligencia; fueron líderes que encabezaban las acciones colectivas. A estos gestores innatos se les puede atribuir la continuidad de los sucesos participativos.

Consecuentemente, para un mejor entendimiento del tema de la participación ciudadana, no podemos desvincularnos del contexto histórico. Debemos reconocer que la modernidad trae aparejada otro logro, a simple vista inadvertido, y que se refiere a la consecución de sociedades más participativas. Los teóricos de la marginalidad lo enfocan como una herramienta para reivindicar a las masas y sectores secularmente marginados de los beneficios del desarrollo y crecimiento económico, este criterio difundido en la década del 60 veía en la participación al mecanismo idóneo para

alcanzar la tan ansiada sociedad moderna. Por ello, varios agentes sociales como el Estado, la Iglesia cristiana y algunas ONGs, entendieron a la “participación” como el proceso de atraer a los marginados al moderno sistema social. Posteriormente, la participación ciudadana debuta como la ‘piedra filosofal’ ante la falta de genuina representatividad del sistema político. En aquel tiempo, se producen protestas ante la falta de representatividad del sistema democrático e ineficiencia del Estado, y coincidiendo con Nuria Cunill –autora de obligada referencia con su clásico análisis de la participación en el medio latinoamericano–, consentimos en que la participación es una posibilidad real para enfrentar la crisis y el desproporcionado burocratismo estatal. Finalmente, en los tiempos actuales, la ‘partidocracia’ y el gobierno la consideran como un instrumento óptimo para crear una relación más fluida entre Sociedad Civil, Democracia y Estado.

1.3 ENTENDIENDO LA PARTICIPACIÓN EN VIRTUD DE PARADIGMAS

El uso de paradigmas para entender con mayor claridad el concepto de participación resulta muy ilustrativo, ya que permite la comparación de diferentes experiencias en espacios y tiempos específicos. En realidad –y de hecho su uso epistemológico–, radica en la posibilidad que ofrecen los paradigmas de comparar todo su acopio de características y modulaciones “ideales” contra casos particulares, asunto que permitiría una mejor comprensión y explicación de los hechos bajo estudio. En particular, al clarificarse las diferentes lógicas participativas que han imperado en los distintos contextos históricos, los paradigmas posibilitarían delinear parámetros de contrastación, para de esta forma diseñar estrategias y generar decisiones consistentes y robustas de acuerdo a las necesidades locales de desarrollo.

A continuación, nos concentraremos en la tarea de obtener una mejor aproximación al concepto de participación, al tenor de los “principales paradigmas que cruzan las ciencias sociales”¹.

¹ VARGAS, Alejo. Participación social, planeación y desarrollo. Universidad Nacional. Bogotá. 1994. Páginas 28-33. Citado en PRESSACCO, Carlos Fabián y Otros. Descentralización, municipio y participación ciudadana (Chile, Colombia y Guatemala). Pontificia Universidad Javeriana. Centro Editorial Javeriano. CEJA. Bogotá, 2000.

En tal sentido, la visión *estructural–funcionalista*, en general, considera que los modos de actuar y pensar de las personas están condicionados por la sociedad; en particular, los funcionalistas comprenden a las sociedades como redes, donde los grupos cooperan en forma organizada, el rol de la voluntad del individuo es mínimo y el rol de la cultura es decisivo. Esta corriente contempla a la participación como un recipiente de derechos, dinamizada bajo la égida del Estado; en esta visión, se consolidarían algunas organizaciones como sindicatos, gremios y partidos políticos.

La visión del *marxismo estructuralista* que persigue acabar con las desigualdades del sistema de intercambio generalizado, asiente al Estado como el ente satisfactor de las necesidades básicas de la población, y quien tutela la participación en un entorno de control y derechos.

El *interaccionismo* sostiene que la sociedad, la mente y el yo influyen en las acciones e interacciones humanas: privilegia la competencia como el camino virtuoso para alcanzar el desarrollo. Así, la participación es invocada para cubrir los espacios abandonados por el Estado, especialmente en lo social, y de esta manera mitigar las prioridades sociales básicas. En razón de que este Estado sutilmente debería abandonar la sociedad, la economía y la esfera política, el interaccionismo promueve la democracia participativa en un contexto gradual de fuga estatal.

La perspectiva *accionalista*, cuyo referente principal es la acción humana, se conformaría de acuerdo a un consenso de normas compartidas y aceptadas por toda la colectividad. Esta visión amplifica a la participación en su dimensión de negociación. Aquí, el sistema político debe ser flexible ante la diversidad de expresiones sociales, culturales, políticas, económicas y propender al consenso.

Finalmente, en opinión del autor, el paradigma *virtual* –que a través del: “parece ser...pero no es... empero termina haciendo que sea...”–, sustentado en la potencia

tecnológica del Internet–, haría que los ‘ciberciudadanos’² simulen participar físicamente, empero su voluntad política –contabilizada automáticamente y en tiempo real– se impondría para que las cosas terminen en la elección de la mejor propuesta hecha por los ciudadanos en un foro de discusión –no necesariamente electrónico–.

1.4 DEBATE EN TORNO DE LA SEMÁNTICA DEL TÉRMINO

La participación puede ser abordada desde diferentes perspectivas, formas y significados. Una palabra evidentemente polisémica, lo que favorece la imprecisión conceptual, pues se la puede entender o interpretar en varios sentidos; generándose una vaguedad respecto a su significado exacto, expectativas e implicaciones. Consecuentemente, como puede dar ocasión a diversos juicios, es necesario repasar algunas de sus perspectivas.

En sentido general, la participación tiene que ver con el anhelo humano de administrar personalmente nuestro propio destino, participación que se desarrolla en escenarios preexistentes llenos de actores diversos y con protagonismos variados; convirtiéndose en un asunto social que puede desenvolverse en diferentes espacios y adoptar variados niveles de intensidad.

No podríamos analizar con soltura el tema de la participación sin elucidar los motivos que inducen al ciudadano a participar. Entender las causas desencadenantes de este acto nos permitiría detectar pistas de las posibles formas de presentarse y cómo aportar con valor a su despliegue; entonces, “tú participas, yo participo, él participa...” cuando los representantes formales –dignidades políticas– demuestran incapacidad para transmitir y obtener soluciones de acuciantes problemas sociales por parte del gobierno; este tipo de participación buscaría precautelar los intereses de grupos o personas. Una motivación más fuerte sería tratar de influir en nuestros representantes, para que sus decisiones sean efectivamente compatibles con las demandas colectivas. Sobre todo. el ciudadano participa porque brota de su ser la necesidad de expresarse y de reclamar cierta carencia,

² Se entiende por “ciberciudadano” al actor quien concibe la democracia como un juego de roles entre ciudadanos, gobernantes y políticos, cuyo propósito es la toma de decisiones de política pública en un entorno telemático (Internet).

sistemáticamente olvidada por el andamiaje gubernamental, busca “con sus propias manos” conseguir aproximarse a los niveles de decisión e involucrarse activamente en mecanismos de control social, subsistiendo en su intimidad el deseo de que, a través de ello, se resuelvan sus necesidades sociales irresolutas por el poder público.

Esta palabra, “tan ampliamente exhortada en la jerga política”³, es aludida desde diversas posiciones y propósitos, empero no contradicen su intención fundamental de incluir nuevas opiniones y puntos de vista. Se clama participación para zanjar problemas relativamente complejos, buscando soluciones conjuntas, tratando de reconciliar voluntades. La participación es un término optimista, pues generalmente depara satisfacciones a los involucrados, pletórico de buenas intenciones. Prácticamente resulta inimaginable que individuo alguno haga mal uso de esta palabra, pero la experiencia inmediata nos demuestra cómo ciertos políticos desaprensivos insistentemente han violado sus nobilísimos principios político-cívicos.

Participar es un asunto que involucra al menos a dos personas, es por excelencia un suceso social, y no viene al caso pensar en una participación para con uno mismo: el resultado de la acción de participar podría ser auspicioso para la propia persona, empero el acto en sí solo se perfecciona en un evento de pluralidad. Además, se constata que en las sociedades actuales, aunque el individuo u organización desee voluntariamente aislarse y no participar, finalmente aquello –en otras palabras– es el estado más ignominioso de participación, pues otorga a quienes detentan el poder de decisión la capacidad de interpretar los hechos y de tomar decisiones a nombre de los autoexcluidos, que es lo conveniente para ellos. Pero si bien es cierto que la no participación no existe, tampoco es menos cierto que su antípoda sea real: es imposible que un individuo pueda participar en todos los actos sociales que la vida le depare, la cada vez mayor especialización y extensión del mundo de la vida rebasa la posibilidad humana de acudir a todos sus actos; por lo que, la participación total o renuencia total a participar son quimeras que deben ser superadas. Debemos entender como un acto de participación genuino cuando la persona, luego de un análisis racional de expectativas,

³ MERINO, Mauricio. *La participación ciudadana en la democracia*. Instituto Federal Electoral. IFE. Colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. México, 1996. pág 2-5.

decide en un estado de libre albedrío plegarse o adherirse a cierto accionar colectivo que más le convenga, renunciando de esta manera a otros espacios de participación.

Podemos en este punto, intuir que deben combustionar dos componentes *sine qua non* para que arranque el proceso de la participación: (1) la presencia de una circunstancia exterior al individuo representada por el entorno político, social y económico, y (2) la voluntad de la persona, donde debe considerarse todos los rasgos singulares de cada individuo y la voluntad de tomar parte en un asunto que involucra pluralidad de espíritus. Tratar de encontrar las proporciones correctas para una combustión limpia es muy ambicioso. Sabemos que pueden darse actos sociales restrictivos a la participación que rebasan el control individual; o podría ser el caso que, por causas individuales de orden psicológico o físico, la persona se inhiba de participar.

A partir de este recorrido escueto, podemos aseverar que la participación referida es política y el actor esencial es la *Sociedad Civil (SC)*, entendida como aquel sector social que no forma parte de la ‘partidocracia’ ni de las estructuras del Estado. Con el ánimo de rebatir ciertas opiniones tendenciosas, que pretenderían separar la participación de la SC de lo político, conviene aclarar y proclamar que la participación –en el buen sentido– necesariamente debe ser política, porque significa la intervención de la ciudadanía en las actividades o asuntos públicos, es decir, la injerencia ciudadana en todas aquellas actividades ejecutadas por el Estado, tanto a nivel nacional como local, orientada a sustituir la acción del Estado o combatir su inacción, incompetencia o ineficiencia en la resolución de problemas que afectan de manera directa o indirecta a las comunidades. No olvidemos que la calidad de ciudadano implica necesariamente la posibilidad de participar políticamente, siendo la manifestación democrática más visible y básica –pero no por ello menos importante– cuando elige a sus representantes, evento cívico que en el fondo es la expresión de su voluntad soberana para decidir en el ordenamiento político.

Cabalmente, las organizaciones sociales, en la práctica, al asumir responsabilidades de interés general, caen en el campo de lo público. El hecho de que un asunto afecte a muchos ciudadanos las sumerge en el orden público, en virtud de lo cual todo acto de

participación que busca el bien común invariablemente desemboca en el orbe político. Ciertas políticas participativas se diseñan para promover acciones autónomas desde las localidades, y de esta manera descargarse de algunos deberes y responsabilidades que competen al Estado, escudando su ineficiencia a través de las famosas transferencias de competencias, lo que reduciría el gasto público y el área de competencia del gobierno.

Otra dimensión de la participación ciudadana se vincula a la corriente democratizadora del Estado, la cual reivindica la necesidad de que el Estado despliegue políticas y acciones en consonancia con los intereses de los actores sociales, así como la ampliación de la influencia de los ciudadanos sobre el proceso de toma de decisiones en todos los niveles, escalas y sectores de la gestión pública.

1.5 PARADOJAS DE LA PARTICIPACIÓN

La participación total o pura es prácticamente imposible, pues el ciudadano no sería capaz de copar todos los espacios susceptibles para establecer relaciones de participación, dado que el mundo moderno ofrece cada día entornos participativos más extensos. Necesariamente cuando elegimos una opción de intervenir en tal o cual circunstancia, renunciamos a otras posibilidades; no obstante, el otro extremo tampoco es viable, es decir, la existencia de un individuo que renuncia o se excluye –por voluntad propia– a todo evento participativo. Incluso la no participación es otra forma de participar, ya que de esta manera “participamos” o permitimos a otros decidir en nuestro nombre. Por ello, la inasistencia deliberada es la forma más ingenua de participar. Pero la voluntad del individuo tiene mucho peso. Así se da el caso de que – más allá de un medio estimulador y de que reúna las mejores condiciones para participar– de hecho, en la conciencia cívica del individuo existirá un mayor o menor deseo de participar. Una vez puesta en marcha la participación, se genera una distinción de roles: cada participante coadyuva distintamente en cuanto a calidad y cantidad, lo que exigirá de algunos la inversión de mayores recursos. Incluso los resultados del sumarse a este proceso son diferentes para cada uno de los integrantes, probablemente algunos o la mayoría no encuentren conformidad al evidenciar que no se alcanza todo lo esperado como interés individual. Estas nociones nos llevan a formular una paradoja:

no todos los que quieren participar pueden hacerlo, y no todos los que pueden hacerlo desean participar, y cuando lo hacen, se debe entender que participar también implica ceder en beneficio del otro; por ello, se requiere de buenas dosis de tolerancia.

1.6 PRECISANDO LOS CONCEPTOS DESCRITOS

Anteriormente se indicó que la participación ciudadana es un concepto polisémico, que tiene variadas acepciones, por lo que difícilmente se podría elaborar una sola definición en virtud de que se vincula a diversas clases teóricas como ‘ciudadanía’, ‘Estado’, ‘Democracia’, ‘Sociedad Civil’ y ‘Actor Social’, donde encontramos muchas perspectivas teórico-prácticas, que en no pocas ocasiones plantean innumerables contradicciones, y es una noción “susceptible de muchas valoraciones subjetivas”⁴. Efectivamente, pese al uso intensivo de este término, no se encuentra en las ciencias sociales una concepción clara, asunto que también obedecería a factores cíclicos como “la inserción de sectores de la población excluidos de los beneficios sociales, los nuevos derroteros apuntalados por la modernidad, la transformación institucional de los Estados, la democratización, etc.”⁵

Cuando se puntualiza la participación ciudadana como el evento en que “los individuos participan en actividades públicas para defender intereses sociales”⁶, el propósito es lograr que la población influya sobre las políticas y decisiones públicas. Además, advertimos en este enfoque la presencia de intereses, puesto que la participación ciudadana es la intervención de los particulares portadores de intereses sociales en la esfera pública, es decir, intereses privados de la Sociedad Civil, individuales o colectivos, que traspasan intereses públicos y políticos. En este mismo sentido, “cuando dichos intereses son sesgados”⁷, la participación ciudadana puede legitimar desigualdades, convirtiéndose en una participación ficticia y artificialmente

⁴ BAÑO, Rodrigo. “Consideraciones acerca de la Participación Ciudadana” en Participación Ciudadana en Políticas Públicas. FLACSO. Santiago de Chile, 1997

⁵ GONZALEZ, Esperanza. Manual sobre participación y organización para la gestión local. Ediciones Foro Nacional por Colombia. Cali, 1995.

⁶ CUNILL, Nuria. Participación Ciudadana. Dilemas y Perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. CLAD. Caracas, 1991: páginas 48 -49

⁷ CUNILL. Op. Cit. Pág. 9

proclamada como una herramienta de excelencia democrática. No obstante, según esta misma autora, “‘participación ciudadana’ no es lo mismo que ‘participación política’”⁸, ya que la primera puede concebirse de dos maneras: a) un medio de socialización de la política, buscando transformar lo estatal en público a la par que se procura que esos nuevos espacios transformados se articulen a la sociedad y b) como forma de prolongar el campo de lo público hacia la sociedad civil y consecuentemente fortalecerla.

Así vistas las cosas, la participación de los ciudadanos implica tomar parte en la actividad pública. Cunill continúa su razonamiento y asevera: “la participación social supone la relación de los individuos, no con el Estado, sino con otras instituciones sociales”⁹. Además, establece que “la participación ciudadana supone una relación con el Estado, una intervención en una actividad pública”¹⁰. De esta manera, la autora diferencia la participación ciudadana de la social, de la comunitaria y de otro tipo de experiencias participativas. Cunill reconoce dos planos¹¹ propicios para la participación ciudadana; así, en el campo de lo público, significaría el involucrarse en la elaboración de opciones o en las decisiones de interés público, es decir, de las actividades del gobierno. En el plano de la gestión, es el momento en el cual el ciudadano se vincula con la generación de bienes y servicios públicos.

Cunill también indica que la participación ciudadana es diferente de la participación política y liga la segunda con “la intervención de los ciudadanos a través de los partidos políticos en órganos de representación de los intereses globales de una comunidad política”¹². Ejemplo clásico sería el ejercicio del voto, aún cuando lo político es mucho

⁸ CUNILL. Op. Cit. Pág. 44.

⁹ CUNILL. Op. Cit. Pág. 57

¹⁰ CUNILL. Op. Cit. Pág. 48

¹¹ Para Cunill los planos en los que puede desarrollarse la participación ciudadana son dos, uno estrictamente político y otro de gestión pública. El plano político se relaciona con la elaboración de las opciones o de las decisiones de interés público, o sea, de las actividades de gobierno. Encontrándose varios niveles de participación: la macro participación, la participación de nivel intermedio y la participación de base o micro participación. El plano de la gestión es el que se vincula más estrictamente con la generación de bienes y servicios públicos y con las actividades de apoyo a estos. Esta participación puede asumir formas como: participación consultiva o asesora, participación resolutoria o fiscalizadora y participación en la ejecución. (Cunill, Op. Cit. Pág. 57-59)

¹² CUNILL. Op. Cit. Pág.50

más que lo meramente electoral. A diferencia de Cunill, otros autores como Merino, aseveran que: “cuando los ciudadanos se unen para influir, están tomando parte en la política”,¹³ y citando a Verba, Nie, y On Kim, distingue varias formas de participación política que son el voto, las campañas políticas y el activismo en acciones colectivas, aunque las dos primeras siendo de participación claramente política, la última tiene un carácter vago, prestándose a confusiones. Pero si repasamos exhaustivamente el término “participación ciudadana”, la característica fundamental del ciudadano se vincula a la posibilidad de participar políticamente, subyaciendo el atributo de poder finalmente decidir sobre el andamiaje político; al parecer, existe un gran consenso que la participación ciudadana es evidentemente política.

Otro autor propone a la participación como:

“el conjunto de actos y actitudes dirigidos a influir de manera más o menos directa y más o menos legal sobre las decisiones de los detentadores del poder en el sistema político o en cada una de las organizaciones políticas, así como en la misma selección, con vistas a conservar o modificar la estructura (y por lo tanto los valores) del sistema de intereses dominantes”¹⁴.

Al tiempo que se pretende modular los intereses dominantes, también los actores de la participación se identifican o aglutinan a partir de intereses comunes. Entonces el término ‘participación’ alude a

“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 y una cierta autonomía frente a otros actores sociales y políticos”¹⁵.

¹³ MERINO. Op. Cit. pág. 30

¹⁴ PASQUINO, Gianfranco. Manual de ciencia política. Ariel, Madrid, 1992 en PRESSACCO, Carlos Fabián y Otros. Descentralización, municipio y participación ciudadana (Chile, Colombia y Guatemala). Pontificia Universidad Javeriana. Centro Editorial Javeriano. CEJA. Bogotá, 2000.

¹⁵ GONZALEZ, Esperanza y DUQUE, Fernando. “La elección de Juntas Administradoras Locales de Cali” en revista Foro, Número 12, Bogotá, 1990, pág.78.

Interpretando lo anterior, la participación se entendería como la intrusión de distintos actores que definen las finalidades de acción de una colectividad y los medios más idóneos para dicha acción.

En este proceso social se produce la interacción o vinculación de diferentes actores, y como es bien sabido, en aquellos espacios donde se despliegan relaciones humanas entran los valores, intereses y percepciones de los actuantes, es decir, se manejan relaciones de poder. Esto significa que los actores intervinientes buscan imponer sus intereses sobre los demás. Generalmente esta imposición es favorecida por ciertas ventajas de algunos actores en ámbitos como el mayor conocimiento que podrían tener sobre el tema, vastos recursos económicos, mejor preparación académica, etc. Finalmente, estas relaciones de poder acarrearán tensiones y conflictos, que a la postre incidirán positiva o negativamente en el resultado participativo e incluso podrían llegar a destruirlo.

En base a lo anterior, la perspectiva liberal en ciencia política denomina “articulación política de intereses”, al proceso mediante el cual los individuos y grupos plantean demandas a sus gobernantes. En esta misma línea, Almond y Powell relacionan “intereses y grupos”¹⁶, distinguiendo:

1. Grupos anómicos de intereses: manifestaciones y tumultos de carácter espontáneo que invaden el sistema político. Tienen limitada organización y su representación es poco orgánica y continuada.
2. Grupos de intereses no asociativos: articulan sus intereses de manera esporádica; poca organización administrativa y procedimental; lo encontramos en los grupos unidos por parentesco y ascendencia, étnicos, regionales y de estatus.
3. Grupos de interés institucionales: ligados a organizaciones como partidos políticos, Iglesia, Fuerzas Armadas, cuyos miembros poseen la viabilidad política y capacidad de articular intereses propios o de otros grupos.

¹⁶ ALMOND, Gabriel y POWELL, Gabriel. Política comparada. Tecnos. Madrid, 1982. (Almonacid,1982) en PRESSACCO, Carlos Fabián y Otros. Descentralización, municipio y participación ciudadana (Chile, Colombia y Guatemala). Pontificia Universidad Javeriana. Centro Editorial Javeriano. CEJA. Bogotá., 2000.

4. Grupos de interés asociativo: estructuras que aparecen en la sociedad y que se especializan en la defensa de intereses de ciertos sectores. Así tenemos los sindicatos, gremios de artesanos, cámaras de producción o comercio, grupos cívicos, etc., siendo su objetivo la lucha explícita por los intereses de un grupo particular.

Otros autores definen la participación ciudadana como un “hecho político”, como un prototipo de relación entre Estado y Sociedad Civil “enmarcada dentro de una cultura política (actitudes, valores y normas) que orientan el comportamiento de los ciudadanos en un marco de deberes y derechos frente al Estado”¹⁷. El anterior concepto se constituye en la expresión más tradicional de participación, es decir, la intrusión en lo público con miras a ejercer derechos políticos elementales; de allí que colegimos que la participación ciudadana es también una manera de intermediación política de un grupo social que involucra a toda la comunidad. Viene a ser la intermediación paulatinamente arrebatada a los políticos por su falta de representatividad y poco oído al complejo entramado de actores e intereses, en virtud de lo cual se genera un ciclo donde los intereses antes canalizados por los representantes políticos se alcanzan negociando directamente con el Estado, a través de la formulación de políticas públicas de largo aliento.

En este sentido, en opinión de Salazar y Pinto, “el aspecto sustantivo de la política (resolver satisfactoriamente un problema común) forma una sola unidad dinámica, con el aspecto procedimental de la interacción de toda la comunidad organizada”¹⁸. El espacio local que mejor representa el escenario de la participación ciudadana es el Municipio, por su cercanía a los ciudadanos, y porque es allí, según Salazar y Pinto “donde resulta posible descubrir el sentido de ciudadanía y a partir de esto crear y recrear nuevas formas de participación”¹⁹. De esta forma el ciudadano común experimenta y se involucra directamente en la definición de políticas públicas y en el control de la gestión pública, produciéndose un fortalecimiento de la acción ciudadana a

¹⁷ CARTAYA, Vanesa. La participación de la sociedad civil, factor clave para una gestión municipal exitosa. Centro de Investigaciones Sociales. Caracas. Venezuela, 1995: Pág. 15.

¹⁸ SALAZAR Gabriel Y PINTO, Julio. Historia Contemporánea de Chile, Tomo I. Estado, legitimidad, ciudadanía, LOM Ediciones, Santiago de Chile, Abril 1999.

¹⁹ SALAZAR. Op. Cit. Pág. 16

través de la participación a nivel local; no obstante, el Estado debe asumir la promoción de esa participación, garantizando un adecuado entorno político y jurídico.

Un enfoque adicional, proveniente de la Sociología, nos diría que: “participar es intervenir en los centros de gobierno de una colectividad, en sus decisiones colectivas, administración de recursos, y modo como se distribuyen sus costos y beneficios”²⁰. De lo anterior, se desprende que la participación ciudadana es siempre un acto colectivo, y contempla dos elementos adicionales: la influencia de la sociedad sobre el individuo, pero sobre todo, la voluntad personal de influir en las sociedades.

También conviene para un mejor entendimiento del término, mencionar el aporte brindado por el profesor español Francisco Lliset Borrell, para quien participación ciudadana es:

“el conjunto de técnicas que permiten la intervención de los ciudadanos en la organización o en la actividad de la Administración Pública, sin integrarse en las estructuras burocráticas y apartándose de las técnicas tradicionales de colaboración de los particulares con la Administración Pública (concesionarios, etc.). El que participa no se convierte, por supuesto, en funcionario, ni tampoco en un colaborador benévolo o interesado. El que participa actúa como ciudadano, preocupado por el interés general, y no como interesado personal y directo; el contenido de su acción no es económico, sino político”²¹.

De esto inferimos que el ciudadano tiene el deber y la obligación de participar en la formulación de estrategias en el ámbito público, y esto no lo convierte en un burócrata más, ni tampoco significa una dádiva hacia la sociedad. Más bien se remarca que, por mandato de buena ciudadanía, se debe anteponer el bien colectivo al interés individual, y que el contenido de su acción es eminentemente político.

Desde la perspectiva del profesor Santiago Ortiz, en el marco de un estudio para la reforma del Estado ecuatoriano, utiliza varios elementos de análisis de la participación ciudadana, tales como actores, intereses, política, decisiones, democracia, poder,

²⁰ MERINO. Op. Cit. pág. 11

²¹ LLISSET, Francisc. Manual de Derecho Local. Publicaciones Abella. Madrid, España. 1985. Pág. 309

reconocimiento del ‘otro’, equidad, justicia, responsabilidad, gestión, identidad, conciencia y organización, para indicar que la participación es:

“una relación social de poder mediante el cual una pluralidad de actores ciudadanos ejercita su derecho de intervenir en los procesos decisorios y reorienta el uso de recursos de manera equitativa y 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 tanto en las esferas de la Sociedad Civil como del Estado”²².

Tal es la importancia y actualidad del tema de la participación ciudadana que actualmente organismos multilaterales como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) lo asimilan como condición obligada para el desarrollo. Así, el BM define la participación ciudadana como “el proceso a través del cual los interesados influyen y controlan el poder sobre las iniciativas de desarrollo y sobre las decisiones y recursos que afectan sus vidas”²³. La literatura existente en las Naciones Unidas, al referirse a la participación, la define como la influencia sobre el proceso de toma de decisiones a todos los niveles de la actividad social y de las instituciones sociales.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por su parte, en uno de sus documentos establece: “tienen creciente importancia la participación ciudadana tanto en las ideas sobre fortalecimiento de la democracia, como en los procesos y mecanismos que pueden utilizarse para alcanzar los grandes objetivos de desarrollo de la región”²⁴. Y en otro documento, se define la participación como una herramienta para el “empoderamiento y movilización de la gente como actores y supervisores de su propio desarrollo. Es un fin y un medio de desarrollo, que puede contribuir a crear y mantener democracias estables y buenos gobiernos, así como el crecimiento económico...”²⁵.

²² ORTIZ, Santiago. Participación Ciudadana, Análisis y propuestas para la reforma del Estado. Quito, Ecuador. Enero, 1998. Pág.25

²³ LICHA, Isabel. Participación comunitaria: conceptos y enfoques. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. Publicación del Instituto de Desarrollo Social (INDES) del Banco Interamericano de Desarrollo – BID, Washington, 1998.

²⁴ “Participación en las actividades del Banco Interamericano de Desarrollo”, Documento para discusión. Pág.1. Octubre 27 del 2000.

²⁵ LICHA. Op. Cit.

En síntesis, no existe una visión teórica uniforme sobre la participación ciudadana. El problema radica en la forma cómo se concibe lo ciudadano y sus alcances. Presentadas algunas de las posibles definiciones sobre participación ciudadana, para efectos de esta investigación tomamos como principal la siguiente reflexión:

“Participación ciudadana es el proceso mediante el cual -independientemente de donde surja la iniciativa- la sociedad civil toma parte en las discusiones (asambleas, foros, parlamentos, talleres, etc.) suscitadas en las instancias del gobierno (Alcalde, Prefecto y funcionarios públicos) para deliberar conjuntamente las decisiones sobre la gestión, control y auditoría de los recursos manejados por dichas autoridades. Además, que estos espacios de decisión canalicen el empoderamiento y movilización de los actores sociales preocupados por el interés general. Pero esta participación sería más exitosa si el ciudadano acude a debatir con un criterio más refinado si tiene una opinión crítica, y los conocimientos suficientes como para argumentar a plenitud. Entonces, lo gubernamental debe ceder anticipadamente toda la información necesaria y aportar para que el ciudadano eleve su nivel de comprensión, elementos indispensables para ulteriormente provocar una discusión elevada y armónica. Sucintamente, ‘participación ciudadana’ sería el proceso gradual mediante el cual la Sociedad Civil, en la figura del ciudadano –individual o colectivo–, toma parte activa en la esfera política en la medida que precautela su bienestar y el de toda la comunidad en general; la irrupción pretende transformar la realidad social y fortalecer un sujeto colectivo”.

Ahora bien, dado que la participación es un acto que involucra personas, debemos analizar lo que es un ‘actor social’, que en el campo de la Sociología, se lo define fundamentalmente -conforme a Weber y Parsons- como “un individuo que actúa dentro de un sistema social”. Debemos referirnos a la Teoría de la Acción Social de Weber, a fin de comprender la razón de ser del ‘actor social’ y su entorno. Este autor, mediante su categoría analítica de base, denominada por él como “ideal tipo”, procuró dilucidar el significado de la acción del ciudadano como actor social. Entonces, para ser considerado como un verdadero ‘actor social’, cualquier persona debería generar acción social, es decir, la acción de un actor social orientada a otro(s) actor(es) social(es), y

especialmente portadora de un sentido social. Tal sentido se adecuaría en función del comportamiento del otro, de tal manera que la propia conducta tiene como referente principal a, y se configura a partir de, los movimientos que haga o deje de hacer nuestro interlocutor. Por ello, los caracteres de la acción social weberiana se localizan en la percepción y en la comprensión del sujeto acerca de la conducta del prójimo.

Estos movimientos cautelosos de parte y parte son referidos a un sistema de expectativas: qué espero del otro, y qué espero que el otro espere. Estas expectativas se nutren recíprocamente y toman diferentes direcciones en virtud de la volatilidad de los contextos, por ejemplo, algunas expectativas nacen a partir de la costumbre, el uso, la organización legal, etc. Esta teoría de la acción indaga a los individuos en busca de pautas y regularidades en su acción, sin estar orientada a lo colectivo o a los fenómenos 'macro'. Además, este actor, sería un individuo de la misma especie que experimentó un proceso de socialización y posee experiencia social, fruto de lo cual asimiló ciertos patrones culturales.

Talcott Parsons (1902-1979) elaboró una teoría social compleja que se tradujo en sus principales obras: "*La estructura de la Acción Social*" (1937) y "*El Sistema Social*" (1951), siendo su preocupación el individuo y su rol frente a determinado sistema social. Para este autor, la sociedad es como una gran maquinaria u organismo donde cada parte cumple un papel; todos sus integrantes tienen requisitos, necesidades y funciones. Es una red de grupos que movilizan este organismo en forma cooperada y ordenada, en vista de que la mayoría de individuos comparten un esquema de valores y reglas. Todo tiende hacia un orden natural: la automantención o autorregulación. Desde esta perspectiva, los cambios sociales serían una especie de reequilibrios homeostáticos, donde el actuar de los individuos está en función de su formación cultural²⁶. En este organismo que funciona sincronizadamente hay una suerte de interdependencia e influencia recíproca; cada subsistema produce algo que es útil para el otro. La fluidez y coherencia de los intercambios asegura la salud del sistema.

²⁶ La sociología de Parsons está fuertemente basada en conceptos y paradigmas asociados a la Teoría General de Sistemas, que era básicamente una teoría biológica positivista que consideraba a los seres vivos como máquinas de supervivencia y reproducción.

Parsons recoge de Weber la noción de “sentido de la acción”, pero enfatizando en la motivación utilitaria; así la acción estaría condicionada por el interés. Tres pilares fundamentales soportan la teoría parsoniana: el voluntarismo, la *verstehen* y el *acto-unidad*, siendo este último el fundamental y más básico, requiriendo para ello la existencia de un actor quien se desenvuelve en escenarios que no puede controlar (*condiciones*) y con parámetros que puede controlar (*medios*), pues las normas y los valores determinan la elección del actor, permitiéndole el uso de las respectivas herramientas para llegar al objetivo deseado. Este acto-unidad requiere la presencia *sine qua non* del actor social, regido por normas, ideas y valores, el cual persigue fines, pues tiene medios para alcanzarlos a pesar de ciertas limitaciones. La noción de *voluntarismo* se refiere a las elecciones que hacen los actores en los diferentes contextos sociales en los que se encuentran, elección con cierta capacidad de autonomía, empero condicionada por el ambiente físico y cultural, además del medio biológico. Ciertamente Parsons en su obra “*La estructura de la Acción Social*” (1937) sostiene que en ella encontramos cuatro dimensiones o subsistemas:

1. Lo biológico, que incluye los procesos bioquímicos, sostén de la vida humana.
2. Lo psicológico, que explora el mundo de la motivación.
3. Lo social, referido a las normas, reglas, convenciones que buscarían la integración y el equilibrio; y finalmente,
4. La dimensión cultural, contentiva de los componentes que dan orientación a la acción.

Pero según Parsons, toda acción tiene un carácter global, ya que es el resultado de la interacción constante de los cuatro entornos antes señalados. En esta relación actor-sistema, surge el concepto de ‘rol’, definido como la interacción entre la persona y el sistema en el que está viviendo. Sabemos que cada individuo tiene una serie de roles, los mismos que tienen que ser funcionales y contribuir a la integración del todo social, ya que una función es la actividad que satisface las necesidades del organismo. Cada persona lleva sobre sus hombros un conjunto de roles socialmente aceptados; si alguno de ellos no queda cubierto, surge la disfuncionalidad, presentándose sea la necesidad o la carencia. No obstante, los roles no son sinónimos de personas; son más bien los libretos sociales a ser ejecutados por actores individuales. Entonces, desde esta

perspectiva, cada actor puede ser entendido como un conjunto de roles, y sería el resultado de una auspiciosa confluencia del hombre racional, libre y calculador, pero de cierta manera influido por su carga hereditaria y por su entorno: un claroscuro entre la individualidad y el condicionamiento.

Anthony Giddens en su “Teoría de la Estructuración”, deja traslucir su postura crítica ante la visión ortodoxa de actor social. En tal sentido, trata de integrar la acción de nivel microsociaI con la estructura o los sistemas de nivel de análisis ‘macro’. En definitiva, afirmó que, de ninguna manera, la estructura determina la acción o a la inversa, poniendo el énfasis en vislumbrar las prácticas sociales sin sobrevalorar el actor individual o el peso de las estructuras, ya que finalmente ambas son “las dos caras de la misma medalla”. Los actores sociales en esta teoría tienen la habilidad de racionalización, lo que les permite desarrollar rutinas que les facilitaría una adecuada inserción en la vida social; además, estos actores tienen incitaciones que implican deseos que impulsan hacia la acción. En esta misma línea Giddens – explorando la acción–, anotó que el concepto de actor es consustancial con su papel de agente, ya que tiene la capacidad de introducir cambios en el mundo social. Más allá de que el agente se ve limitado por el medio, éste tiene la capacidad y el poder de transformar situaciones, y la posibilidad de elección.

Antes de los años setenta, sin menospreciar la vital importancia de los grupos como entes sociales, no se les confería la designación de ‘actores sociales’, categoría destinada para el individuo. Pero, en el contexto político posterior al movimiento renovador de 1968, surgió una perspectiva teórica que rechazó el énfasis puesto en el actor individual y racional para privilegiar el renacer de grupos o movimientos sociales. “La teoría sociológica contemporánea levanta su crítica a esta postura”²⁷, específicamente desde las teorías así llamadas “de intercambio” o de “elección racional”. Tal es así que algunos sociólogos, entre ellos Cook, intentan superar la escisión entre lo ‘macro’ y lo ‘micro’, entre la estructura y la agencia, debutando así un renovado actor social, ahora convertido en colectivo.

²⁷ BARRIGA, Omar. El actor social que hace investigación: Reflexiones en torno a la enseñanza de la metodología y del usuario de la Estadística. Departamento de Sociología. Universidad de Concepción. Concepción, Chile, 1999. Pág.3

En relación al actor colectivo y el intercambio de conocimiento y experiencia, Cook plantea que una red de intercambio tiene los siguientes componentes²⁸:

1. Un agregado de actores, pudiendo ser individuos o colectividades.
2. Recursos valiosos que se distribuyen entre los actores.
3. La presencia de una serie de oportunidades de intercambio entre todos los actores de la red. Las relaciones de intercambio –o las oportunidades de intercambio–, existen entre los actores, y están conectadas unas con otras en una única estructura de red.

A su vez, Coleman ha expandido el concepto de ‘actor social’ hasta llegar al concepto de ‘actor colectivo’. Argumenta que el *actor colectivo*, como el actor individual, es un actor social porque ambos tienen "control sobre los recursos y los eventos, intereses en los recursos y los eventos, y capacidad de emprender acciones para llevar a cabo esos intereses mediante el control"²⁹. En tal sentido, podríamos concebir a ciertos grupos humanos que buscan participar como un actor "corporativo" en la terminología de Coleman, puesto que los mismos, luego de un robusto proceso organizativo, podrían tomar el control sobre los recursos y eventos, tener intereses sobre los ellos, y la capacidad para emprender acciones para realizar esos intereses.

Otros autores como Berger, Eyre y Zelditch visualizan como posibles actores sociales al individuo, a la familia, a una organización, e incluso hasta a un país, porque cada uno de ellos tiene la "capacidad de controlar la variación entre las propias acciones de sus actores"³⁰. Para el propósito de la presente investigación, asumiremos consecuentemente que:

²⁸ COOK, Karen, Richard M. Emerson, Mary B. Gillmore y Toshio Yamagishi. 1983. "The Distribution of Power in Exchange Networks: Theory and experimental results". American Journal of Sociology 89:275-305 en BARRIGA, Omar. El actor social que hace investigación: Reflexiones en torno a la enseñanza de la metodología y del usuario de la Estadística. Departamento de Sociología. Universidad de Concepción. Concepción, Chile, 1999. Pág.3

²⁹ COLEMAN, James. 1990. Foundations of Social Theory. Cambridge, MA: Belknap Press: Pág. 542 en BARRIGA, Omar. El actor social que hace investigación: Reflexiones en torno a la enseñanza de la metodología y del usuario de la Estadística. Departamento de Sociología. Universidad de Concepción. Concepción, Chile, 1999. Pág.3

³⁰ BERGER, Joseph, DANNA P. Eyre y MORRIS Zelditch Jr.1989. "Theoretical Structures and the Micro/Macro Problem". Pp. 11-32 en J. Berger, M. Zelditch Jr. Y B. Anderson, eds. Sociological Theories in Progress: New Formulations. Newbury Park, CA: Sage: Pág. 23 en BARRIGA, Omar. El actor social que hace investigación: Reflexiones en torno a la enseñanza de la metodología y del usuario de la Estadística. Departamento de Sociología. Universidad de Concepción. Concepción, Chile, 1999. Pág.3.

“será un actor social -sea individual o colectivo- la entidad capaz de generar acción con un sentido social eclosionado desde su subjetividad, que además se enriquece este sentido desde la exterioridad, y que sobre todo, es capaz de realizar cambios que impactan en la realidad social”.

1.7 ENFOQUES DE PARTICIPACIÓN

El jurista español Prats i Catalá clasifica³¹ la participación ciudadana en:

1. Participación - reivindicación: se refiere a la reivindicación de derechos, amparados en el Protocolo Universal de los Derechos Humanos y en la mayoría de constituciones políticas de los diferentes Estados.
2. Participación - control: asociación de contribuyentes, vecinos, usuarios, consumidores, etc., que buscan un control más eficiente del gasto público y calidad del producto final por parte de las administraciones. Figura que adquiriría contundencia jurídica mediante leyes de información, denuncia, petición, de defensa de los consumidores, regulación de plebiscitos y referendos, audiencias públicas, etc.; y
3. Participación – gestión: se refiere a la asociación inusitada de actores públicos y privados, quienes coordinadamente colaboran desde la comuna, el barrio, la parroquia, el cantón y la provincia, buscando provocar un acceso mas efectivo a los bienes públicos primordiales y en general conseguir un mejoramiento del nivel de vida, es decir, se forja una auténtica administración sustitutiva, ante el déficit del estado de bienestar, caracterizado por el despilfarro, la ineficiencia , el descalabro y que a decir de Friedman dimanaría de una burocracia maximizadora de su propio interés, aserto que prueba al razonar en su conocida matriz de gasto, donde indica que los gastos de bienestar estatales caerían en la categoría de: “lo que hace el individuo o institución X con el dinero de otra persona en su beneficio propio, o lo que haría el individuo o institución X con el dinero de otra persona en beneficio de otra persona”³².

³¹ CATALA, Joan Prats. Glocal. Gobernabilidad y Desarrollo Humano. La dimensión local. Instituto Internacional de Gobernabilidad. en Marco Teórico de la Participación ciudadana. Elaborado por: Licda. Ana Durán Salvatierra y Giovanni Rodríguez Rodríguez. Investigadores CEDIL Dirección: <http://www.racsacosta.org/asamblea/biblio/acervo.htm>

³² FRIEDMAN, Milton, FRIEDMAN, Rose. *Libertad de Elegir*. Grijalbo. Barcelona. 1980.

Otra forma de clasificación analiza la participación de acuerdo al sector de donde parte la iniciativa, y la segunda referida a la manera en que la ciudadanía se ve involucrada en procesos participativos. De acuerdo con esto, podemos decir que la iniciativa surge por una parte desde la instancia del poder, es decir, desde la misma esfera pública. Aquí, la participación como iniciativa de la instancia pública tiene la finalidad de alcanzar ciertas metas, para lo cual la convocatoria tendría un carácter funcional. Es decir, la participación es motivada para “informar” de los programas y proyectos previamente elaborados. Por tanto, la gente participa sobre la base de planes previamente elaborados por agentes externos, siendo su participación dirigida al cumplimiento de los objetivos propuestos por un proyecto específico.

Una variante de este modelo es la forma como las autoridades brindan los espacios para involucrar a la ciudadanía a participar de forma conjunta con la institución estatal en la realización de análisis conjuntos, formulación de programas y proyectos de desarrollo, y labores dirigidas a la formación o fortalecimiento de instituciones de carácter local.

Finalmente, la movilización de la sociedad civil, a partir de la iniciativa de las organizaciones, se refiere a la participación de la gente, independientemente de instituciones externas que ofrezcan recursos económicos y asistencia técnica. La movilización espontánea de la ciudadanía se puede presentar a mayor escala en la medida en que los gobiernos y las organizaciones sociales no son capaces de canalizar y dar respuesta a sus necesidades inmediatas.

1.8 DEBATE EN TORNO A LA PARTICIPACIÓN

Desplegar procesos participativos implica enfrentar intereses, cada actor involucrado constante y racionalmente se concentrará en defender sus pretensiones particulares en cualquier proceso de toma de decisión; en consecuencia, resulta extremadamente difícil la construcción de un discurso colectivo que otorgue similar beneficio. Cuán difícil es repartir unos bienes escasos siguiendo una lógica legítima que favorezca a todos en proporciones racionales, asimismo es muy probable que el actor con más poder límite

nuestra autonomía y capacidad real de negociación. De hecho, cualquier empresa de participación ciudadana que verdaderamente apueste por la equidad social, será exitosa y cumplirá su objetivo de fundante de un nuevo orden, si los convocados –en un acto estoico- desnudan sus intereses, para luego pactar el interés más general y de beneficio común que los guiará.

En las últimas décadas, Latinoamérica experimenta grandes transformaciones en los ámbitos económico, social, político, cultural y ambiental, en virtud de la aplicación de los modelos de desarrollo de industrialización y el neoliberal; en este contexto “los canales de participación florecen paralelamente a la presencia de dichas teorías de desarrollo”³³, pues estos nuevos enfoques modelan la organización del Estado procurando que los proyectos tengan consenso colectivo, mediante mecanismos alternativos como el de la Participación Ciudadana. Todo parece indicar, que este inesperado aumento del caudal participativo, sería otra estrategia de reproducción del mismo sistema excluyente comandado desde el modelo neoliberal, ya que ha vinculado o integrado la participación como un elemento primordial “componente de diversos proyectos sociales”³⁴ y políticos. Esquema que cosifica a las personas por la mercantilización en sumo grado y profundiza superlativamente el problema de la inequidad en el ingreso, tratando de convertir a la sociedad en individuos manejables e impotentes o como Sunkel asevera:

"El supuesto implícito o incluso explícito en algunos, de que con liberar los precios, controlar el déficit del gobierno y abrir la economía, todo lo demás -la distribución del ingreso, el subempleo, el ajuste estructural externo, la acumulación, las reformas estructurales, la inserción asimétrica en la economía internacional- o sea, lo que consideramos lo central de la problemática del desarrollo vendría, por añadidura, a resolverse solo"³⁵.

³³ AZOCAR, Ramón. La revolución de la ciudadanía. Participación ciudadana y desarrollo en América Latina. Ensayo crítico conflictual. www.monografias.com: Págs. 19

³⁴ GARCÉS, Mario y VALDES, Alejandra. Estado del arte de la participación ciudadana en Chile. (Documento preliminar para Oxfam-Gb). s/e. Santiago, diciembre de 1999: Pág. 2

³⁵ SUNKEL, Osvaldo. El Futuro del Desarrollo Latinoamericano: algunos temas de reflexión en Neoliberalismo y Políticas Económicas Alternativas. Corporación de Estudios para el Desarrollo, CORDES, Quito, 1987: Págs: 23. Citado en: AZOCAR, Ramón. La revolución de la ciudadanía. Participación ciudadana y desarrollo en América Latina. Ensayo crítico conflictual. www.monografias.com: Pág. 17

Modelo que camuflaría su verdadero rostro e intenciones: “una privatización en toda regla”³⁶, a través de los magnánimos planes de apoyo al desarrollo rural implementados como parte de políticas sociales instaladas en muchos países de América Latina. Apreciación matizada por Bombarolo respecto a “ordenar a través de las famosas recetas fondomonetaristas las políticas económicas y sociales de América Latina”³⁷. El avance firme de la globalización resta capacidad de decisión al Estado, los asuntos álgidos –generalmente- se deciden en espacios transnacionales; paralelamente al replegamiento y desentendimiento del Estado de sus planos de actuación social, a nivel local se produce una apertura inusitada a la participación de la sociedad civil a través de mecanismos como la descentralización y la desconcentración. En este país, la preocupación fundamental de las grandes mayorías es la absoluta y elemental supervivencia, mientras que el Estado procura aliviar las acuciantes necesidades focalizando políticas para ayudar al residuo social; en este cruce, irrumpiría la participación como posible respuesta combativa a la exclusión ciudadana.

Se inaugura una nueva metodología de intervención en las zonas rurales, siendo protagonistas estelares un sinnúmero de Organizaciones no Gubernamentales (ONG’s) –que por los indicios presentados- serían instituciones funcionales a dicho modelo, no es coincidencia que estos organismos aparezcan a lo largo de los años comprendidos entre 1981 a 1994 y actuaran como amortiguadores o un “colchón”³⁸ frente al descontento popular, en vista de las políticas de ajuste implementadas en dicho período.

Recordemos que desde el año 1950 al año 1980, los indígenas reclamaron básicamente sus territorios con la finalidad de reconstruir su identidad, cabalmente desde el año 1980, se produce una revitalización étnica y un proceso de organización sostenido que fortalece las estructuras comunales, llegando el actor indígena a convertirse en el sector más organizado y con una facilidad de movilización inusitada. Imposible de soslayar un

³⁶ BRETON, Víctor. Capital Social, Etnicidad y Desarrollo: Algunas consideraciones críticas desde los andes ecuatorianos. Instituto Científico de Culturas Indígenas, ICCI. Revista semestral Yachaykuna, N.-2, Quito, 2001: Pág: 6.

³⁷ BOMBAROLO, Félix. “El Fortalecimiento de los canales de participación ciudadana frente a los retos de la desigualdad social”. En: Políticas Públicas, inclusión social y ciudadanía. Compilador Klaus Bodemer, editor, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 2003: Págs. 257-282. Citado desde: AZOCAR, Ramón. La revolución de la ciudadanía. Participación ciudadana y desarrollo en América Latina. Ensayo crítico conflictual. www.monografias.com: Pág. 18

³⁸ BRETON. Op. Cit. Pág: 6.

levantamiento indígena –que en sus comienzos- se erguía como la mayor plataforma identitaria con sobrada capacidad de maniobra, evento sin parangón en América Latina; frente a este movimiento antagónico al sistema, la respuesta sería aislarlo y someterlo encubiertamente, para ello se usaría el discurso de la participación. La CONAIE – en sus albores- combatía contra lo más perverso de este modelo de liberalización y apertura irracional, pues en la década de los años 80 cierta intelectualidad quichua paralelamente elaboró un discurso reivindicativo, contestatario, de corte anti-neoliberal. Lamentablemente dicha intelectualidad hoy “trabaja y vive enquistada”³⁹, en el andamiaje administrativo del desarrollo; en ese mismo sentido, Alfaro manifiesta que la culturización e indigenización como estrategia de resistencia, ha desplazado a la “politización transformadora”⁴⁰ que inicialmente se asumió.

Los grandes capitales que dominan el planeta, adecuarían artificiosamente la noción de capital social, ya que este insumo sería un elemento indispensable en los procesos de desarrollo, pues estimularía la productividad, la gestión y la organización comunitaria. Instituciones del entramado neoliberal invertirían ingentes recursos a pretexto de fortalecer el capital social y que diestramente camuflado tendría como objetivo último vigorizar soterradamente el modelo económico dominante. En este punto, les resulta auspiciosas las OSG’s, organizaciones estratégicas, ya que en torno a ellas las comunidades de base compartirían una predisposición similar por lo económico, político y cultural; gustos y preferencias que podrían ser moldeados desde las ONG’s que actuarían como velados difusores de ciertos lineamientos neoliberales⁴¹. Lastimosamente y a pesar de la pulcritud ética de ciertos mandos locales, las ONG’s dependen de ayuda financiera externa, por lo que la orientación y pautas de los proyectos a ejecutar llegarían previamente decididos. Cabalmente, las Organizaciones de Segundo Grado (OSG’s), células fundamentales dentro del esquema organizativo indígena, se han convertido en la materia apetecida por ciertas ONG’s y que bajo cierto adoctrinamiento son hábilmente desenfocadas del objetivo fundamental que

³⁹ BRETON. Op. Cit. Pág: 14.

⁴⁰ ALFARO, Eloy. Quién pone el cascabel al gato. Replanteando el término Movimiento Social: el MICC como sujeto en construcción. Instituto de Estudios Ecuatorianos. Quito, s/a: Pág.34

⁴¹ Bretón en la obra antes citada manifiesta : “..que el modelo de cooperación al desarrollo actual, fundamentado en buena parte en la actuación de las ONG, es la contraparte neoliberal en lo que respecta a las políticas sociales en muchos países de América Latina..”. Pág.6.

proclamaron cuando nacieron: el cuestionamiento al Estado y los poderes públicos de su ineficiente rol social, pasando de un talante político – reivindicativo, casi inadvertidamente a un rol de gestadoras del desarrollo, y generosamente heredan la “potestad” del manejo de ciertos proyectos de dudoso impacto real, diseñados precisamente con abundantes eslabones participativos.

A partir de este momento, se completaría la ecuación auspiciosa al sistema hegemónico: capital social, ONG’s, OSG’s y cierta élite indígena preparada académicamente, resultando un conjunto presto a digerir proyectos sesgados y “participar” manejando categorías hábilmente impuestas y típicas del discurso del Banco Mundial como: la identidad, derechos colectivos, interculturalidad, los pueblos originarios, poderes locales, etc; mientras el objetivo fundamental –como se dijo- es neutralizar un creciente movimiento indígena peligroso a la lógica acumulativa capitalista neoliberal. Coincidiendo con Alfaro⁴², el discurso actual del movimiento indígena valora exacerbadamente temas como la cultura y la identidad, asunto que sería insuficiente para en la realidad superar la pobreza y más bien coadyuvaría para que la lógica del modelo prevalezca. Bretón confirma lo anterior, al cuestionar sustentadamente, que la vasta inversión realizada no habría tenido un impacto significativo en el mejoramiento de las condiciones de vida, luego de la famosa nueva arquitectura participativa; para ello ilustra el caso de Guamate, el bastión del capital social, lugar de aterrizaje y apareamiento de una constelación de ONG’s, OSG’s y organizaciones de primer grado; Guamate curiosamente seguiría siendo el cantón con mayores niveles de pobreza y respecto a indicadores de mortalidad infantil y desnutrición las cifras son simplemente alarmantes. Sea que usemos datos sobre los ingresos o necesidades básicas insatisfechas, los pueblos indígenas figuran –respecto al conjunto de la población- en mayor porcentaje tanto en el grupo de los pobres como entre los extremadamente pobres:

⁴² Alfaro en la obra citada anteriormente, manifiesta que el Movimiento Indígena debería incorporar a su discurso, propuestas que transformen el sistema, es decir, una lucha sin cuartel contra el capital.

“el repliegue del Estado neoliberal y los efectos de la crisis económica demarcan a las comunidades indígenas en una geografía de modernidad marginalizante”⁴³

Entonces esta participación es una nueva forma de ventriloquía, nó la del mestizo que solía interpretar – a veces de buena fe- los pesares y necesidades del indio ante el aparato del Estado, sino una ventriloquía estilizada, donde paradójicamente las elites indígenas transmitirían los paradigmas participativos según el molde neoliberal y hasta el límite que dicha neoliberalidad les permita, o como dice Bretón la “etnofagia” cuando se refiere:

“Al hecho de que los programas sean con frecuencia gestionados y ejecutados parcialmente por indígenas”⁴⁴

La ayuda que los países ricos otorgan a las economías pobres llevaría implícita una determinada carga política y económica, muchas donaciones se administrarían bajo el estricto control de la United States Aid International Development⁴⁵ (USAID), que es una organización del Departamento de Estado Americano para la intervención en la política interna de los países del mundo. La ayuda humanitaria serviría para “utilizar gobiernos, organizaciones privadas, universidades y hasta empresas privadas, como principales aparatos ideológicos y reproductores de la política americana”⁴⁶, incluso ciertas organizaciones de participación ciudadana se nutrirían de dichos fondos.

En estas circunstancias, los gobiernos “favorecidos” mediante estas ayudas se encuentran prácticamente maniatados, por lo que muchos Estados forzosamente tuvieron que aplicar grandes recortes en el tamaño de sus aparatos públicos, privatizar

⁴³ GUERRERO, Andrés. Los linchamientos en las comunidades indígenas (Ecuador). ¿La política perversa de una modernidad marginal?. Bull. Inst. fr. Études andines. s/e. 2000: Pág 487.

⁴⁴ BRETON. Op. Cit. Pág: 14

⁴⁵ La USAID se autodefine como “una agencia independiente que proporciona asistencia en lo económico, para el desarrollo y ayuda humanitaria alrededor del mundo, apoyando los objetivos de política exterior de los Estados Unidos”. Además indica que “los países que suelen tender hacia economías abiertas y competitivas, en promedio, experimentan un crecimiento más rápido, sin que aquello implique sacrificar objetivos relacionados con la reducción de la pobreza o la distribución del ingreso. En tales economías, el sector privado es típicamente el motor del crecimiento. Sin embargo, el sector público o gobierno, tiene un rol fundamental a cumplir, que es el de proporcionar un entorno de políticas, regulaciones, instituciones y todo el governance económico, lo que permite que el sector privado despegue y crezca”.

FUENTE: http://www.usaid.gov/our_work/economic_growth_and_trade/eg/econ_pol.htm

⁴⁶ SOLIS, Edison. Participación Ciudadana, igual: Intervención Norteamericana. [Voltairenet.org](http://www.voltairenet.org). Red de Prensa No alineados. Febrero, 2005: Pág.4. Sitio: <http://www.voltairenet.org/article123787.html>

bienes estratégicos y sobretodo reducir drásticamente las asignaciones para los fondos sociales. Este déficit de Estado en lo social, crea las condiciones y el camino expedito para que el capital privado fluya a las ONG's, instituciones religiosas y fundaciones: una ayuda alienante, ya que vendría condicionada desde las más altas esferas. No obstante, desde diversos países y organizaciones existen ayudas realmente humanitarias y sin condicionamientos, lamentablemente el grueso de la asistencia llegaría con trasfondo. Muchos aportes se canalizarían para sofocar cualquier conflicto que atente contra la estabilidad y gobernabilidad -vía financiamiento de la participación ciudadana- para que a través de la legitimación de la sociedad civil se garantice y promueva espacios democráticos, por ejemplo procesos electorales con riesgo de fraudes. Entonces, la ciudadanía inocentemente apostaría por la transparencia pero indirectamente estaría legitimando el statu quo. Existe mucha polémica respecto a la procedencia, financiamiento, vínculos y reales propósitos de quienes dicen ser representantes de la sociedad civil y que a nombre de ella inauguran y abogan por procesos “transparentes de participación ciudadana”, organizaciones que respecto al problema de fondo, que es la pobreza y la excesiva desigualdad en la distribución de la riqueza, simplemente no se pronuncian:

“Ecuador concluyó el siglo XX con una crisis sin precedentes.....Crisis desatada, en gran medida, por la política económica aplicada desde 1992 que alentó el consumismo en ciertas capas de la sociedad por efecto del tipo de cambio relativamente estable y que aumentó las tendencias especulativas en la economía por efecto de las altas y fluctuantes tasas de interés con las que se apuntaló el tipo de cambio, así como por efecto del interminable ajuste recesivo y aperturista de inspiración fondomonetarista impuesto en este país desde la primera mitad de la década de los ochenta. Sobre todo estas dos últimas acciones son causas profundas del problema ecuatoriano.⁴⁷

Frente a este andamiaje de alienación, no queda más que propiciar una fidedigna participación ciudadana desde lo local, orientada hacia la constitución de verdaderos sujetos que autónomamente construyan -desde sus propias prácticas y proyectos- el tipo de sociedad deseado, y que estos procesos efectivamente viabilicen mejoras “reales”

⁴⁷ ACOSTA, Alberto. De la mayor crisis del siglo XX a la dolarización. Edición para Internet: La Insignia. Junio, 2004: Pág. 1. Sitio: http://www.lainsignia.org/2004/junio/dial_008.htm

en su nivel de vida, reduciendo efectivamente la pobreza y la desigualdad en la distribución de la riqueza. Cuando se construyan estos espacios y llegemos a consensos equitativos, posiblemente podamos hablar de “genuina participación ciudadana” y probablemente se inaugure otro tipo de sistema, otra sociedad, otra democracia; mientras tanto, las condiciones actuales nos convierten –hoy por hoy- en meros actores de una trama participativa impuesta por el sistema imperante, que se reproduce como una espiral viciosa ad infinitum.

1.9 LA PARTICIPACIÓN EN NUESTRO PAÍS

En términos generales, el entorno legal y la democracia en nuestro país reducían los espacios ciudadanos al voto y la asociación partidista, no se asimilaba la participación directa como “derecho”. Solamente a partir de la década de los años noventa –y que con justicia se debe reconocer gracias al auspicio indígena– se inaugura una tendencia en la que una variedad de actores insólitos redescubren que el poder está en la calidad y grado asociativo, por lo que deciden tomar a cargo e involucrarse directa y activamente en temas como: pluriculturalidad, medio ambiente, niñez y adolescencia, género; en fin, la solución de sus más acuciantes dificultades. Increpando la inacción monopólica de partidos políticos tradicionales, justamente debuta un deseo vehemente de perfeccionar la democracia en el espacio local.

1.10 MARCO JURÍDICO

Existen hechos jurídicos puntuales que anunciarían el despegue de la corriente pro participación. Así, las leyes de Régimen del Distrito Metropolitano (1993) “que reconoce tímidamente el tema de la participación de la sociedad civil”⁴⁸ y la de Amparo Laboral (1996), ambas incluyen nociones de participación y la figuración de las mujeres en espacios antes vedados, respectivamente. Además, debemos recordar que en febrero de 1997 se produjo una gran efervescencia participativa de la sociedad ecuatoriana, quien cansada de los populismos extravagantes e intrigas de corrupción, se volcó masivamente a pedir la revocatoria del mandato del entonces presidente Abogado

⁴⁸ ORTIZ, Santiago. Participación ciudadana y desarrollo local: algunas pistas de reflexión. Abya-Yala. Quito. 1999: Pág.66.

Abdalá Bucaram, quien fue destituido y este hecho fue posteriormente legitimado en un referéndum convocado por Fabián Alarcón, con más del 70% de votos. En tal coyuntura se generaron nuevas formas de expresión ciudadana: foros, asambleas, parlamentos locales. “El derrocamiento del ex – Presidente Abdalá Bucaram, colocó en primer plano de la vida nacional el tema de la participación ciudadana”⁴⁹

El interinazgo de Alarcón fue cuestionado por la mayoría de tiendas políticas, empresarios y sindicalistas; su gestión danzó al ritmo de las presiones y pugnas, en las que el partido Socialcristiano tuvo un protagonismo preponderante. Diversos intereses oscilaron en torno a la Asamblea Nacional; los sindicalistas defendían el concepto de área estratégica; los grupos étnicos luchaban por la consolidación de su representatividad política y el concepto de Estado plurinacional; las minorías abogaban por la incorporación de nuevos derechos ciudadanos y quienes pretendían la reducción del Estado y auspiciaban las privatizaciones, perfeccionaban el nuevo rol del Estado frente a las áreas estratégicas de la economía. “Nuevamente se asistía a una crisis de representación política, pues proliferaron las listas de independientes que rivalizaban con las listas de los partidos, para representantes a la Asamblea Nacional”⁵⁰.

La Constitución de la República del Ecuador, que se halla vigente desde el año 1998, es reconocida como una constitución progresista de América Latina. En cuanto a la participación –tema de este documento– , además del Título IV que trata específicamente de la participación democrática, se halla varios artículos donde se establecen formas de participación; el giro es evidente: ahora, el énfasis descansa en los tópicos de participación y descentralización. Merece la pena citar textualmente el Art. 1, el cual menciona que: “El Ecuador es un Estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico. Su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración descentralizada”, es decir, se alude a la forma participativa del Estado ecuatoriano, donde “La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es la base de la autoridad, que ejerce a través de los órganos del poder público y de los medios

⁴⁹ ORTIZ, Santiago. Participación ciudadana. Análisis y propuestas para la reforma del Estado. Asociación Cristiana de Jóvenes del Ecuador. Quito. 1998: Pág.45

⁵⁰ IBARRA, Hernán. Ecuador Debate. Número 42. 1997.

democráticos previstos en esta Constitución”. Este artículo viene a ser la base constitucional de la participación ciudadana en Ecuador.

En realidad, la participación es un tema que atraviesa la última Constitución. Sigamos ejemplificando: en el Art. 43, la cultura por la salud y la vida se afianzará en la participación de la sociedad; en el Art. 49 se habla del derecho a la participación de la niñez; los bienes de la cultura se abren a la participación en el Art. 63; se auspicia la participación de buenos deportistas y minusválidos en el Art. 82; la Carta Magna en el numeral 88 garantiza la participación ciudadana en el asunto medio ambiental; en el Art. 102 se promueve y garantiza la participación equitativa de mujeres y hombres en diversos órdenes; la descentralización y desconcentración fortalecerá la participación ciudadana en el Art. 225; el Art. 230 indica que se vigilará que en los consejos provinciales y concejos municipales se produzca participación; el Estado en el Art. 248 manifiesta que debe realizar la conservación y utilización sostenible de la diversidad de sus reservas mediante la participación; en el Art. 255 se involucra en el sistema nacional de planificación a organizaciones sociales. Finalmente, en disposiciones transitorias, las mujeres deben participar en un 20% para las listas de elecciones. Claramente se desprende que la Constitución de 1998 se convierte en un hito trascendental, pues reconoce la participación a través de figuras como consulta, revocatoria, fiscalización, planificación, cogestión, propuesta, etc., de un sinnúmero de inéditos actores como indígenas, mujeres, niños, jóvenes, discapacitados, consumidores, etc., en aspectos de salud, educación, niñez, género, entre otros.