

Ciencias Sociales

Revista de la Escuela de Sociología y Ciencias Políticas

Junio del 2001

20

II Epoca

Las condiciones globales de la seguridad y las políticas de defensa

Pablo Celi

La crisis financiera de América Latina y la nueva arquitectura financiera internacional:

implicaciones para el Ecuador,
Manuel Chiriboga

La inclusión de los pobres en la agenda de desarrollo internacional

César Montúfar

El ajuste en Argentina: lecciones para el Ecuador

Larry Sawyers

Municipios, gobernabilidad y participación ciudadana en América Latina: situación actual y perspectivas

Rafael Quintero

Movimiento indígena ecuatoriano: la constitución de un actor político

Pablo Dávalos

El sistema político y la descentralización: una lectura desde la cultura política ecuatoriana

Gloria Ardaya y Luis Verdesoto

Ciencias Sociales

Revista de la Escuela de Sociología y Ciencias Políticas

Director:

Julio Echeverría

Conité Asesor:

Hans Ulrich Bünger

Leonardo Espinoza

Joaquín Hernández

Nicanor Jácome

César Montúfar

Alejandro Moreano

Rafael Quintero

Carlos Tutivén

Consejo Editorial:

César Albornoz

Natalia Arias

Milton Benítez

Alfredo Castillo

Pablo Celi

Manuel Chiriboga

Mauricio García

Daniel Granda

Gonzalo Muñoz

Alicia Ponce

Napoleón Saltos

Mario Unda

Silvia Vega

Marco Velasco

Fundada en 1976

por Rafael Quintero

Las ideas vertidas en los artículos de esta publicación son responsabilidad de sus autores y no corresponden necesariamente a los criterios de esta Revista. La Revista Ciencias Sociales no se compromete a devolver los artículos no solicitados.

Para correspondencia dirigirse a:

Escuela de Sociología y Ciencias Políticas

Universidad Central del Ecuador

Ciudadela Universitaria

Teléfono (5932) 558847

Fax (5932) 565822

Correo electrónico: jechever@uio.satnet.net

Esta Revista se publica con el auspicio del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales ILDIS

Impreso en:

EDITORIAL
UNIVERSITARIA

Municipios, gobernabilidad y participación ciudadana en América Latina

Situación actual y perspectivas

Rafael Quintero López*

Sumario

El autor sintetiza los hallazgos sobre las dimensiones de participación ciudadana en 18 municipios de América Latina, seleccionados desde una óptica comparativa, y explica la relación entre participación y gobernabilidad en el ámbito municipal. Para ello, examina las fases, los actores, las formas en que se adoptan decisiones y los niveles de la participación para descubrir las transformaciones en la relación entre representación y participación. Los municipios con participación ciudadana seleccionados exhiben procesos de empoderamiento de las organizaciones de base, son receptores de transferencias de poder de los gobiernos centrales a sus instituciones y desarrollan, aunque en muy diverso grado, una socialización del poder.

Participación ciudadana, gobernabilidad y representación¹

Aun cuando exhiba diversos nombres y significados conceptuales, *participación ciudadana* se relaciona con fenómenos vecinos tales como *participación comunal, ciudadanía activa, participación urbana, participación política y activismo civil entre otros*. Es necesario recordar, en primer lugar, que nuestro objeto de análisis no ha de entenderse como equivalente a *participación política*,² ya que en nuestra investigación aparece como un fenómeno más amplio que aquella participación ob-

* Profesor y Director de la Escuela de Sociología y Ciencias Políticas de la Universidad Central del Ecuador.

¹ Conferencia dada en Seminario Internacional "Municipios, Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Era de la Comunicación y las redes Electrónicas", La Paz, Bolivia, 19 de febrero de 2001.

² Ver Lester W. Milbrath, 1965, *Political Participation*, Chicago, Rand McNally & Company.

servada como un movimiento hacia el poder político.³ Por otra parte, uno requiere tratar la *participación ciudadana* no como una propiedad o una función de determinada variable (la comunidad en búsqueda de poder), sino como un *término relacional*, y eso implica que el concepto adoptado sea un término relacional. Por otra parte, en tanto he encontrado una gran variedad de formas de participación ciudadana, cuyos ámbitos de variación dependen de factores contextuales y políticos, no he usado métodos cuantitativos para medir el fenómeno. En todos los casos estudiados mantengo una invariancia de tratamiento. Participación ciudadana no es una sola variable, sino variables que se pueden derivar de ella (v.g. tales como las dimensiones y niveles de participación ciudadana). Por lo tanto, presento los resultados como un marco conceptual, dando definiciones y clarificando los problemas con la ayuda de los cuales podemos analizar instituciones políticas existentes, actores, fases del quéhacer de la política, niveles de participación y áreas focales. “Participación ciudadana” pertenece a una problemática muy amplia del análisis político comparado que plantea cuestiones y asuntos relacionados con los fundamentos de una teoría general de la política, tales como la gobernabilidad, la representación política y democracia.

Propongo entender por participación ciudadana *a las acciones individuales y/o colectivas de sujetos miembros de un Estado (nativos o naturalizados, titulares de ciertos derechos reconocidos por la ley)*, que interactúan para redefinir las estructuras, las relaciones institucionales, los procedimientos y las prácticas de gobernabilidad para que estén más cerca de ellos. Esta definición comparte dos valores: primero, abarca los usos y dimensiones de términos fronterizos hallados en la investigación y es capaz de asimilarlos al estudio; y, en segundo lugar, plantea la cuestión de la transformación de las dimensiones de la participación ciudadana cuando afirma que “redefine” los factores contextuales.

Asimismo, propongo entender por gobernabilidad la capacidad del desempeño gubernamental para desarrollar estrategias de conciliación “entre la democracia política y la democracia social en la dirección de (i) una mayor socialización de los mecanismos de poder y (ii) expansión

³ Esta diferencia sobresale en la fundación de los así llamados “parties de los ciudadanos” en lugar de “partidos políticos” alrededor del mundo, como el que fuera fundado por Barry Commoner en los EE:UU donde fue candidato presidencial en 1980. Esta búsqueda por “cuestiones más globales” (y no solo el poder) se reflejó en el Comité de Ciudadanos por la Reforma de las Naciones Unidas fundada por Ely Culbertson en los años cuarenta. Ver *Encarta 98 Encyclopaedia*, Microsoft Corporation. 1993-1997.

del acceso de toma de decisiones, unidos a la adquisición de un máximo de capacidad de autogobierno por parte de las instituciones de la sociedad civil, de manera que se reconozca a la vez la función reguladora del estado” (FLACSO, 1989: 8-9).

Compatible para el análisis comparado de la relación de la participación ciudadana, la gobernabilidad con la representación, propongo concebir a ésta como el “actuar en el interés de los representados, de una manera responsable ante ellos. El representante ha de actuar independientemente; sus acciones han de involucrar la discreción y el buen juicio; él debe ser quién actúa. Los representados han de ser concebirse como capaces de acción independiente y con juicio, y no meramente como aquellos a quienes se cuida. Y, a pesar del potencial resultado de conflictos entre representantes y representados acerca de lo que se debe hacer, ese conflicto normalmente no debe darse” (Pitkin, 1967:209).

Con estos conceptos en mientes, podemos visualizar más significativamente las características centrales de los procesos participativos en 18 municipios latinoamericanos seleccionados desde una óptica comparativa y explicar la relación entre participación y gobernabilidad en el ámbito municipal. Para ello, el objetivo aquí es examinar *las fases, los actores, las formas en que se adoptan decisiones y los niveles de la participación* para descubrir si las cosas han cambiado en la relación entre *representación y participación*. Estos municipios con *participación ciudadana* exhiben procesos de empoderamiento de las organizaciones de base, son receptores de transferencias de poder de los gobiernos centrales a sus instituciones y desarrollan, aunque en muy diverso grado, una socialización del poder. En esta conferencia sintetizo los hallazgos sobre las *dimensiones de la participación ciudadana* en 18 municipios (véase al final del texto el Cuadro 1).

Fases del quéhacer de la política

Las políticas públicas se realizan por fases y en una temporalidad secuencial que exhiben los procedimientos de toma de decisiones. Las fases del quéhacer político en las experiencias municipales estudiadas varían dentro de un país en un determinado momento histórico, o varían también en el tiempo para una municipalidad determinada.

Identificación del problema

Como era de esperarse, en todas las experiencias analizadas, con la excepción de San Ignacio Guazú, los ciudadanos participan en la identificación de los problemas. En el resto de municipalidades, las autoridades del gobierno local concurren a asambleas o audiencias donde los problemas son identificados como una herramienta del quéhacer de las políticas.

Pero la identificación de los problemas y los diagnósticos son abundantes en América Latina, y esta fase *per se* no fomenta la intrincación ciudadana. Como el resto de experiencias muestra, lo que importa son los *grados de intrincación que tiene la gente en esta fase*. Las organizaciones comunitarias parecen ser excelentes medios para realizar la identificación de las necesidades sociales, a pesar de los óbices técnicos de precisión que la identificación de necesidades sociales puede implicar, como nos mostraron los casos de Pucarani y Cotacachi, donde las organizaciones cívicas fortalecen programas sociales. Otra cuestión que se plantea en la identificación del problema es la del liderazgo. En todos los casos hay una elite lúcida cuya intrincación directa genera una condición de cambio. La sociología del acatamiento tiene que ver con estos fenómenos.

Análisis del problema, incluyendo la prefactibilidad

El análisis de los problemas implica el establecimiento de puntos de referencia para evaluar las condiciones desde las cuales potenciar cambios. Como tal esto, requiere un conocimiento técnico o una experiencia acumulada para procesar una serie de impactos y nuevos problemas sociales con los cuales, hasta el momento, la mayoría de los gobiernos nacionales de la región han sido incapaces de tratar. Parece equivocado creer que la existencia de "recursos y destrezas" es suficiente para que los gobiernos locales en los países en desarrollo dirijan los procesos de desarrollo participativos. Los casos bolivianos, ecuatoriano y salvadoreño demuestran lo contrario. El análisis de los problemas induce a la recuperación de la autoestima local (como sucedió en Cotacachi, Yapacaní, Tobatí, Tijuana, Porto Alegre, Medellín, Villa El Salvador, San Marco Sierra entre otros) o a una reafirmación, como aconteció en La Florida, Córdoba y Maracaibo. Pero también plantea otras cuestiones tales como el mercado, la necesidad de asociaciones y alianzas,

como también la cuestión de la cooperación internacional, como ocurrió en Montevideo, Maracaibo, Cuenca, Córdoba, Tijuana y Nejapa.

Preparación de las políticas, incluyendo factibilidad y movilización de recursos

Es aquí donde se establece un umbral crítico de la participación ciudadana, pues en ella comienza a asegurarse la sustentabilidad de la experiencia. Salimos del procedimiento del cómo se decide para entrar en el qué se decide. Este parece ser el punto de quiebre en la espiral de la participación ciudadana. En términos concretos, de los 18 casos estudiados, con la excepción de San Ignacio Guazú donde los ciudadanos no participan en la preparación de la política —llevada a cabo exclusivamente por autoridades y funcionarios del municipio—, las restantes 17 experiencias representan una gama muy amplia de prácticas, pero el *marco general de todas ellas es el gobierno local y la metodología se basa en la asociación*. Por ejemplo, la metodología para la asignación de recursos con el FINCOMUN en Tijuana, México, pudiera ser muy distinto a la Audiencia Pública de Presupuesto de San Ignacio Guazú en Paraguay, aunque estas dos experiencias puedan haber recibido la influencia del presupuesto participativo de Porto Alegre. A pesar de las diferencias entre, digamos, Tijuana y Porto Alegre, la similitud básica descansa en el enfoque asociativo de los tres casos, incluyendo aquel de San Ignacio Guazú, donde el ímpetu proviene de la asociación entre la cooperación internacional y las ONGs. Este es también el caso de Medellín y en parte de Tobatí. La preparación de políticas públicas con asociación basada en aliados nacionales internos está representada por los casos de Villa El Salvador, Cotacachi, Medellín, Pucarani, Yapacaní, La Florida, y Córdoba. Asimismo, en todos estos casos las actividades de desarrollo local —al tener en los grupos comunitarios a su fuerza directriz—, prosperan a pesar de las tendencias hacia la centralización en países como el Ecuador y Perú.

Toma de decisiones y diseño

La participación en las decisiones genera una transformación en las políticas de las municipalidades bajo estudio. En Tijuana cambió la correlación de fuerzas en una región entera convirtiendo a un partido de la oposición (el PAN) en un competidor hegemónico del poderoso PRI, una tendencia que se observó también en otras partes de México. En Córdoba y Porto Alegre la participación ciudadana ha convertido a estas ciudades en poderosas y/o influyentes centros urbanos en la política

municipal de sus respectivos países o regiones y ha generado nuevas relaciones dentro de los gobiernos provinciales y municipales de los distritos vecinos, y también influye en la política nacional e internacional. Villa El Salvador es un primer ejemplo de esta *glocalización* (la influencia de lo local sobre lo global).

Ejecución de políticas públicas

Todas las experiencias tuvieron que superar sus *mayores problemas* en esta fase de ejecución de las políticas públicas, pues los mayores problemas no se derivaron de incapacidades técnicas o de impedimentos logísticos, sino que provinieron de las respuestas prácticas requeridas frente a la cuestión de *¿por qué la gente acata decisiones en situaciones de participación ciudadana?* En cuanto una práctica de participación ciudadana es un punto de quiebre para el establecimiento de una nueva relación entre la política local y el Estado que cambia las bases de legitimidad en una sociedad, la ejecución de políticas enclavadas en activismo cívico implica un alto nivel de acatamiento y esto a su vez requiere un tipo permanente y siempre progresivo de participación popular en espiral.

¿Cómo funciona la puesta en vigor de las decisiones? ¿Cómo, por ejemplo, fue posible para peruanos muy pobres crear una ciudad como Villa El Salvador “de la nada”, en una llanura desértica? O, ¿cómo fue posible que 563 comités populares en Tijuana, dirigieran la construcción de un número similar de obras públicas en barrios azotados por la pobreza y lo hicieran de una manera muy eficiente? Similares preguntas pueden ser planteadas respecto a todos los casos. Lo novedoso aquí es la siempre creciente institucionalización de un proceso de formación de consensos en espiral, es decir, un proceso de formación de consenso que implica un permanente desarrollo de la participación ciudadana hacia niveles más altos con el fin de alcanzar niveles comparables de acatamiento cívico. Los éxitos de la planificación estratégica participativa en Tobatí, Paraguay, o del Plan Ambiental en Jericó, en Colombia, demuestran que un grado de creciente participación ciudadana crea nuevos recursos, tanto humanos como financieros, dos elementos decisivos en el fortalecimiento del acatamiento. Esto está presente en todos los casos.

Monitoreo y evaluación, seguimiento para la sustentabilidad

La evidencia recogida indica que el monitoreo y la evaluación con participación ciudadana son un desafío cuesta arriba. Se quedó corto en

San Ignacio Guazú, Paraguay, donde comisiones mixtas o tripartitas – integradas por autoridades, organizaciones de base y sectores privados – participan en el proceso de evaluación, poniendo en riesgo, en mi opinión, su autonomía frente a las autoridades y contratistas. En el Programa de Paz y Convivencia de Medellín se mantienen, debido a un contrato de cooperación internacional, pero carece de un peso en el presupuesto del programa. Estos son ejemplos de una misma parcela. Además, el monitoreo y la evaluación constituyen puntos críticos, pues este estudio revela que esta fase *necesita de una estructura*. En Porto Alegre con su presupuesto participativo y algunos de Bolivia con su Ley de Participación Popular, la evaluación y el monitoreo han sido institucionalizados a través de la creación de un Consejo de Presupuesto que recibe apoyo técnico de los poderes centrales del Municipio, o a través de los llamados “comités de vigilancia” en los distritos municipales bolivianos, una nueva institución con derechos legalmente expresados de control social, y a cargo de la realización de esta fase crítica del quéhacer de las políticas. En Bolivia en su conjunto, y en Porto Alegre específicamente, una compleja red de estructuras participativas entraron en juego para articular las necesidades de significativas porciones de ciudadanos pobres, cuando se levantaron estas estructuras. Y, por supuesto, ha de esperarse que surjan los problemas subyacentes de cualquier esfuerzo encaminado a tener una política pública socialmente controlada y monitoreada.

Actores⁴

Concejos municipales, alcaldes y concejales

En todos los casos, alcaldes (o alcaldesas) y miembros del Concejo aparecieron como actores políticos centrales *directamente ligados a la experiencia participativa*. De los diversos actores considerados en la clasificación aceptada, los mentados son los únicos que *siempre* están

⁴ ¿Quién toma las decisiones? De acuerdo a nuestra comprensión y definición de *participación ciudadana*, la identificación de los “actores” no debe mezclar aquellos “actores institucionales” exteriores de un proyecto internacionalmente respaldado de una comunidad en desarrollo con los actores sociales y políticos que componen la “ciudadanía” en un determinado país. No me refiero entonces aquí a la esfera general de la política, sino a la esfera real y potencial de las decisiones adoptadas por actores cívicos, y tampoco a las agencias y canales de tomas de decisiones, que pueden ser nacionales o internacionales, definidos aquí como *otras contrapartes y/o socios*, pero no como actores cívicos, aunque puedan jugar roles políticos importantes entre los factores contextuales. Los actores siguientes han de ser comparados.

presentes con un papel dirigente. En muchos de estos municipios ocupan un lugar único en la estructura de la participación ciudadana, y ya que esa estructura modifica el sistema político local, uno tiene la impresión de que los concejos municipales solo supervisan la ejecución de decisiones en una suerte de democracia consensual nueva y más avanzada. Este papel central convierte al gobierno local en el eje de la participación *de otros actores*. Y le confiere al municipio una centralidad que también encontramos en otras experiencias. Pero en todos ellos, alcaldes y concejales actúan como “diseñadores” y arquitectos políticos de las estructuras de participación ciudadana. La excepción a esta regla, y solo en una extensión limitada, es el caso de los dos municipios bolivianos.

Por mucho tiempo, los municipios bolivianos solo jugaron un papel sumiso, con la excepción de unos pocos Palacios Municipales ciudadanos que gozaban de un estatus superior (las ciudades capitales y sedes departamentales). Con la Ley de Participación Popular (1994) lo que sucedió en Bolivia no fue “una restauración” o renovación de los municipios en un contexto de re-democratización, sino una formación práctica de lo que en efecto fue un primer flujo municipal de reforma democrática. Las municipalidades bolivianas realmente emergieron pues ellas no existían, y se ha referido a esta situación como la “municipalización” del Estado nacional (Molina, 1994). La reciente institucionalización del proceso explica las diferencias respecto al resto de casos. Concejos y alcaldes son altamente diferenciados en América latina, y muy rara vez actúan como una unidad integrada y única. Pero en las municipalidades bajo estudio, ellos, por lo general, lo hacen. Creo que la clave de esta cuestión de acatamiento colectivo con el gobierno local tiene que ver con las identidades regionales, un rasgo común de estas municipalidades (Quintero, 2000^a).

Los empleados municipales

El *tamaño* es importante respecto a estos actores. En municipios pequeños y medianos, los empleados no están organizados como burocracias públicas, y aquellos que participan forman “grupos de empleados” cercanos a las autoridades. Es difícil discriminar si ellos no actúan como una clientela, pues en algunos casos parecen altamente independientes del alcalde, como en Jericó. Algunas veces ellos fueron reclutados *enteramente* por la nueva administración participativa (caso de Pucarani), o actúan como unidad monolítica, como es el caso de San Ignacio Guazú. Una mirada más cercana a Cotacachi mostró tanto una incorporación

informal como formal de los empleados al proceso participatorio. Sea esto como fuere, en grandes ciudades como Porto Alegre, Córdoba, Tijuana y Medellín, pero también en medianas como Cuenca, los empleados municipales son altamente diferenciados, técnicamente y socialmente, y, por lo general, su inserción en los procesos participatorios es de apoyo técnico y no como una *clientela*. Además, en todas estas ciudades grandes, y en La Florida, los empleados están también organizados en gremios de burocracias públicas, con su propia lógica de funcionamiento y participación en la política local.

ONGs

Las ONGs pequeñas comprenden la categoría más variada de actores, presentes en todas las municipalidades. Ellas se movilizan en torno a otros intereses centrales (salud, educación, planificación, comunicación, organización territorial, resolución de conflictos, identidades étnicas y culturales, medio ambiente, etc.), y una participación activa en el proceso político es meramente una fase subsidiaria de un conjunto más amplio de intereses. Cuando los gobiernos locales están ligados a una práctica de participación ciudadana, se producen cambios en la estructura del sistema político local. Por cierto, en todos los casos estudiados, las ONGs comparten el mismo estatus: ellas carecen del poder para dictar decisiones oficiales de la manera en que los funcionarios lo hacen, y aún como lo hacen los empleados, y solo en Tijuana, ellas exhiben un grado de participación mayor.

Pero en América Latina, el principal problema del quéhacer de la política pública radica en *la falta de estructuras adecuadas* para tratar con poblaciones en áreas, localidades y vecindarios azotados por la pobreza. Las ONGs pueden llenar este vacío. Me pregunto si en Córdoba el problema central sea la falta de una estructura para tratar con los vecindarios más pobres. Al menos Vanella parecer sugerirlo cuando afirma que "(p)or fin se estableció una estructura para articular las necesidades de una porción significativa de los pobres de la ciudad", cuando se levantó una organización. ¿Qué marcó la diferencia? "Lo que (le) impresionó" a él acerca de las Unión de Organizaciones de Base para los Derechos Sociales, afirmaba, eran "sus ideas, su tamaño, y su habilidad gerencial". "Las ONGs añadieron pericia técnica y experiencia," reconocía él, "pero es el temple del liderazgo de las UOBDS lo que marca la diferencia (Vanella, 1999)". En Córdoba, las Mesas de Concertación — como instrumentos de políticas— habían demostrado ser una experiencia eficiente de participación ciudadana (Vanella, 1999), ya que ellas ar-

güían a favor de ampliar el espectro de la sociedad civil comprometida en ese diálogo, aumentando el número de contrapartes (Vanella, 1999). En el caso de Tijuana, las ONGs participaron como proveedores de servicios de consultoría, promoción y difusión social del Fondo de Inversión Comunitario. En Cotacachi, las ONGs no parecen ser vitales, y su papel en el proceso participatorio se cumple solo como “miembros invitados”. Sin embargo, en Cotacachi las ONGs apoyan el empoderamiento comunitario a través de una variedad de proyectos educativos y de salud y elevan propuestas que el Municipio podrá ayudar a diseñar y llevar a cabo (CISALUD, 1999). El papel de las ONGs en Córdoba contribuye al empoderamiento real de las organizaciones de base y revela que las relaciones entre ONGs y los Palacios Municipales poseedores de una política de participación ciudadana muy bien pueden tener sinergia.

Organizaciones comunitarias de base (OCB)

Las OCBs, de las cuales hay un millón en América Latina y El Caribe, constituyen una colección multiplicada de subconjuntos. No hay aquí excepciones, aunque Bolivia está sobrellevando un proceso de nacionalización de los procesos participatorios locales que puede, a la larga, exhibir la tendencia a homogeneizarlas. Las Organizaciones Territoriales de Base (OTBs) bolivianas son poderosas organizaciones civiles de origen popular. Sus roles comprenden desde la representación de los intereses comunitarios que presionan por la modificación de las acciones adoptadas por funcionarios municipales; y pasan por la participación y promoción de actos relacionados con el desarrollo económico, ecológico y sustentable; incluye la capacidad de estar informado acerca de los recursos financieros destinados a obras públicas solicitadas por las comunidades, y exhibe el derecho a proponer, controlar, y monitorear y evaluar así como también a supervisar la entrega de obras y servicios requeridos por su base social (Ardayas Salinas, 1998; Guardia Butron, 1998; Perez de Castaños, 1997).

En Tijuana, México, las OCB también adquirieron un muy importante papel. En ese caso, los Comités Vecinales de las “colonias” citadinas estaban incluidas en los proyectos y eran escogidas con criterios técnicos para representar a la comunidad organizada. Estos comités comprendían la base social para la operación del FINCOMIN. Al disponer de apoyo técnico, ellas son responsables de formular, ejecutar, monitorear, y evaluar los *Planes Integrales de Vecindarios* (PIVs), y como una consecuencia de esto, ellas deben presentar las propuestas de proyectos al

UEP, para su final calificación y selección. En Cotacachi, Ecuador, la UNORCAC –una organización indígena campesina– ha sido la principal OCB junto con el “Comité de desarrollo de Intag”, pero ellas no tiene funciones ejecutivas en el proceso de toma de decisiones. En La Florida, Chile, los Comités de Pavimentación son grupos ad hoc que salen a luz en conexión con una acción o decisión específica (la pavimentación de una calle, vía o carretera) y luego se desvanecen de la arena municipal o se transforman en “comités de vecindario” para sustentar otro proceso participatorio armado por la comunidad. En contraste, en Villa El Salvador, Perú, ellas son organizaciones permanentes.

En Porto Alegre, Brasil, se han institucionalizado un complejo arreglo de procesos participatorios para representar a las OCBs y empoderarlas en el tratamiento de una cuestión municipal axiomática: el presupuesto. Por cierto el presupuesto es la encarnación fiscal de substantivas decisiones de políticas públicas, de organización y procedimiento, Porto Alegre, y en cierta medida también la Audiencia Pública de Presupuesto de San Ignacio Guazú, Paraguay poseen la estrategia para impulsar un proyecto de intrincación comunitaria irreversible en la toma de decisiones substantivas. El Presupuesto Participativo de Porto Alegre representa un caso similar a aquel de Villa El Salvador, Perú, dado sus activos históricos acumulativos y valores de solidaridad económica. En Medellín, Colombia, la Asesoría de Paz y Convivencia busca crear un modelo alternativo para el procedimiento público administrativo, la planificación y desarrollo urbano dado el crecimiento rápido y desorganizado de la población en los barrios pobres de la ciudad en los últimos años. Se los define como lugares de encuentro en ciertos sectores urbanos que buscan contribuir a la convivencia pacífica ciudadana mediante la promoción de un trabajo de coordinación interinstitucional entre entidades estatales y organizaciones comunitarias, para facilitar la provisión de servicios básicos, la promoción de actividad económica, y la integración y recuperación de espacios públicos, a través de la construcción y conformación instalaciones comunitarias, recreaciones, culturales, deportivas, y sociales, complementarias a la vida residencial.

Sector privado, si tanto el gobierno local y los ciudadanos se involucran

Aunque están presentes como activos participantes en 14 de las 18 experiencias estudiadas, es en Córdoba, Argentina, Cuenca, Ecuador donde los empresarios tienen una relevancia que va más allá de un papel transitorio. Como lo revela la evidencia de apoyo acerca de la “*Agencia*

para de Desarrollo Económico de Córdoba”, el sector privado ahí se ha convertido en un grupo de ciudadanos directamente involucrados en el proceso de gobernabilidad ciudadana y descentralización democrática. Es verdad que también en Tijuana, dada la naturaleza social del partido gobernante y sus conexiones con empresarios, varios sectores privados institucionales participaron: un banco privado de Tijuana como fideicomisario de los fondos; empresas privadas, grupos financieros, empresas “maquiladoras”, otros bancos, compañías constructoras, entre otras, como contribuyentes del FINCOMUN. Las empresas privadas y los despachos profesionales han sido proveedores de servicios o contratistas encargados de la ejecución física de los proyectos empleados por las organizaciones comunitarias y supervisadas por el UEP.⁵ En Cotacachi, Yapacaní, y San Ignacio Guazú, Porto Alegre, los sectores privados no estuvieron involucrados en las experiencias desde un inicio. Y su participación en la Asesoría de Paz de la prospera Medellín permanece como un asunto expectante.⁶

Ciudadanos individuales o grupos ad-hoc de ciudadanos

Evidentemente, no son actores estamentales. Constituyen un cuerpo heterogéneo, y la relación entre sus acciones y la decisión de los funcionarios que ellos escogen comporta tres aspectos: 1) participan como miembros de organizaciones; 2) participan como asistentes a reuniones públicas, talleres, audiencias públicas, asambleas ciudadanas, centros de recursos, grupos de asesoría, extensión comunitaria, diseños, mediaciones, etc.; y 3) participan también, en los actos electorales, en referendos, plebiscitos. Es decir, como miembros de un electorado. En otras palabras, la ciudadanía general sí se parece a las otras categorías de actores en un importante respecto: no es monolítica. Esto significa que el análisis de los actores requiere un adicional refinamiento si fuéramos a explorar todas las dimensiones de la participación ciudadana. Por ejemplo, aunque la clasificación aceptada no incluya a los *partidos políticos*

⁵ En Tijuana el sector privado también está representado en los niveles de toma de decisiones muy cruciales, tal como Velasco y Murgueityo lo resaltan en su pertinentes estudio (Velasco&Murgueityo, 1997).

⁶ Su Cámara de Comercio, con cerca de 50.000 socios empresarios, renovados y suscritos cada año, es una poderosa organización de servicio que funciona para las personas de negocios y para el desarrollo regional. Las imágenes prevalecientes de prestigios y símbolos en Medellín comprenden al sector privado puesto que la comunidad imputa prestigio a los empresarios. Bajo estas circunstancias, considero un buen desafío para la OPC de Medellín incorporar a los sectores privados a sus proyectos dado que los actores involucrados en la violencia urbana poseen una dudosa o absoluta falta de prestigio.

como actores, y por cuanto los actores constituyen una de las dimensiones del activismo cívico, uno debe conceder que los partidos estuvieron presentes en todas experiencias escrutadas y a veces cumplen un papel central, en una fase particular del quéhacer de las políticas públicas. En Porto Alegre, por ejemplo, fue el PT que definió el problema, propuso un programa y puso en marcha un proceso. En Nejapa lo hizo el FMLN. En Tijuana lo hizo el PAN. Finalmente, no todos los actores y las variedades de participaciones ciudadanas analizadas se encontraron en cada municipalidad y en cada comunidad. En las ciudades grandes sin duda existen todas las complejidades bosquejadas aquí. En municipalidades menos pobladas y en algunas comunidades más pequeñas, donde la industria y el comercio son menos diversificados, y la población es bastante homogénea y donde se descubre que el cargo busca a la persona en lugar de que las personas busquen al cargo, es posible que haya mucha menos interacción entre grupos diferenciados. Sea esto como fuere, lo que importa es determinar y conocer si los actores con poder *antes* del inicio de la experiencia consideran a la *participación ciudadana* desde la pragmática del poder (respecto a los medios usados para tomar decisiones); o si la *participación ciudadana* es vista como un medio para asegurar obediencia hacia decisiones ya tomadas por ellos desde una pragmática del poder. Solo la primera clase de participación es congruente y sostenible con un desarrollo democrático en el cual el consenso es elemento primordial.

Instrumentos de políticas: ¿cómo se toman las decisiones?

Uno de los aspectos más innovadores se refiere a las maneras en que los ciudadanos interactúan en el conocimiento, formulación y ejecución de políticas. En los 18 municipios se toman decisiones como acciones aparejadas a servicios gubernamentales locales, y esto incluye tanto esas acciones realizadas *para* la gente, tales como obras públicas, y aquellas acciones realizadas *a la gente* para beneficio de otros (creación de impuestos, contribuciones, etc.), pero llevadas a cabo con consenso. Para ser consensuales, los gobiernos locales han desarrollado nuevas formas de activismo cívico.

En orden de importancia, de todos los 18 casos estudiados, la *reunión pública* (que adopta diversos nombres) se ha vuelto tan importante que ha dado su nombre a experiencias comparables de participación ciudadana. Con propósito multiforme, varía en importancia desde el estable-

cimiento de las políticas presupuestarias a cuestiones más pedestres, pero siempre se ejecutan para aprender y dar una jerarquía a los urgentes problemas, establecer diálogos y relaciones con la población. El principio que parece regir estos instrumentos es que “se atiende todos los problemas si se los plantea”. Otro propósito es hacer que la gente conozca a las autoridades locales. Dados los diversos tamaños de las poblaciones estas reuniones se realizan por turnos, cada cierto tiempo, en diferentes barrios, “colonias” o distritos. Políticamente hablando, la meta es lograr que toda la gente se involucre ya hacia el término del periodo del mandatario. Estas reuniones pueden ser programas comunitarios integrales con mecanismos de participación bien institucionalizados, como lo ejemplifican los casos de Porto Alegre y San Ignacio Guazú. Pero en otros casos y de acuerdo con los requerimientos de participación comunitaria, la reunión pública recibe apoyo de un comité de iniciativas ciudadanas para conocer la naturaleza, el impacto, los costos y beneficios de los nuevos proyectos y para afirmar sus opiniones sobre lo mismo. Estos comités, que portan diversos nombres, tales como Mesas de Concertación en Córdoba, pueden tener docenas de miembros comunitarios y pueden congregarse muchas veces. En La Florida y en Tijuana los criterios de certificación dados por tales comités son tomados en cuenta como una condición fundamental de la participación del vecindario que recibirá los beneficios del proyecto de la obra pública, y que puede eventualmente inclusive cubrir parte de los costos de las instalaciones. Como lo encontramos en Tobatí, un proyecto debía tener la certificación del correspondiente comité y era necesario que el mismo sea conocido y reciba apoyo y aprobación de la comunidad. En ciudades más grandes se diseñan encuestas de opinión pública y se ejecutan campañas de información, a través de los Centros de Recursos y de los Grupos de Asesoría Ciudadana, como instrumentos circundantes.

Las principales obligaciones de estos comités, grupos focales, instancias de mediación etc., originados directamente en las reuniones públicas, consisten en participar en la definición de un programa integral de intrincación ciudadana, dar seguimiento a ese programa, informar y establecer un dialogo con la comunidad con reuniones subsidiarias, definir y aprobar las estrategias de información y comunicación, seleccionar un instrumento de publicidad para el programa de información y comunicación, supervisar y proveer un proceso de seguimiento a la campaña por los medios, y encuestas de opinión, y participar en la invitación de reuniones públicas generales. Una vez creados, estos instrumentos requieren de bastante “trabajo extra” para apoyar futuras reuniones públi-

cas y en todos los casos los ciudadanos ofrecen voluntariamente su tiempo para servir en estos arreglos institucionales.

En la misma vena, la audiencia pública, la extensión comunitaria, el taller y la mediación se usan al construir políticas públicas, y dejan un impresionante récord de huellas en las municipalidades. Las relaciones entre los gobiernos centrales y locales se basan en distintos principios y prácticas. Las estructuras gubernamentales locales son crecientemente distintas debido a cambios causados por factores sociales y contextuales, incluyendo la influencia inter-regional, nacional, latinoamericana y la influencia extra-regional internacional. Esto es verdad para todos los casos. También marca una diferencia el diferente concepto de desarrollo en los hacedores de políticas como una meta de participación ciudadana, entendida con nuevos parámetros culturales. Esto parece cierto, particularmente en las municipalidades indígenas de Cotacachi, Pucarani, Yapacani, Villa El Salvador, sin ser exclusiva de ellas.

Niveles de participación

Diferencio los siguientes niveles de participación: información, consulta, construcción de consensos, toma de decisiones, compartimento de riesgos, asociación y autogestión. Por razones analíticas, uno puede pensar que la lista incluye demasiados niveles y puede creer necesario solo incluir la toma de decisiones y la autosugestión, considerando algunos que otros grados de participación son supletorios del concepto. Esa decisión sería incorrecta pues la participación ciudadana tiene un amplio y no un estrecho ámbito de aparición en las municipalidades latinoamericanas. Ahora podemos preguntar: ¿son esos 7 niveles de participación necesarios para el propósito de la gobernabilidad ciudadana? En todos los 18 casos la respuesta fue afirmativa. *Ciudadanía y participación* son dos términos y realidades tan profundamente interdependientes que es imposible separarlos. Lo que hace relativamente distintos a los niveles de participación ciudadana en los varios contextos no es que ciertos niveles sean “más necesarios” que otros para desarrollar gobernabilidad, sino *las maneras* en que son necesarios. Es decir, en cada contexto los varios niveles exhiben diferentes maneras de interrelaciones entre ellos. Una teoría de participación ciudadana afirmaría relaciones necesarias o contingentes entre las dimensiones de la participación y el propósito del ejercicio democrático de gobierno, y, en último término, de la sociedad democrática. Para construirla se requiere más casos, pero no todos, para tener una muestra representativa de “ex-

periencias” que nos permita pensar en dicha participación como un fenómeno compuesto por niveles de participación *no en un continuo, sino en una espiral*. Eso ayudará mejor a explicar no solo porqué y en qué direcciones los ciudadanos participan, sino también por qué la gente no se involucra más en la gobernabilidad.

Conclusiones y recomendaciones

1. En la mayoría de los casos la participación ciudadana prevalece a través de las fases del quéhacer de las políticas, desde la *identificación del problema hasta el monitoreo y evaluación*. Pero en todos las experiencias se observan procesos de empoderamiento de las OCBs, socialización del poder y transferencia de poder a los gobiernos locales, ganados por la participación o en compactación negociada o presionada con el poder central. Esto nos permite concluir que existe hoy en América Latina un conjunto de 300 gobiernos locales donde las decisiones ya no las toman las oligarquías y/o donde las decisiones políticas no se adoptan ya en forma tradicional.
2. La participación ciudadana en los espacios sociales de los gobiernos locales plantea un desafío a la política de esos Estados “subsidiarios sin ciudadanía”.⁷ Es cierto que la globalización conlleva a “la pérdida de representatividad del estado (central) (y) conduce al repliegue de los intereses sociales en identidades parciales” (ibid). Pero la investigación realizada nos enseña que “lo local” puede constituirse en un espacio de reconstitución de “lo público” con una dimensión democrática de la que carecen los Estados “subsidiarios”. Por lo cual el carácter catastrófico de la globalización se da en unos casos *pero no en otros*, en ese respecto, entre otras razones también porque los procesos de reconstitución de lo público –desde lo local– en América Latina, son temporalmente anteriores a la misma globalización (casos de Porto Alegre y Villa El Salvador) y por existir una resistencia efectiva a la misma. La participación cívica redefine los factores contextuales de los gobiernos locales, aunque dentro de ciertos límites y dependiendo del tamaño e importancia de cada gobierno local.

⁷ El término es de Pablo Celi, en *Ciencias Sociales*, Escuela de Sociología, UC, Número 18, Quito, 2000, pág.19-28.

3. En las fases de la realización de las políticas públicas existe un umbral que aparece como crítico: éste se sitúa en la *preparación de las políticas*. Si la participación ciudadana llega a él, entonces se establece una espiral en la formación consentida sobre la participación cívica y la sustentabilidad de la misma se halla mejor asegurada. Pero la participación ciudadana no significa, necesariamente, un cambio en la estructura de poder de los gobiernos locales, aunque puede ser su antecedente inmediato.

4. La mayor parte de los problemas atinentes a esta nueva realidad de participación popular aparecen en la fase de ejecución de las políticas públicas. Los problemas no son una consecuencia de las limitaciones logísticas o técnicas por parte de las asociaciones o grupos civiles. Aunque es errado pensar que la existencia de “recursos y pericias” es suficiente para que los gobiernos locales dirijan procesos de desarrollo participativos. Cotacachi y Pucarani demuestran que no basta con transferir recursos financieros a una municipalidad. Es también necesario desarrollar capacidades técnicas y administrativas; aun cuando y por lo general, los ciudadanos en todas partes revelen que ellos saben como resolver esas limitaciones. El problema radica en saber por qué la gente obedece al encontrarse en situaciones de participación ciudadana. Al tratarse de una posición de ruptura, la participación ciudadana implica un alto nivel de acatamiento que requiere de una participación popular progresiva y creciente. Consecuentemente, cuando en el proceso de la espiral de la participación ciudadana se llega a la fase crítica de la ejecución de las políticas y la participación declina, los problemas se presentan. La participación ciudadana requiere de un desarrollo democrático permanente, que lleva irremediabilmente a la socialización del poder. Con lo cual podemos predecir que los fenómenos estudiados han venido para quedarse en las sociedades latinoamericanas.

5. Otra cuestión presente en las experiencias se refiere a si el punto de referencia para un efectivo quéhacer de política pública con activismo cívico debe ser *concentración versus dispersión* del poder. Las experiencias revelan que este problema fue en todos ellos planteado. Pero el antecedente inmediato de la participación ciudadana en cada municipio no es *necesariamente* la experiencia política local, sino la matriz y las condiciones de activismo cívico en el conjunto del país, tal como los factores contextuales analizados en cada caso lo revelan. En tanto y en cuanto la democracia ocupa la centralidad de nuestra investigación, este dilema parece ser inevitable para todos

los casos, aparte de estar en la base de la discusión actual sobre descentralización. La evidencia recogida señala el hecho de que solo en el caso boliviano de descentralización, la reforma política ejecutada ha definido a las organizaciones de base como los principales actores del proceso, estableciendo tanto al gobierno central como a las prefecturas con un papel complementario. En otras partes, las elites centralizadas, en un contexto regional o suprarregional, continúan ejerciendo un control sobre las políticas públicas de descentralización, que luego responden no a la perspectiva local sino a la central, aunque haya ejemplos de una capacidad creciente de las municipalidades para combinar descentralización con la promoción de reformas estructurales para los gobiernos receptores de ayuda (casos de La Florida, Tobatí, San Ignacio de Guazú, Tijuana)⁸ o una demostración de cómo una comunidad organizada puede incrementar sus posibilidades de manejo público cuando se instala un gobierno democrático local que exhibe adecuadas respuestas a los otros niveles de gobierno (casos de Villa El Salvador, Cotacachi, Medellín, y Porto Alegre). La evidencia acumulada nos aconsejaría que uno haría bien en hablar de diferentes rutas de la participación ciudadana, considerando que la misma es posible en municipios pequeños, medianos y grandes y que no hay óbice al activismo cívico derivado del tamaño de la comunidad. También aparece muy claramente que la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones genera una transformación en la política municipal.

6. Preguntémonos ahora: ¿Cómo se encuentran los actores identificados con la participación en el proceso del gobierno local? Éstos se identifican respecto a un territorio dado como potenciales sujetos de participación, o como aliados en una determinada situación cívica que asegura estabilidad y consenso. En este estudio hemos encontrado actores sociales, individuales, privados y comunitarios. El análisis de los actores requiere un posterior refinamiento si nos disponemos a explorar todas las dimensiones de la participación ciudadana. Debemos profundizar nuestra comprensión al comparar a los participantes de acuerdo a la amplitud y frecuencia de sus intervenciones en el proceso de hacer políticas públicas. En cualquier caso, cabe preguntarse ¿cuáles son los factores que promueven la participación ciudadana? Aunque no hay fórmula única aplicable a todos los casos, los ejemplos aquí analizados señalan hacia una cierta

⁸ El actual sistema legal mexicano no contempla las enormes diferencias entre las municipalidades.

ruta metodológica para entender mejor esa cuestión que, a su vez, levanta un conjunto de inquietudes interesantes. ¿Cómo explicar la realidad de participación ciudadana presente en tan variados casos de municipalidades? ¿Cómo se explica su apareamiento en ambientes contextuales diferentes, tanto en regímenes dictatoriales y democráticos de todas las suertes? Propongo la fórmula siguiente: Una conjunción de factores lo hacen, y esta propuesta teórica sobre participación ciudadana (una afirmación de las relaciones, necesarias o contingentes, entre las dimensiones de la participación ciudadana y el propósito del gobierno democrático, y, en último término, de la sociedad democrática) debe construirse inductivamente, pero el objetivo debe ser afirmarla deductivamente, v.g. en principios de los cuales se podrían deducir los límites y las posibilidades de la circunstancias particulares de la participación de los ciudadanos. Podríamos llamar P_{ij} a la participación ciudadana en la municipalidad i , en el país j y considerarla una función de los siguientes factores: de los liderazgos democráticos de los actores involucrados de la municipalidad respectiva (i), es decir de L_{di} , más las concertaciones de esfuerzos colectivos en la realización de las políticas públicas de i , más las identidades interesadas y más las políticas nacionales y contextos institucionales de i en el país j . Esto podría ser expresado en una simple fórmula sugerida por Néstor Vega y Marco Velasco al comentar esta propuesta:

$$P_{ij} = L_{Di} + C_{Ci} + I_{ii} + P_{Cij}^9$$

7. La participación no es el resultado de una serie de decisiones racionales y calculadas adoptadas por actores democráticos guiados por la naturaleza cambiante de la situación de transición hacia la democracia en América Latina, o por esos actores que buscan la eliminación de opciones y que compiten con los regímenes oligárquicos tradicionales. Este modelo de toma de decisiones por secuencias debe ser descartado, de acuerdo con la evidencia hallada en nuestro estudio. Por supuesto, hay decisiones que promueven la participación ciudadana, pero el mismo proceso de toma de decisiones que

⁹ En donde la participación ciudadana (P_{ij}) en la municipalidad j es función del liderazgo democrático de los actores involucrados (alcaldes, concejales, líderes de la comunidad, etc.) de la municipalidad i (L_{Di}); más las asociaciones y concertaciones de esfuerzos colectivos en el quehacer de las políticas públicas de la municipalidad i (C_{Ci}), más las *identidades interesadas* debido a la cultura, historia y experiencias de la municipalidad i (I_{ii}), más las políticas nacionales y contextos institucionales, en la municipalidad i del país j (P_{Cij}).

puede llevar a la promoción de la participación ciudadana opera así espasmódicamente más que en una forma de progresión secuencial y pausada. Esto en gran medida se explica por la variedad de factores frecuentemente encontrados y contrapuestos que operan en el ámbito nacional, local, regional y *globalizado del proceso de toma de decisiones*. A causa de estos factores contrapuestos, una administración municipal parece a veces que fomenta la participación cívica, o como lo dijo una alcaldesa, “aprieta el acelerador de la participación popular”, y “pone el pie en el freno en otro momento”. Los cambios recurrentes en estos factores han permitido a las varias municipalidades aquí estudiadas, obrar con cautela o disparar el proceso.

8. Sea esto como fuere, la institucionalización de la *participación ciudadana* es aún débil en América Latina. Y no solo porque una pequeña porción de gobiernos locales está comprometida en experiencias participativas (solo el 2% de los municipios, aunque en términos poblacionales estimo que alcanza al 25% de la población de la región), sino también porque estas experiencias son recientes, exhiben un desarrollo desigual, o son casos aislados o exhiben problemas intrínsecos de sustentabilidad. A pesar de todo esto, hay un cambio que se viene en unos pocos cientos de los 16.000 municipios en América Latina, ahí donde la participación ciudadana es una realidad, pero también está latente en toda la región, como en ninguna otra parte del mundo. Parece evidente que por cuanto muchas de las cosas que estos 18 municipios ofrecen a la población tendrían que ser alternativamente conseguidas en el mercado (educación, obras públicas, seguridad y servicios) la existencia de una vigorosa política social que combata a la pobreza como el principal problema contextual y ambiental de América Latina, se vuelve un prerequisite necesario de una política sostenible de gobernabilidad ciudadana.
9. En la relación entre representación y participación ciudadana en el ámbito municipal observamos que no solo están cambiando los procedimientos y métodos formales de la democracia en América Latina. Además, se están introduciendo en el ámbito municipal nuevos campos de decisiones. Es decir, cambian también los contenidos de las decisiones adoptadas por los ciudadanos. Cambia el *qué se debe decidir*. Hoy, en una nueva relación, se toman decisiones sobre presupuestos, políticas de inclusión social, procesos de descentralización, programas de salud, políticas de empleo, y otros asuntos de

trascendencia que atañen a la creación de una democracia como auténtica condición social.

En estos municipios hay un nivel de acción nuevo en la relación entre representación y participación, que convierte a la participación ciudadana en gobernante, y a la representación política en vehículo de la gobernabilidad.

10. En verdad, los casos estudiados han sido influyentes en la política nacional de sus respectivos países. Lo que parece más relevante para iniciar una fiebre de participación popular es el papel jugado por el Estado, pues una combinación de instituciones públicas fuertes y asociaciones organizadas se vuelven herramientas poderosas del desarrollo participativo (Tendler, 1996; Evans, 1996; Navarro, 1998, Quintero, 2000). La sustentabilidad de los procesos democráticos resulta de suma importancia y algunos factores contextuales, como la descentralización, incluyendo el ambiente político de democratización de cada país, crearon condiciones favorables para estos experimentos. Pero en mi opinión, ellos *no producen* estas experiencias innovadoras de participación ciudadana. ¿Cómo se encuentran los actores identificados con la participación ciudadana en el proceso del gobierno local? Los actores se identifican con respecto a un territorio dado como potenciales sujetos de participación, o como aliados en una determinada situación cívica que asegura estabilidad y consenso.

Anexo

Cuadro No. 1
Población y experiencia de los 18 municipios seleccionados en países
incluidos

País	Municipio y nombre de la experiencia	No. habitantes
1. Argentina	1. Córdoba: Descentralización con Participación ciudadana	1'258.716 *
	2. San Marcos Sierras: Inclusión social de descendientes del pueblo Henen en un gobierno local	3.000
2. Bolivia	3. Pucarani: Participación popular	22.799
	4. Yapacani: Participación municipal femenina	30.000
3. Brasil	5. Porto Alegre: Presupuesto participativo	1'288.879
	6. Santo André: Programa integral de inclusión social	650.000
4. Colombia	7. Medellín: Asesoría de Paz y Convivencia	2'000.000
	8. Jericó: El Plan Ambiental Municipal como Inversión Social Verdadera	18.500
5. Chile	9. La Florida: Pavimentos participativos	400.000
6. Ecuador	10. Cotacachi: Asamblea de la Unidad Cantonal	38.000 *
	11. Cuenca: El Consejo de Salud y el Programa Mejora tu Barrio.	433.315
7. El Salvador	12. Nejapa: Construyendo un gobernabilidad local después de un conflicto armado.	31.484
8. México	13. Tijuana: Fondo de Inversión Comunitaria	1'238.538
9. Paraguay	14. Tobatí: Plan Estratégico Participativo	20.641 *
	15. San Ignacio Guazú: Audiencia Pública de Presupuesto	20.101 *
10. Perú	16. Villa El Salvador: Una comunidad urbana autogestionaria	300.000
11. Uruguay	17. Montevideo: Descentralización participativa	1'330.405
12. Venezuela	18. Maracaibo: Promoción de ciudadanía plena como mecanismo de superar la pobreza	2'000.000
TOTALES	18	10'981.378

*Cálculo para 1999.

Fuentes y Bibliografía¹⁰

- Agora**
1997 "Carta Abierta a los Participantes", *Seminario Taller de la Subregión Cono Sur en Torno a Pobreza Urbana y seguridad Ciudadana*, Cuesta Blanca, Córdoba, Argentina, 3-5 de noviembre: En <http://www.argfnrp.htm>
- Amnesty International**
1998 *Annual Report*.
- Ardaya Salinas, Rubén**
1998 *El Comité de Vigilancia al Auxilio de la Democracia Municipal*, Friedrich Ebert, ILDIS, La Paz.
- Ayuntamiento de Tijuana-Copladem-Banco Mundial**
1998 *Programa de Mejoramiento de las Zonas Marginales de Tijuana. Plan Estratégico*, Quito, IULA, Septiembre.
- Border Environmental Co-operation Commission**
1997 "Parallel Conveyance System for the City of Tijuana", March 16.
- Cañizares Aguilar, Ernesto y Aguilar Moscoso, Marcelo**
1998 *Organización de los Servicios y Condiciones de Salud en el Azuay durante el Siglo XX*, CNS, Cuenca.
- Celso Daniel**
2000 *Improving governance: A Perspective From The Greater ABC Region*, Sao Paulo, Brazil.
- Centro de Estudios para la Reforma del Estado (CERE)**
1998 "Estrategias y Justificación de la descentralización", México: <http://www.cere.org.mx/art.htm>
- Comisión Episcopal**
1997 "Buscará la Comisión Episcopal 'escenarios' en Apoyo al Diálogo", 14 de julio, en <http://serpiente.dgsca.unam.mx/jornada/obiscos.html>
- Consejo de Salud de Cuenca-MSP-MC**
2000 *Sistema Descentralizado de Salud. Información para los Usuarios*, Cuenca, s/p.;
- Costa, Emily**
2000 "Estudio de Caso: Consulta Urbana en Maracaibo, Venezuela", Quito, 25 de octubre.
- DMA**
1999 *Dimensions of Citizens Participation*, Doc., n/p., 1999.

¹⁰ Se incluye solo las fuentes disponibles para todo lector, omitiéndose lista de entrevistas (más de 100) y fuentes de archivo particulares.

FINCOMUN

- 1998 *Manual de Operaciones del Fondo de Inversión Comunitaria de Tijuana*, Quito, IULA.

FLACSO

- 1989 "La Gobernabilidad de América Latina y los retos del futuro. Una visión comparativa desde lo andino" (Quito). Proyecto de Investigación.

Foro Iberoamericano y del Caribe de Mejores Prácticas

- 1998 *Asentamientos Humanos para un Futuro más Sostenible*, Bogotá, Colombia, Octubre 19-21.

Funaro, Rita and Valenzuela, David

- 1999 *Grassroots T.O.C.: Letter from the Editors* en: <http://www.iaf.gov/jml21-1/letter.htm>

Graves, Scott

- 1999 "El Activismo Ciudadano y la Formulación de Políticas en la COCEF", en *Borderlines* 53, Volumen 7, Número 2, febrero.

Guardia Butrón, Fernando

- 1996 "La Participación Popular en Bolivia en el Contexto de la Descentralización". En IULA CELCADEL, *Autonomía Local, Descentralización y Desarrollo Municipal en América Latina* (Quito: IULA-CELCADEL).

Guillermo Angel González

- 1988 *Raíces de Cultura en Jericó*, Medellín.

Municipalidad de Jericó

- 1997 *Estatuto Municipal del Ambiente*, Jericó.

H. Congreso Nacional de Bolivia

- 1999 *Ley de Municipalidades*, 19 de octubre.

Hallahan

- 1999 <http://lamar.colostate.edu/~hallahan/hexplication.htm>

Heckscher, Gunnar

- 1960 *The Study of Comparative Government and Politics*, London, George Allen & Unwin Ltd.

IDB

- 1998a "Citizens Participation Increases Efficiency of Development" First Seminar Concludes at IDB Annual Meeting, Cartagena, Colombia, March 14.
1999b "Forum on development and culture Stresses Role of citizen Participation", Press release, March 13.

IBAM

- 1999 "Projeto inclusão social como um elemento intrínseco de uma estratégia emancipadora de combate à pobreza: estudo de uma abordagem integrada de Santo André" report elaborated in July.

INDES

- 1999 Mesa3, "Experiencias de Desarrollo del Capital Social, Participación Comunitaria y Construcción de la Ciudadanía", Seminario sobre Experiencias Innovadoras de gerencia Social, Asunción, 17-18 de octubre.

Inkinen, Tiina-Department of Social Policy & Social Work

- 1998 "Citizen Participation in the Urban Context", Tampere, University of Tampere, March. En: <http://www.uta.fi/laitokset/sospol/tutkimus/index.htm> <http://www.uta.fi/laitokset/sospol/asu/intro.htm>.

Koga, Dirce and Pontual, Pedro de Carvalho

- s/f "O Orçamento Participativo como instrumento de combate à exclusão" to be published in Estado do Amapá.

La Jolla Institute

- 1998 "Civic Participation, Social Capital and Leadership. Civic Participation: Does it Make Better Communities?" 20 May. Contact: romine@net.com

Ludeking, Gert (co-ordinator)

- 1999 "Best Practices Database. Community Development Programme", Nairobi, Kenya. En: <http://www.bpl.htm>

Lunas, Elba

- 1996 "Argentina".

Microsoft® Encarta

- 1998 "Nationality", *Encarta Encyclopaedia, 1993-1997*, Microsoft Corporation.
 1998 "Commoner, Barry (1917)", *Encarta Encyclopaedia, 1993-1997*, Microsoft Corporation.
 1998 "Federal Government", *Encarta Encyclopaedia, 1993-1997*, Microsoft Corporation.
 1998 "Expatriation", *Encarta Encyclopaedia, 1993-1997*, Microsoft Corporation.
 1998 "Alien", *Encarta Encyclopaedia, 1993-1997*, Microsoft Corporation.
 1998 "Culbertson, Ely (1891-1955)", *Encarta Encyclopaedia, 1993-1997*, Microsoft Corporation.

Milbrath, Lester W.

- 1965 *Political Participation*, Chicago, Rand McNally & Company.

Municipio de Coatzacoalcos

- 1999 "Calidad de Vida", Archivos Página Web.
 1999 "Infraestructura para el Desarrollo Industrial".

Municipio de Cotacachi

- 1998 *Encuentro de Alcaldes Colombo-Ecuatorianos. Municipios y Procesos Participativos*, Cotacachi, Perfect Print, Julio.
 1997 *Plan de Desarrollo del Cantón Cotacachi*, Un Proceso Participativo. Asamblea de Unidad Cantonal, Cotacachi, Municipio de Cotacachi, Diciembre

Murgueytio, José y Silva, Erika

- 1999 *Bolivia: Diagnóstico de la Capacitación para el Desarrollo Local (1994-1999)*, Bolivia, ICMA/TULA/CEPAD

- Municipio de Cotacachi-CEPAR
1998 *Investigación sobre la Situación de la Salud en Cotacachi, Cotacachi, CEPAR, Junio.*
- Municipalidad de Cuenca
2000 *Informe 1996-2000, Cuenca, Impresión Gráficas Hernández.*
- Municipalidad de Cuenca
2000 *Urban Agricultural Programme, Outlet presented for the Dubai International Award for Best Practices to Improve the Living Environment, Cuenca.*
- Municipio de Cuenca, Dirección Financiera
2000 *Programa Mejora Tu Barrio, Cuenca, folder.*
- Consejo de Salud-MODERSA- Municipio de Cuenca
2000 *Sistema Descentralizado de Salud. Un nuevo Modelo, Cuenca, s/p.*
- Municipalidad de Cuenca
2000 *Decreto para el funcionamiento de las juntas parroquiales en el sector rural del cantón Cuenca, Cuenca, s/p.*
- Jorge Escobar Celi
2000 "¿Ahora qué con los gobiernos parroquiales?", en revista *Cántaro*, Cuenca, Junio.
- Municipalidad de Jericó
2000 *Parque Ecológico Las Nubes.*
- Ortiz Crespo, Santiago
1998 *Participación Ciudadana. Análisis y Propuestas para la Reforma del Estado, Coedición ACJ/UASB.*
- Parada, Cerritos, Porfirio y Morán Aída Herrera
1998 *Participación Ciudadana y Gestión Democrática Municipal. Cuatro Experiencias en Proceso.*
- Pérez de Castaños, María Inés, José Baldivia Urdininea
1997 *Participación Popular. Primeras Visiones sobre Logros y Limitaciones, La Paz, Grupo Esquel.*
- Pitkin, Hanna Fenichel
1967 *The Concept of Representation, Berkeley and Los Angeles, University of California Press.*
- Pontual, Pedro de Carvalho and Koga, Dirce
1999 "Lutando Contra a Exclusão" article published in "Diario do Grande ABC", octubre.
- Pontual, Pedro Carvalho
"O Orçamento Participativo como instrumento de combate à exclusão: lições aprendidas a partir da experiência de Santo André" to be published in Bolivia.

Quintero, Rafael

- 1999 "El Desarrollo Social y las Identidades Interesadas en América Latina" en *Ciencias Sociales*, Revista de la Escuela de Sociología de la Universidad Central del Ecuador, noviembre, Número 17, II Epoca, páginas 51-62.
- 2000 *Citizens Governance. Dimentions of Citizen Participation in Contemporary Latin American Municipalities*, Quito, IULA, 99 ps.

Rodríguez, Marcos

- 1999 "El fortalecimiento socio institucional del territorio como metodología del desarrollo local" en *Desarrollo regional Local: reto estratégico del siglo XXI*, FUNDE.

Saldarriaga, Leon Jairo

- 2000 "Jericó sesquicentenario", in *El Colombiano*, Medellín, 11-10-00. *Nuevo Horizonte*, Boletín de Palocabildo.

Santana, Ivone de

- 2000 *Sistematização da Consulta Urbana*, Instituto de Governo e Cidadania do ABC-Escola de Governo.PGU-ALC/ONU, Prefeitura Municipal de Santo André.

Secretaría de Relaciones Exteriores

- 1997 "Chiapas:Diálogo para una Paz Duradera", Documento de la SER, México, Marzo.

Silva, Erika

- 1991 "Gobernabilidad y democracia en el Ecuador" en Consejo Provincial de Pichincha, VIII *Encuentro de Historia Nacional. Libro de Ponencias*, Quito, Mayo 27-31.

Silveira, Alair

- 1997 "Empresários de Porto Alegre e administração petista. Novos marcos relacionais", en Marcello Baquero, Organizador, *A Lógica do Processo Eleitoral em Tempos Modernos*, Porto Alegre, Editora da Universidade.

Smith Pyle, Kathryn

- 1998 "Funding Participation at the Municipal Level", Grassroots T.O.C., Internet.

The Columbia Encyclopedia

- 1993 *Coatzacoalcos*, Colombia University Press. Fifth Edition. Licensed from Inso Corporation.

The Colombia Encyclopaedia

- 1993 *Citizen*, Fifth Edition Copyright 1993, Colombia University Press.Licensed from Inso Corporation.

The Together Foundation

- 1998 "Disaster Management Programme", UNCHS (Habitat), Nairobi, Kenya

UDAPSO-PNUD

- 1997 *Indices de Desarrollo Humano y Otros Indicadores Sociales en 311 Municipios de Bolivia*, Coordinación, supervisión y análisis: David Haquim, Bolivia.

Vereniging Van Nederlandse Gemeenten (VNG)-Netherlands Organization for International development Cooperation, (NOVIB)

1999 *Dimensions of Citizens Participation*, O:\open\4540\Diverse\Diamond 1.doc.

Velasco, Marco y Murgueytio, José

1998 *Primer Informe de Consultoría para Apoyar la Formulación del Programa de Mejoramiento de Zonas Marginales de Tijuana y la Elaboración del Manual de Operaciones del Fondo de Inversión Comunitaria*, Tijuana, México, IULA-CELCADEL,, 26 de agosto.

Vanella, Ricardo

1999 "Building A Structure For Self-Governance The Roundtable for Concerted Social Policy in Córdoba, Argentina", en <http://www.iaf.gov/jml21-ric.htm>, *Valledupar Online*.

WOPEBI, Working Papers Series Web Sites.

XV Ayuntamiento

1997 *CD-ROM ¡Buenos Días...! Tijuana Baja California*, Data Storage. Dirección de Comunicación Social, Tijuana.