

V

Espacios multisectoriales

de diálogo para el desarrollo

View metadata, citation and similar papers at core.ac.uk

sostenible

*Susan Engel, Volker Frank,
Pippa Heylings, Jackie Rivera*

Resumen

Este artículo está basado en la sistematización del proyecto “Consolidación de espacios multisectoriales para la concertación de políticas de desarrollo sostenible en la gestión municipal de Cascales y Putumayo”, el mismo que fue ejecutado por la Fundación Futuro Latinoamericano (FFLA) y el Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP) – Regional Lago Agrio, y financiado por la Unión Europea. Durante dos años, el proyecto institucionalizó, en el ámbito municipal de la Frontera Norte (en los municipios de Cascales y Putumayo), las asambleas, como espacios multisectoriales de diálogo y concertación para definir e implementar políticas de desarrollo sostenible.

Palabras clave

Espacios multisectoriales de diálogo y concertación, participación ciudadana, participación comunitaria, asambleas locales, políticas públicas sostenibles, gobernanza, desarrollo sostenible, control social, gobiernos autónomos descentralizados, equidad, replicabilidad.

Introducción

Después de años de inestabilidad política, el gobierno del Ecuador se ha comprometido a promover el Buen Vivir para los ecuatorianos, a través de la inclusión de los diversos actores en los procesos de planificación. La actual Constitución y la nueva Ley de Participación Ciudadana contienen las orientaciones normativas para promover los procesos de participación. Este escenario puede ser visto como una oportunidad para disminuir las inequidades existentes e incluir a grupos anteriormente excluidos de la vida pública.

En Ecuador se han promovido políticas que fomentan la participación ciudadana en todos los niveles del Estado. El gran desafío está en efectivizar las leyes en el territorio, crear y fortalecer espacios multisectoriales -que a nivel local serían las Asambleas Locales- incluyendo a sectores antes excluidos, y promover el diálogo y la concertación para generar políticas públicas sostenibles.

La zona de la frontera norte

La frontera norte del Ecuador tiene una extensión de 720 km² e incluye tres provincias: Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos, que limitan con dos departamentos colombianos: Nariño y Putumayo. La frontera norte en el Ecuador no constituye una región, en el sentido de conformar un espacio articulado o integrado, pero sí es un espacio que busca el reconocimiento de sus condiciones particulares, su diversidad y sus potencialidades.

En la frontera norte de Ecuador existen condiciones que agudizan la exclusión de grupos vulnerables (mujeres, jóvenes, nacionalidades indígenas y población colombiana). Esta zona es vulnerable por los efectos del conflicto interno en Colombia, la aplicación del Plan Colombia, y una marginalización histórica, evidenciada por la limitada disponibilidad de servicios, por los altos niveles de pobreza, y los consiguientes problemas socioeconómicos y de violencia asociados.

En el imaginario del pueblo ecuatoriano existe una visión acerca de la zona de la frontera norte como un territorio socialmente convulsionado por la violencia causada por el conflicto colombiano, y caracterizado por tensiones sociales sobre los impactos ambientales de la explotación de los recursos naturales. No obstante, esta imagen no corresponde a todas las regiones de la frontera norte, ni está compartida por toda la población de las tres provin-

cias. Por ello es importante considerar un sinnúmero de iniciativas, estructuras e instituciones que buscan hacer frente a la violencia y abordar pacíficamente los conflictos, aprovechando el potencial de cambio que ofrecen. Las *asambleas locales*, como espacios multisectoriales, son estructuras que pueden sustancialmente aportar a la paz en la frontera norte, ya que en ellas se puede llegar a atender problemas estructurales, como por ejemplo la falta de institucionalidad, el limitado acceso a servicios básicos, entre otros. Factores que agudizan la vulnerabilidad de la población y limitan su capacidad para enfrentar la conflictividad creciente en la zona.

La participación ciudadana como marco para la construcción de espacios multisectoriales de diálogo y concertación

Las asambleas locales están enmarcadas en un proceso más amplio denominado ‘Participación Ciudadana’. En este capítulo, se tratará de las normas legales que rigen actualmente en el Ecuador para el tema de participación ciudadana, y los mecanismos de participación ciudadana que existen a nivel local.

a. ¿Qué es la participación ciudadana?

Según Isidro Adúriz y Pablo Ava, se define la participación como “ser parte, tener parte, tomar parte, esto implica tres condiciones básicas: involucramiento, compromiso y sentido de identidad”; mientras que el concepto de ciudadanía puede ser definido como “algo vivo, un proceso social de construcción de los derechos civiles, políticos y sociales” (Aduriz y Ava, 2006: 19). Complementando esta definición, Graciela Tapia afirma que “la participación ciudadana es un fenómeno complejo y multidimensional y puede implicar negociación, convergencia y cooperación de intereses y de actores, así como disenso y confrontación de los mismos”.²⁹

Para precisar el concepto de participación, Nuria Curill la clasifica en dos tipos: el primero, que se basa en la forma de socialización de la política; y el segundo, que es un medio de fortalecimiento de la sociedad civil. El primer tipo de participación ciudadana se caracteriza por la “rearticulación de la relación del Estado con los sujetos sociales”; mientras que el segundo tipo “se refiere a los fenómenos de agrupación de los individuos en organizaciones a nivel de la sociedad civil para la defensa de sus intereses sociales”, y a la participación comunitaria, que designa a todas aquellas “acciones que son ejecutadas por los ciudadanos mismos (en el ámbito local) y que en general, están vinculadas a su vida más inmediata” (Curill, 1991: 39-46).

En congruencia con lo antes mencionado, la participación ciudadana debe conllevar la noción de ‘compartir el poder’, efectivizándose esto mediante espacios de interrelación socioestatales público-ciudadanos, de cogestión, decisión y control. Esto implica un proceso que involucra por un lado al Estado y los órganos del gobierno; y por otro lado a los individuos, los grupos y las organizaciones sociales, quienes interactúan para tomar decisiones, gestionar, o buscar soluciones a problemas particulares. La participación de la sociedad civil y de los movimientos sociales en las decisiones, propone una transformación de las estructuras de relaciones de poder.

En otras palabras, la participación ciudadana debe contribuir a una nueva relación entre estado y sociedad, más equilibrada, y por tanto, más equitativa e inclusiva. La importancia de la participación ciudadana está dada por su aporte a la legitimidad; su potencial de visibilizar las necesidades, problemas, aspiraciones y demandas de diferentes sectores sociales; y su contribución como energía vivificante de la democracia; un aporte crítico para atender a los problemas estructurales en la zona de la Frontera Norte.

b. Normas legales de la participación ciudadana en Ecuador

En Ecuador, el proceso de participación ciudadana fue impulsado inicialmente por agencias de cooperación alrededor de los años noventa. La manera en que usualmente se promovía la participación era a través de una elección democrática que buscaba la estabilidad política y la equidad social. Sin embargo, tal cual lo explica Barrera, “la forma histórica de la democracia, la liberal representativa, es una de las formas menos participativas. Está basada en separar a los representantes de los gobiernos representados y a la ciudadanía de las instituciones de gobierno” (Barrera, 2007). Tal como afirma Lazetta, “la democracia no asegura el ejercicio de los derechos, se necesita que exista un Estado efectivo y un tejido social fortalecido que puedan generar las condiciones de la realización universal de la ciudadanía” (Íconos 32, 2008: 50).

A partir del 2008, el concepto de la participación ciudadana tomó nuevamente fuerzas y es actualmente una de las prioridades para el Gobierno Nacional. Por esta razón, se enfatiza la participación política, social, cultural, educativa y económica de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, con énfasis en grupos vulnerables (niños y niñas, mujeres jóvenes, personas con discapacidad). Además, se promueve la participación de la comunidad, para asegurar la conservación y utilización sustentable de la biodiversidad.

Ahora bien, la importancia que da el gobierno a la participación ciudadana se ve materializada en la Constitución, en donde se afirma:

Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en

un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.³⁰

En abril del 2010 entró en vigencia la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, la misma que tiene como finalidad garantizar los derechos de participación de las ciudadanas y los ciudadanos, como se demuestra en la siguiente cita:

Propiciar, fomentar y garantizar el ejercicio de los derechos de participación de las ciudadanas y los ciudadanos, colectivos, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, y demás formas de organización lícitas, de manera protagónica, en la toma de decisiones que corresponda, la organización colectiva autónoma y la vigencia de las formas de gestión pública con el concurso de la ciudadanía; instituir instancias, mecanismos, instrumentos y procedimientos de deliberación pública entre el Estado, en sus diferentes niveles de gobierno, y la sociedad, para el seguimiento de las políticas públicas y la prestación de servicios públicos; fortalecer el poder ciudadano y sus formas de expresión; y, sentar las bases para el funcionamiento de la democracia participativa, así como, de las iniciativas de rendición de cuentas y control social.³¹

c. Mecanismos de participación ciudadana

Para que la Participación Ciudadana se cumpla, el gobierno propone la conformación de “instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos”.³²

La Ley Orgánica de Participación Ciudadana promueve diferentes instancias de participación a nivel nacional y local con la finalidad de:

1. Elaborar planes y políticas locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía.
2. Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo.
3. Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos autónomos descentralizados.
4. Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social.
5. Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación.³³

Una de las instancias es la asamblea local. Las asambleas locales tienen como fin la deliberación pública, el fortalecimiento de capacidades colectivas de interlocución con las autoridades para así incidir en el ciclo de las políticas públicas, la prestación de servicios y la gestión de lo público. Las asambleas deben garantizar la pluralidad, interculturalidad e inclusión de las organizaciones sociales y de la ciudadanía. Tienen las siguientes funciones:

- Respetar los derechos y exigir su cumplimiento, sobre todo de los servicios públicos.
- Proponer agendas de desarrollo, planes, programas y políticas públicas locales.
- Promover la organización social y la formación de la ciudadanía en temas relacionados con la participación y el control social.
- Organizar la rendición de cuentas al que están obligados las autoridades electas.

- Propiciar el debate, la deliberación y la concertación sobre asuntos de interés general, tanto en lo local como en lo nacional.
- Ejecutar el correspondiente control social con principios éticos dentro de la ley.

Como se mencionó anteriormente, las asambleas locales tienen como fin -entre otras cosas- exigir el cumplimiento de los servicios públicos; proponer agendas de desarrollo, planes, programas y políticas públicas; y promover la organización social y la formación ciudadana en temas relacionados con la participación ciudadana y el control social. Además, las asambleas deben garantizar la pluralidad, interculturalidad e inclusión de las organizaciones sociales y de la ciudadanía, y la articulación entre la sociedad civil y el Estado. Por estas características, las asambleas locales son las instancias idóneas para convertirse en espacios multisectoriales de diálogo y concertación y para proveer la oportunidad para atender a los problemas estructurales existentes en la Frontera Norte que limitan las capacidades locales de paz y profundiza la vulnerabilidad de la población local ante la conflictividad creciente en la zona. Pero ¿qué características deben tener las asambleas locales para ser efectivamente un espacio multisectorial de diálogo y concertación para la generación de políticas públicas sustentables? El siguiente capítulo tratará de contestar esta pregunta.

Espacios multisectoriales de diálogo y concertación

Las asambleas locales están claramente estipuladas en la ley, mientras que los *espacios multisectoriales de diálogo y concertación* especifican la manera cómo pensamos que deberían funcionar las asambleas locales. En el pasado, hubo asambleas locales y/o cantonales que dependían de la voluntad de un alcalde, que excluían cier-

tos sectores, o se caracterizaban por la confrontación y por la imposición de intereses individuales. Por eso, el Proyecto buscó no solamente apoyar la formación de las asambleas locales para cumplir con las normas legales, sino constituir las como espacios multisectoriales de diálogo que se caractericen por propiciar metodologías que ayuden al entendimiento mutuo y a la concertación de intereses.

Para comprender qué se entiende por un espacio multisectorial de diálogo y concertación, es importante aclarar de qué manera se lo puede institucionalizar para asegurar la sostenibilidad del mismo, y cómo contribuyen estos espacios a la construcción de paz en la zona de la frontera norte.

Un espacio multisectorial hace posible que todos los grupos sociales tengan voz y puedan escuchar y entender al otro en la búsqueda de una solución en conjunto –en vez de luchar por sus intereses por separado-. Este espacio permite el diálogo, entendido como un proceso “en el que las personas se reúnen para construir confianza y entendimiento mutuo más allá de las diferencias y para generar resultados positivos a través de la conversación” (Pruitt y Thomas, 2008: 9). En muchas ocasiones, se requiere de facilitación y metodologías para asegurar que existan condiciones adecuadas para un diálogo efectivo y justo. Por ejemplo, es necesario garantizar que todos los grupos tengan el mismo acceso a la información; que ésta sea entendible para todos y todas; que se mejore la comunicación entre las partes; y que todos los grupos estén representados por sus organizaciones respectivas.

El espacio multisectorial de diálogo y concertación representa una forma de gobernanza. Gobernanza significa la manera en que se ejerce el poder o la autoridad sobre un área o tema, cómo se toman las decisiones, quiénes participan, y cómo participan en la toma de decisión, cómo se median las diferencias entre ellos, cómo se rinde

cuentas y a quiénes. En muchas ocasiones existen sectores locales que son marginados y no tienen oportunidad o capacidad para ejercer su derecho a la participación en la toma de decisión sobre temas que les afectan directamente. En esta forma de gobernanza, el espacio multisectorial de diálogo y concertación es una posibilidad para que los grupos que representan diferentes intereses ejerzan su derecho a la participación y sean convocados para dar insumos al proceso de toma de decisión.

En este sentido, el espacio multisectorial de diálogo atiende el aspecto relacional –la forma de comunicación y relacionamiento– y el aspecto estructural de los problemas y conflictos en un área determinada. Lo último se logra mediante los acuerdos y los resultados que se generan en un diálogo. Los aspectos estructurales son situaciones como: pobreza, fragmentación social, desempleo y exclusión. Mediante el diálogo se busca mejorar estas situaciones que muchas veces están causando conflictos y tensiones. En este contexto, es importante mencionar que el diálogo es un medio para transformar situaciones de inequidad, no constituye un fin en sí mismo.

Para lograr sus objetivos –impactar en los aspectos relacional y estructural– el espacio multisectorial de diálogo y concertación debe desarrollarse bajo algunos principios fundamentales. Así, el espacio debe ser inclusivo, es decir que “todos aquellos que sean parte de una situación problemática puedan formar parte o verse representados en un proceso de diálogo” (Pruitt y Thomas, 2008: 26-27). Los participantes deben tener el ‘poder’ para tratar sus propios problemas y no depender de otros para encontrar soluciones.

Además, debe desarrollarse bajo el principio de equidad. La equidad está relacionada con el tema del poder y las estructuras de poder que son desiguales en la mayoría de países latinoamericanos. Un espacio multisectorial de diálogo tiene que considerar la equi-

dad en diferentes aspectos. Por ejemplo, todos los actores deben tener el mismo acceso a la información, y ésta debe ser de fácil comprensión, tomando en cuenta la diversidad de personas existente. Todos los actores, además, deben tener la misma oportunidad de expresarse en el idioma que mejor manejan. Otro aspecto se refiere a las condiciones en las que participan.

Un espacio multisectorial de diálogo debe tener la legitimidad suficiente. Para todos los actores debe ser claro el objetivo de las reuniones, el alcance que puede tener el proceso, y los pasos a seguir. Deben existir acuerdos sobre la estructura de la participación, el poder de decisión de los actores, y la metodología que se va a aplicar.

Adicionalmente, se trata de un proceso voluntario. Ningún actor debe participar bajo amenazas o por coerción. Si algún actor no participa por su propia voluntad, el acuerdo al que se llega no va a ser sostenible.

Es importante que exista un compromiso de todos los participantes para cumplir con el acuerdo al que se va a llegar. Si un actor, por ejemplo una entidad gubernamental con capacidad de decisión, no cumple el acuerdo y toma otra decisión, no solamente que este espacio ha fracasado, sino también que el proceso de diálogo y concertación como medio para resolver conflictos se habrá deslegitimado.

a. ¿Cómo se logra la institucionalización de un espacio multisectorial de diálogo y concertación?

Un elemento imprescindible para la buena gobernanza es la articulación entre un espacio de diálogo y las demás instancias de toma de decisión, es decir, el reconocimiento y la institucionalización de un espacio local dentro del esquema de otras instancias de deci-

sión a otros niveles. Muchas veces, la institucionalización requiere reconocimiento del espacio dentro del marco jurídico-institucional existente, como por ejemplo la Constitución o la Ley Orgánica de Participación Ciudadana. La participación de tal espacio implica costos financieros, sociales y políticos (intercambio de información; comunicación necesaria antes, durante y después de un acuerdo logrado; legitimidad de un acuerdo; representatividad; rendición de cuentas, etcétera); y su institucionalización depende, en gran medida, de recursos sostenibles para su funcionamiento; entonces, requiere estar incluido dentro de las partidas presupuestarias de los municipios o contar con un plan de generación de fondos. Las asambleas locales cumplen con estos requisitos: están estipuladas en la ley, son parte de un sistema de participación ciudadana, y cuentan con presupuesto en cada nivel de gobierno para su ejecución.

Aparte de la normatividad y del presupuesto hay otros factores que influyen en un proceso exitoso de institucionalización, como son las actitudes, el conocimiento y las habilidades, y la replicabilidad. Así, podemos decir que la institucionalización implica procesos de apropiación de la práctica de concertación a cuatro niveles:

- *Actitudes*: en la sociedad ecuatoriana, se suele valorar los liderazgos confrontativos por encima de los colaborativos, probablemente porque nuestro sistema educativo formal no prepara a las personas para enfrentar conflictos por la vía del diálogo. El proyecto ha buscado un cambio de estas actitudes, enfocándolas hacia la construcción de relaciones de confianza y colaboración.
- *Conocimiento, destreza y habilidades*: el fortalecimiento de capacidades no es realizar una serie de talleres, sino que implica el acompañamiento *in situ*, motivando a los actores al análisis y la reflexión sobre la aplicación de los nuevos cono-

cimientos, destrezas y habilidades, en un proceso de mejora continuo. Tales conocimientos y habilidades incluyen temas de diálogo, manejo de conflictos, comunicación, liderazgo y participación ciudadana.

- *Normatividad*: la institucionalización de la práctica de concertación y diálogo requiere de normativas, como por ejemplo, ordenanzas y reglamentos municipales.
- *Replicabilidad*: desde el inicio del proyecto se socializó, con otros municipios de la provincia, el proceso de construcción de la Asamblea como espacio multisectorial de diálogo y concertación en los municipios de Cascales y Putumayo. Esto nos abrió la posibilidad de que otros municipios de la Frontera Norte quieran replicar esta experiencia.

b. ¿Cómo pueden estos espacios contribuir a enfrentar la situación de violencia que se vive en la frontera norte?

En la búsqueda del desarrollo sostenible, del mejoramiento en la calidad de vida, y en el acceso a servicios básicos, los intereses (políticos, económicos, ambientales y sociales) suelen presentarse como opuestos. Un análisis reciente identificó como causas estructurales y factores de escalada de conflictividad en la frontera norte a: la falta de institucionalidad y la falta de atención del Estado, la exclusión de sectores locales en la toma de decisión, y los conflictos socio ambientales que afectan directamente a diferentes sectores en la zona.³⁴ Una nueva forma de gobernanza, es decir los espacios multisectoriales de diálogo y concertación pretenden mejorar los lazos entre el gobierno nacional, los gobiernos autónomos descentralizados (municipios y juntas parroquiales) y la sociedad civil para fortalecer el tejido social en la frontera norte -un tejido social en el que prevalecen diálogo, liderazgos constructivos, visión y trabajo en conjunto para un mejor futuro frente a una situación de fragmentación, marginación, estigmatización y militarización.

Las asambleas locales, como un espacio multisectorial, promueven participación y corresponsabilidad en la elaboración e implementación de políticas públicas locales de los gobiernos seccionales. De esta forma se facilita y fortalecen las capacidades locales de paz³⁵ que atienden a las necesidades locales de tal forma que se reduzca el nivel de vulnerabilidad de la zona ante los impactos de la situación de violencia causados por el efecto del conflicto en Colombia. Las Asambleas facilitan la identificación de proyectos prioritarios a ser atendidos por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado y el Gobierno Nacional, mejorando la posibilidad de que la transferencia de recursos logre potenciar capacidades locales de paz y no termine agudizando tensiones con impactos perversos.

En el próximo capítulo se va a detallar el proceso que se llevó a cabo en los municipios de Cascales y Putumayo para construir participativamente un Sistema de Participación Ciudadana, en el cual las asambleas locales, como espacios multisectoriales de diálogo y concertación son una parte fundamental.

La construcción de asambleas locales como espacios multisectoriales de diálogo para la generación de políticas públicas de desarrollo sostenible en los cantones de Putumayo y Cascales

La construcción del Sistema de Participación Ciudadana en los cantones de Cascales y Putumayo -donde las asambleas locales, entendidas como espacios multisectoriales, son parte esencial del sistema- implicó un largo proceso desarrollado en varias etapas. En un primer momento se elaboró una línea base donde se identificaron los principales retos para avanzar en la construcción de un sistema de participación ciudadana en los dos municipios, y se definieron las principales necesidades de capacitación. En un segundo momento, se desarrolló un proceso de fortalecimiento de capacida-

des para que las autoridades y funcionarios adquirieran las competencias necesarias para iniciar espacios de diálogo y concertación. En base a las experiencias en el tema de participación ciudadana en los dos cantones, y a las actuales leyes, se elaboró una propuesta de Sistema de Participación Ciudadana que fue socializada y validada posteriormente con los distintos sectores y comunidades de los dos cantones. Finalmente, en el cantón de Putumayo el Sistema fue aprobado a través de una ordenanza, cumpliendo un paso importante para la institucionalización de los espacios multisectoriales de diálogo y concertación. A continuación, se describirá a detalle los pasos dados para construir el Sistema de Participación Ciudadana en los dos cantones.

a. Primer paso línea base: los problemas de participación ciudadana

Cantón Cascales

En el año 2000, en el cantón Cascales se instauró un Sistema de Gestión Municipal. Este sistema se fundamentó en dos espacios organizativos: la Asamblea Cantonal, que integraba el Concejo Municipal y el Comité de Desarrollo Cantonal, el cual integraba, a su vez, a las mesas de concertación y las veedurías ciudadanas.

En el transcurso de estos años, debido a varios problemas, este proceso de participación ciudadana se fue debilitando. Un síntoma de ello fue la poca participación de la ciudadanía en los espacios de participación, sobre todo en el área rural y de los sectores más vulnerables, como son: mujeres, jóvenes y nacionalidades indígenas. Otro síntoma de la escasa participación fue que el Comité de Desarrollo Cantonal estaba presidido por un concejal, es decir el liderazgo del comité no fue llevado a cabo por la ciudadanía. También había un escaso poder de convocatoria por parte de las

mesas de concertación. Además, existía una pugna entre las diferentes mesas para acceder a recursos económicos –por lo general para ejecutar obras puntuales que muchas veces no estaban de acuerdo a las prioridades del Plan de Desarrollo Cantonal-. Por último, aunque la planificación de los presupuestos a nivel municipal se ha realizado desde hace nueve años de manera participativa, las organizaciones sociales luchan por tener mayor poder de decisión en la redistribución de los recursos.

Cantón Putumayo

Putumayo se ha caracterizado por la marginación y desatención de las instituciones estatales. Gran parte de esta situación de marginalización se expresa en los problemas que sufren los habitantes del cantón -sobre todos los del área rural- con respecto a la carencia de servicios básicos. Sin embargo, cabe destacar que el municipio ha realizado varios esfuerzos para incluir a los sectores rurales del cantón, fundamentalmente los que se encuentran en la línea de frontera.

La anterior administración municipal, a través del Departamento de Producción y Comercialización, creó ocho mesas sectoriales, divididas geográficamente a lo largo de los ríos Putumayo y San Miguel. Cada mesa contemplaba a doce comunidades, que en total presentaban a más de 1.200 familias. Cada año el municipio convocaba a una asamblea anual, donde se reunían todos los y las representantes de las organizaciones de esos sectores.

Las mesas sectoriales eran un espacio de coordinación entre el municipio y las organizaciones para discutir temas y proyectos productivos. Aparte del sector rural, ligado a la producción, no había un tejido social compacto, sino más bien disperso en sus intereses y demandas. Sin embargo, existía una necesidad sentida de la población de contar con un mayor espacio de participación, donde

puedan decidir, debatir y reflexionar también sobre otros temas como: salud, educación, obras de infraestructura y servicios básicos.

b. Segundo paso: fortalecimiento de capacidades a organizaciones y autoridades municipales

Una parte esencial para garantizar la institucionalización de la práctica de concertación y diálogo y constituir el Sistema de Participación, fue fortalecer las capacidades de los actores locales, lo que puede ser entendido como un proceso de asesoramiento e instrucción que se realizó tanto en talleres de capacitación como en el acompañamiento *in situ*, y a través de la constante reflexión y evaluación de parte de las y los participantes durante el proceso.

Para fortalecer las capacidades de los diferentes actores en el ámbito municipal se emprendieron tres procesos:

El primer proceso

Estaba dirigido a grupos de la sociedad civil que, por diferentes razones, han sido tradicionalmente excluidos de los procesos de gestión municipal, y por lo tanto han tenido una débil representación de sus demandas. El proyecto buscó impulsar cambios en esta situación de inequidad mediante actividades que aumentarían la autoestima de los grupos señalados y que mejoraran su posicionamiento frente a grupos de poder, para consensuar sobre propuestas y estrategias de cambio que les abrieran espacios de influencia en la gestión municipal. Las capacitaciones se realizaron prioritariamente en los siguientes temas:

- Diálogo y concertación,
- Análisis y transformación de conflictos,
- Políticas públicas e Incidencia política,
- Liderazgo y fortalecimiento organizativo,

- Buenas prácticas para la comunicación y negociación,
- Participación ciudadana.

El segundo proceso

Se dirigió a funcionarios del gobierno municipal. Con el objetivo de emprender el proceso de fortalecimiento de capacidades de los funcionarios municipales se realizaron talleres sobre los siguientes temas:

- Diseño, planificación y evaluación de proyectos de inversión pública,
- Políticas públicas,
- Análisis y transformación de conflictos.

El tercer proceso

Estuvo centrado en desarrollar habilidades y destrezas en las organizaciones sociales -especialmente en los grupos vulnerables- para ejercer sus derechos de participación dentro de la nueva Constitución, y también estuvo dirigido a los funcionarios municipales, para que comprendieran su rol y sus competencias dentro del nuevo régimen del Estado e involucraran a la sociedad en su gestión. Los temas tratados en los eventos de capacitación fueron:

- Gobernabilidad, diálogo y concertación,
- Planificación estratégica y diseño de proyectos,
- Código Orgánico de Ordenamiento territorial, autonomías y descentralización – COOTAD,
- Ley de Participación Ciudadana.

Aparte de ello, se realizaron varios foros sobre estos temas, y se desarrolló también un intercambio de experiencias donde se visitó el municipio de Montufar y Cotacachi, dos cantones con una amplia experiencia en la participación ciudadana.

c. Tercer paso: elaboración y validación de la propuesta del Sistema de Participación Ciudadana

Como se mencionó anteriormente, un espacio multisectorial de diálogo es un espacio en el que se reúnen diferentes actores y grupos poblacionales que comparten necesidades específicas. En este caso, tanto la población de Cascales como la de Putumayo tienen el interés de que sus necesidades sean escuchadas por los gobiernos locales a fin de encontrar solución a sus problemas y necesidades.

La manera de institucionalizar este espacio ha sido a través de las asambleas locales, ya que son el espacio al cual los gobiernos autónomos locales deben destinar recursos para su ejecución, y que además reúnen a autoridades y a la sociedad civil -ciudadanas y ciudadanos de diferentes sectores- con el fin de deliberar de manera pública para incidir en el ciclo de las políticas públicas³⁶, la prestación de los servicios, y la gestión de lo público.

Así, se construyen procesos abiertos para la generación de confianza y de acuerdos entre los diferentes grupos poblacionales de ambos cantones, mejorando las relaciones entre las personas, y fomentando la comprensión de los intereses y las necesidades de los actores.

Las asambleas locales dan paso a que el diálogo, que se genera entre los diferentes actores de ambos territorios, promueva propuestas para el desarrollo y crecimiento de los habitantes y de los gobiernos autónomos municipales y parroquiales, debido a que tienen como fin “promover, fomentar y garantizar la participación democrática de los ciudadanos y ciudadanas para el bienestar y desarrollo del cantón”.

El gran desafío de los actuales gobiernos municipales es diseñar, a partir de la actual Constitución y leyes, un espacio multisec-

torial de diálogo y concertación para promover el desarrollo sostenible de los cantones.

Lecciones aprendidas del proceso de conformación de espacios multisectoriales de diálogo y concertación

a. Del proceso de fortalecimiento de capacidades

Consideramos que la formación de la ciudadanía fue la piedra angular de este proyecto. Con el proceso de fortalecimiento de capacidades, el proyecto aportó a la construcción de una cultura de diálogo y de paz en la Frontera Norte. En las capacitaciones, el proyecto abordó temas de diálogo, negociación y concertación y ha facilitado conocimientos sobre las nuevas normas legales a los funcionarios de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADS) y la sociedad civil.

Para procesos futuros de fortalecimiento de capacidades, consideramos que la formación en los temas de diálogo, concertación y negociación, debe ser vivencial, y debe apostar por un cambio en las actitudes y comportamientos. Sería interesante lograr, a través de alianzas institucionales, un pensum académico para formar personas en diálogo y cultura de Paz.

El fomento de espacios multisectoriales de diálogo y concertación requiere de cambios de actitud que garanticen su sostenibilidad. El proyecto ha dado pasos importantes para impulsar estos cambios; no obstante, consideramos que los cambios de actitudes requieren de esfuerzos a largo plazo, por lo que FFLA y FEPP apuestan por una consolidación de las actividades en los años que vienen.

Creemos que debemos hacer aún mayores esfuerzos para integrar la población rural que, por diferentes razones, no siempre

tiene la oportunidad de participar en los espacios dentro de procesos de formación. También es necesario que los futuros proyectos se enfoquen en jóvenes y mujeres, actores con una gran capacidad para construir paz en la frontera norte. Aún constituye un reto desarrollar métodos e instrumentos para trabajar de mejor manera con estos grupos.

b. Del proceso de consolidación de espacios multisectoriales

En Ecuador se han establecido políticas que fomentan la participación ciudadana en todos los niveles del Estado. El gran desafío está en efectivizar las leyes en el territorio, fortaleciendo espacios multisectoriales que incluyan efectivamente todos los sectores, sobre todo los más vulnerables, para generar políticas públicas sostenibles.

Existe un gran interés de los municipios en instaurar espacios de participación ciudadana, pero aún se piensa que éstos van a ser utilizados por la oposición como plataforma política. Por eso, es necesario continuar un proceso de formación ciudadana, tanto para las autoridades y funcionarios municipales, como para la ciudadanía en general, para que se interiorice el verdadero aporte de la participación ciudadana a la buena gobernanza.

Las organizaciones sociales, instituciones no gubernamentales y los gobiernos locales, deben apostar para que en estos espacios multisectoriales –como son las Asambleas Locales y Consejos Cantonales de Participación Ciudadana- se aplique una metodología que garantice un diálogo efectivo y justo, donde se asegure que todos los grupos tengan el mismo acceso a la información, que la información sea entendible para todas y todos, y que todos los grupos estén representados por sus organizaciones respectivas.

Del proceso de construcción de paz en la frontera norte

Un espacio multisectorial hace posible que todos los grupos sociales tengan voz y puedan escuchar y entender al otro en la búsqueda de una solución en conjunto – en vez de luchar por sus intereses por separado. Por ende, el espacio provee la oportunidad para construir capacidades locales de paz que ayudarán a construir un tejido social en la zona que a su vez aportará a la capacidad para mitigar su vulnerabilidad ante la conflictividad creciente. En muchas ocasiones, se requiere de facilitación y metodologías para asegurar que existan condiciones adecuadas para un diálogo efectivo y justo.

La transformación de conflictos requiere cambios a nivel personal, relacional y estructural. Con el proceso participativo de conformación de los espacios multisectoriales de diálogo se ha logrado cambiar la situación relacional entre miembros de la comunidad y los gobiernos autónomos descentralizados, y a través de la participación de miembros de grupos históricamente excluidos. La institucionalización de los espacios ha logrado un cambio a nivel estructural en cuanto a la inclusión y la participación en la toma de decisión. Es importante trabajar los cambios a nivel personal en cuanto a actitudes y comportamiento y se ha identificado la necesidad de realizar cursos de capacitación vivenciales que atienden a temas personales necesarios para el diálogo. Una vez conformada el Sistema de Participación las instancias ahora tienen que identificar los temas que requieren atención en la zona. En este proceso, se identificarán los temas estructurales que requieren atención y se espera de esta forma empezar a lograr los demás cambios necesarios a nivel estructural en la zona.

Bibliografía

- ADÚRIZ, Isidro
2006 Ava, Pablo
- AGUILAR, Cristina y otros
2009 *Sistematización de cinco Experiencias de Participación Local en el Ecuador*, Proyecto Minga Ciudadana.
- BARRERA, A.
2007 *La Participación en el Debate Político y Constitucional Actual*. Cuadernos Para el Diálogo. N° 3. Red Ecuador Dialoga/ GTZ.
Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública
2009 XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Lisboa, Portugal, 25 y 26 de junio.
- CURILL, N.
1996 “La Participación Ciudadana”, en: *Participación Ciudadana*, CESEM-Fundación Ebert, México.
- FIDYKA, Leopoldo J.
2010 “Aproximación Conceptual y Políticas Públicas de Participación Ciudadana”, en: *Curso Participación Ciudadana en los Asuntos Públicos*, CEADAL.
- GAVENTA, J.
2006 *Hacia una Gestión Participativa de los Asuntos Públicos Locales: Seis Propuestas para la Discusión*. Inglaterra, Instituto de Estudios del Desarrollo, Universidad de Sussex. www.logolink.org/resources/seispropuestas.htm
- DUMAS, Juan y Volker Frank
2008 *Análisis de Paz, Conflictividad y Desarrollo*, Quito: Fundación Futuro Latinoamericano.
- GALTUNG, Johan
2000 *Conflict Transformation by Peaceful Means (the Transcend Method)*, United Nations.
- LEDERACH, Paul
s/f *Un Marco Englobador de la Transformación de Conflictos Sociales Crónicos*, Centroamérica.

LAZETTA

2008 En Revista Iconos N° 32.

MONSIVÁIS, C. A. (comp.)

2005 *Políticas de Transparencia: Ciudadanía y Rendición de Cuentas*, IFAI, CEMEFI.

ORTIZ CRESPO, Santiago

2003 *Cotachachi: Una Apuesta por la Democracia Participativa*, Quito: FLACSO.

PINDADO, Fernando

2005 “La Participación no se Improvisa”, en: *Revista de Estudios Locales*, N° 87, Madrid.

PNUD

2004 La democracia en América Latina: Hacia una Democracia de Ciudadanas y Ciudadanos. (democracia.undp.org)

PRUITT, Bettye y Philip Thomas

2008 *Diálogo Democrático. Un Manual para Practicantes*, Washington, SG/OEA.

Universidad Andina Simón Bolívar

2006 *Efectos Sociales del Conflicto Colombiano en la Frontera Norte del Ecuador*, Informe final de investigación, Banco Interamericano de Desarrollo.