

SISTEMATIZACIÓN

ESPACIOS MULTISECTORIALES DE DIÁLOGO Y CONCERTACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA GESTIÓN MUNICIPAL





Fundación Futuro Latinoamericano

Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio

Autores:

Engel Susan, Frank Volker, Guarnizo Pilar, Heylings Pippa, Rivera Jackie

Edición:

Castillo Daniela, Cáceres Gonzalo

Diseño y diagramación:

Pupila

Financiado por:

Unión Europea

Favor citar de la siguiente manera:

Fundación Futuro Latinoamericano y Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio, "Sistematización: Consolidación de Espacios Multisectoriales para la Concertación de Políticas Públicas para el Desarrollo Sostenible en la gestión municipal", Quito, 2011



"La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de FFLA y FEPP, y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea".

Introducción	1
1. Participación Ciudadana como marco para la construcción de espacios multisectoriales de diálogo y concertación	3
1.1 ¿Qué es la participación ciudadana?	5
1.2 Normas legales de la participación ciudadana en Ecuador	6
1.3 Algunos mecanismos de participación ciudadana a nivel local	7
1.3.1 Asambleas locales	7
1.3.2 Consejos locales de planificación	8
2. Espacios multisectoriales de diálogo y concertación	9
2.1. ¿Cómo se logra la institucionalización de un espacio multisectorial de diálogo y concertación?	12
2.2. ¿Cómo pueden estos espacios contribuir a la construcción de paz en la Frontera Norte?	13
3. 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.	15
3.1 <i>Primer Paso:</i> la Línea Base y los problemas de participación ciudadana	18
Cantón Cascales	19
Cantón Putumayo	19
3.2 <i>Segundo Paso:</i> Fortalecimiento de capacidades a organizaciones y autoridades municipales	19
3.3 <i>Tercer Paso:</i> Elaboración y validación de la propuesta del sistema de Participación Ciudadana	22
4. Descripción del Sistema de Participación Ciudadana	23
4.1 Elaboración de la ordenanza del Sistema de Participación Ciudadana	29
5 Lecciones aprendidas del proceso de conformación de espacios multisectoriales de diálogo y concertación	33
Bibliografía	37

INTRODUCCIÓN

Después de años de inestabilidad política, el gobierno del Ecuador se ha comprometido en 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 Orgánica de Participación Ciudadana contienen las orientaciones normativas para promover dichos 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.

Justamente éste fue el objetivo del proyecto “Consolidación de espacios multisectoriales para la concertación de políticas de desarrollo sostenible en la gestión municipal de Cascales y Putumayo” ejecutado por la Fundación Futuro Latinoamericano (FFLA) y el Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP) – Regional Lago Agrio, financiado por la Unión Europea. Durante dos años, desde enero del 2009 hasta diciembre del 2010, el proyecto institucionalizó en el ámbito municipal de la Frontera Norte y en los municipios de Cascales y Putumayo, la práctica de concertación y diálogo para definir e implementar políticas de desarrollo sostenible. Para lograr el objetivo, se emprendió por una parte un proceso de formación de la sociedad civil sobre todo los grupos más vulnerables, autoridades y funcionarios municipales, en temas de participación ciudadana, diálogo, concertación y negociación; y por otra parte, se construyó participativamente entre la sociedad civil y las autoridades municipales de los cantones de Cascales y Putumayo, una Ordenanza que crea las Asambleas Locales como un espacio multisectorial de concertación y diálogo para definir e implementar políticas de desarrollo sostenible.



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 ni conforma un espacio articulado o integrado. Pero sí es un espacio que reúne ciertas características, y busca el reconocimiento de sus condiciones particulares, su diversidad y sus potencialidades.

La implementación del proyecto ha enfrentado retos importantes ya que en la Frontera Norte de Ecuador existen condiciones que agudizan la exclusión de grupos vulnerables (mujeres, jóvenes, nacionalidades indígenas y población colombiana). Esta zona está directamente influenciada por los efectos del conflicto interno en Colombia, la aplicación del Plan Colombia y, una marginalización histórica; evidenciados en una limitada disponibilidad de servicios, los altos niveles de pobreza y, los consiguientes problemas socioeconómicos y de violencia asociados.

Esta vulnerabilidad contribuye a que en el imaginario del pueblo ecuatoriano, exista 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 es compartida por toda la población de las tres provincias. Por eso, es importante tomar en consideración 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 los primeros ofrecen.

El presente documento es un testimonio del proceso que se llevó a cabo en los cantones de Putumayo y Cascales en la provincia de Sucumbíos para institucionalizar asambleas locales como espacios multisectoriales de concertación y diálogo, que se encarguen de definir e implementar políticas de desarrollo sostenible. Con la conformación de estos espacios multisectoriales de concertación y diálogo, se pretende contribuir a la construcción de capacidades de paz en la Frontera Norte atendiendo a los problemas estructurales identificados en el diagnóstico; como por ejemplo, la marginalización histórica de grupos sociales; 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. En un primer capítulo, se describirá la situación actual de la participación ciudadana en Ecuador, marco que define las características que deben tener las asambleas locales, entendidas como espacios multisectoriales locales, insertos en un proceso que fomenta la participación ciudadana a nivel nacional. En un segundo capítulo, se analizará de forma breve los conceptos con los que ha partido el proyecto, concentrándose sobre todo en los espacios multisectoriales de diálogo y concertación, espacios que contribuyen a la construcción de estructuras de paz en la Frontera Norte. En un tercer capítulo, se describirá como se instauraron en los cantones Putumayo y Cascales las asambleas locales para implementar políticas de desarrollo sostenible. El documento concluye con lecciones aprendidas de este proceso.

1. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO MARCO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE ESPACIOS MULTISECTORIALES DE DIÁLOGO Y CONCERTACIÓN



1. PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO MARCO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE ESPACIOS MULTISECTORIALES DE DIÁLOGO Y CONCERTACIÓN

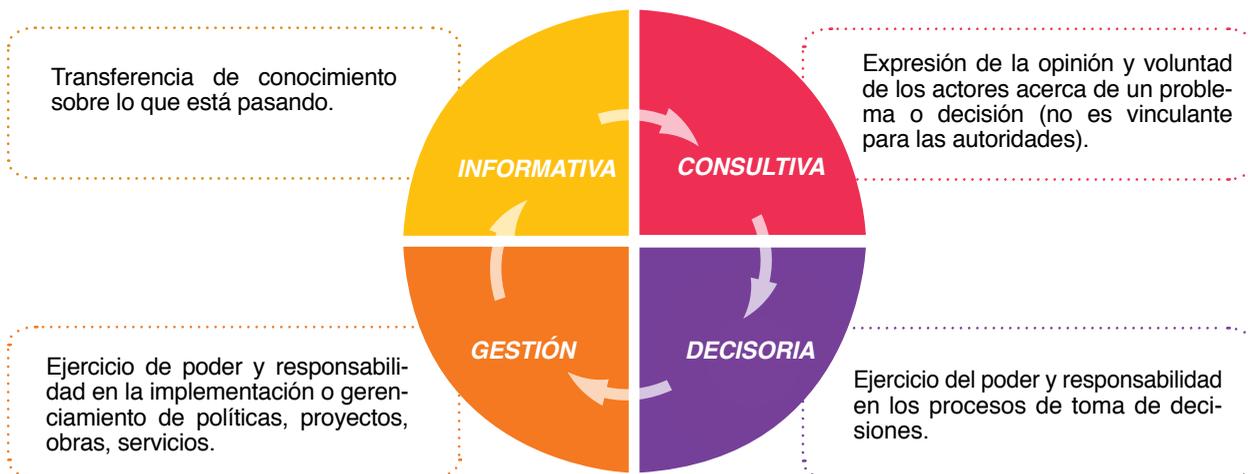
Las asambleas locales, como espacios multisectoriales de diálogo y concertación que contribuyen a consolidar estructuras de paz en la Frontera Norte, están enmarcadas en un proceso más amplio denominado “participación ciudadana”. En este capítulo, se tratarán las normas legales que rigen actualmente en el Ecuador para el tema y los mecanismos de participación ciudadana que existen a nivel local. Es fundamental entender esto, ya que sobre ello se elaboraron las ordenanzas para la creación de las Asambleas Locales en los cantones de Cascales y Putumayo.

1.1 ¿Qué es la participación ciudadana?

Según Isidro Adúriz y Pablo Ava, se define la participación como “ser parte, tener parte, tomar parte, y 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 mismos¹.

Para precisar el concepto de participación, Nuria Curill clasifica en dos tipos, la primera que se basa en la forma de socialización de la política y la segunda que es un medio de fortalecimiento de la sociedad civil. El primer tipo de participación ciudadana es caracterizado por “articular la relación del estado con los sujetos sociales”. 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 este marco, el Proyecto se centró en fortalecer la participación ciudadana entendida como “una rearticulación de la relación del estado con los sujetos sociales” que se da para ser copartícipes del poder. De acuerdo con Tapia existen cuatro niveles de participación, que son:



¹ Tapia, Graciela. Análisis de “actores involucrados” en procesos participativos. Fundación Cambio Climático. Página 1.

Los cuatro niveles se diferencian según el involucramiento de los actores en la toma de decisión. Mientras en el nivel informativo, los actores sociales son simplemente receptores de información, en el nivel consultivo ya expresan sus opiniones e intereses frente a las autoridades. En el tercer nivel, los actores sociales son corresponsables en la ejecución de actividades, políticas y proyectos, mientras que recién en el cuarto nivel participan en la toma de decisiones. Según el esquema de Tapia, en el nivel decisorio la ciudadanía pasa a ser un actor social proactivo. Uno de los aspectos cruciales de esta redefinición es la directa participación de la sociedad civil y de los movimientos sociales en las decisiones, proponiendo una transformación de las estructuras de relaciones de poder.

En congruencia con lo anterior, la participación ciudadana debe conllevar la noción de “compartir el poder”, efectivizándose esto mediante espacios de interrelación socio estatales público-ciudadano, de cogestión, de decisión, de 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 a las organizaciones sociales, quienes interactúan para tomar decisiones, gestionar o buscar soluciones a problemas particulares.

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. Su importancia está dada por su aporte a la legitimidad a la toma de decisiones y su potencial de visibilizar las necesidades, problemas, aspiraciones y demandas de diferentes sectores sociales y como energía vivificante de la democracia – un aporte crítico para atender a los problemas estructurales en la zona de la Frontera Norte. La participación ciudadana requiere de un adecuado acceso a la información, comunicación y formación ciudadana.

1.2 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 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”. Esto sucede porque en algunos casos los representantes se guían por sus intereses personales, mas no por los del pueblo, perdiendo de esta manera el fundamento democrático. 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 año 2008, el concepto de la participación ciudadana tomó nuevamente fuerzas y es actualmente una de las prioridades para el Gobierno Nacional. El énfasis está puesto en garantizar el ejercicio de los derechos y deberes de participar de las ciudadanas y los ciudadanos en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos del Estado. Esto se ve claramente reflejado 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". (Art. 95 de la Constitución)

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" (Art. 1. de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana).

1.3 Mecanismos de participación ciudadana a nivel local

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" (Art. 100 de la Constitución).

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; y
5. Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación (Art. 64).

Entre las diferentes instancias cabe mencionar las siguientes:

1.3.1 Asambleas locales

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 de los ciudadanos 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 concertación sobre asuntos de interés general, tanto en lo local como en lo nacional; y,
- Ejecutar el correspondiente control social con principios éticos dentro de la ley

1.3.2 Consejos locales de planificación

“Los consejos locales de planificación son espacios encargados de la formulación de los planes de desarrollo, así como de las políticas locales y sectoriales. Estos consejos estarán integrados por, al menos un treinta por ciento de representantes de la ciudadanía y serán designados por las instancias locales de participación” (Art. 66 de la LOPC).

El Código de Planificación Participativa y Finanzas Públicas especifica sus funciones de la siguiente manera: (Art. 29)

1. Participar en el proceso de formulación de sus planes y emitir resolución favorable sobre las prioridades estratégicas de desarrollo, como requisito indispensable para su aprobación ante el órgano legislativo correspondiente;
2. Velar por la coherencia del plan de desarrollo y de ordenamiento territorial con los planes de los demás niveles de gobierno y con el Plan Nacional de Desarrollo;
3. Verificar la coherencia de la programación presupuestaria cuatrianual y de los planes de inversión con el respectivo plan de desarrollo y de ordenamiento territorial;
4. Velar por la armonización de la gestión de cooperación internacional no reembolsable con los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial respectivos;
5. Conocer los informes de seguimiento y evaluación del plan de desarrollo y de ordenamiento territorial de los respectivos niveles de gobierno.

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.

2. ESPACIOS MULTISECTORIALES DE DIÁLOGO Y CONCERTACIÓN



2. ESPACIOS MULTISECTORIALES DE DIÁLOGO Y CONCERTACIÓN

Las asambleas locales están claramente estipuladas en la ley y pensarlas como *espacios multisectoriales de diálogo y concertación* define la manera de cómo pensamos que deberían funcionar las asambleas para que realmente den la oportunidad para dar voz a los grupos vulnerables, para mejorar la presencia del Estado y lograr respuesta ante la demanda de servicios básicos, para concertar intereses, y así, contribuir a la construcción de un tejido social en la zona. En el pasado, hubo asambleas locales y/o cantonales que dependían de la voluntad de un alcalde, que excluían ciertos 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 la concertación de intereses.

Para explicar qué se entiende por un espacio multisectorial de diálogo y concertación, es importante aclarar la forma de gobernanza del mismo y cómo contribuyen estos espacios a la construcción de paz en la Zona de la Frontera Norte.

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. 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.

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). 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. 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 esta 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.

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. 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 identificar las causas estructurales que están causando conflictos y tensiones en la zona, y explorar opciones para atenderlas. 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 equidad en diferentes aspectos. Por ejemplo, todos los actores deben tener el mismo acceso a la información y que esta sea 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. Debe haber 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.

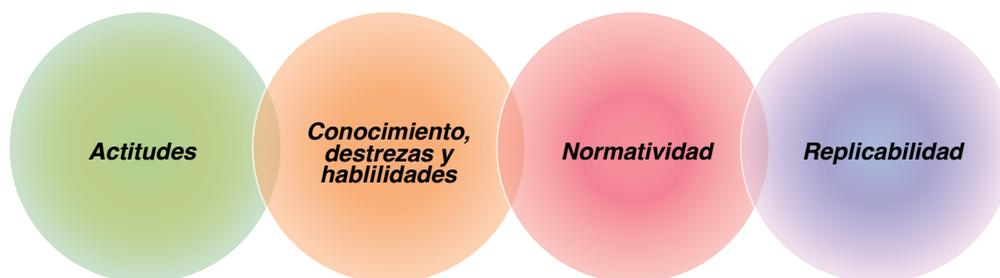
Debe haber el **compromiso** de todos los participantes para cumplir con el acuerdo al que se va a llegar. Si un actor, por ejemplo una entidad gubernamental con capacidad de decisión, no cumple el acuerdo, y toma otra decisión, no solamente este espacio ha fracasado sino también el proceso de diálogo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

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

Un elemento imprescindible para la institucionalización es el reconocimiento de un espacio de diálogo por parte de entidades de toma de decisión. Muchas veces, la institucionalización requiere el reconocimiento del espacio dentro del marco jurídico-institucional existente, como por ejemplo la Constitución o en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana – o a nivel local una Ordenanza Municipal.

Otro elemento de la institucionalización es la disponibilidad de recursos. 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, etc.); 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. Entonces, la institucionalización del espacio multisectorial de diálogo se ve reflejada en los cuatro aspectos siguientes:



- **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 buscó un cambio de estas actitudes, enfocándolas hacia la construcción de relaciones de confianza y colaboración.
- **Conocimientos, destrezas 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 conocimientos, 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, que dan estabilidad al espacio, asegurando que su existencia no dependa de las voluntades de individuos que ocupan posiciones de poder dentro de la estructura administrativa; además dan un marco jurídico institucional para los mecanismos de veeduría y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de los acuerdos.
- **Replicabilidad:** Desde el inicio del proyecto, se socializó con otros municipios de la provincia el proceso de construcción de las asambleas locales como espacio multisectorial de diálogo y concertación. Esto nos abrió la posibilidad de que otros municipios de la Frontera Norte quieran replicar esta experiencia.

2.2 ¿Cómo pueden estos espacios contribuir a la construcción de paz a en la Frontera Norte?

Un análisis reciente identificó cómo 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 (FFLA 2008).

Los espacios multisectoriales de diálogo y concertación buscan aliviar estas causas. Porque 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 prevalece el diálogo, el liderazgo constructivo, la visión y el trabajo en conjunto para un mejor futuro frente a una situación de fragmentación, marginación, estigmatización y militarización.

Las asambleas locales como espacios multisectoriales promueven la participación y corresponsabilidad en la elaboración e implementación de políticas públicas locales de los gobiernos seccionales. De esta forma, se fortalecen las capacidades locales de paz que atienden a las necesidades locales, de tal forma que reduzcan el nivel de vulnerabilidad de la zona ante los impactos de la situación de violencia causados por el efecto del conflicto en Colombia. Por capacidades de paz entendemos estructuras, mecanismos, procesos e instituciones que buscan prevenir la violencia y atender en forma colaborativa a las causas de fondo de la conflictividad en una sociedad. Son factores que tienden puentes entre partes en conflicto, emprenden iniciativas de diálogo y conectan sectores y actores de la sociedad para promover la convivencia pacífica.

Las asambleas facilitan la identificación de proyectos prioritarios a ser atendidos por parte de municipios y juntas parroquiales y el Gobierno Nacional, mejorando la posibilidad de que la transferencia de recursos logre potenciar capacidades locales de paz y no terminen agudizando tensiones con impactos perversos. Finalmente, los espacios multisectoriales son espacios idóneos para construir políticas públicas de desarrollo sostenible y buscar acuerdos para conflictos socio-ambientales.

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

3. 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



3. 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

El cantón Cascales, perteneciente a la provincia de Sucumbíos, tiene una extensión territorial de 1.247Km², que equivale al 7% de la superficie total de la provincia. En el cantón habitan varias nacionalidades indígenas como son: la nacionalidad Kichwa, Shuar y Cofán².

Cascales fue fundado en 1990 y está conformado por tres parroquias: El Dorado de Cascales (cabecera cantonal), Santa Rosa de Sucumbíos y Sevilla. El Gobierno Municipal de Cascales está conformado por el Alcalde, el Concejo Municipal con cinco concejales y su personal administrativo.

El cantón Putumayo fue creado el 30 de Abril de 1969 y tiene una superficie de 6.557,81 Km². La población total del cantón es de 6.171 habitantes³ de las cuales 1.515 viven en el área urbana y 4.656 en el área rural. Los principales grupos indígenas que viven hoy en día en el cantón son los Sionas y Kichwas. La población predominante es población mestiza.

El cantón está conformado por cinco parroquias: Palma Roja, Puerto Bolívar, Puerto El Carmen (cabecera cantonal), Puerto Rodríguez, y Santa Elena. El cantón está conformado por 4 parroquias rurales y 1 urbana, tres de estas parroquias tienen acceso únicamente fluvial. El Gobierno Municipal de Putumayo está conformado por el Alcalde, el Consejo Municipal conformado por cinco concejales y su personal administrativo.

La construcción del sistema de Participación Ciudadana en los cantones de Cascales y Putumayo implicó un largo proceso que se desarrolló en varias etapas. En un primer momento, se elaboró una línea base en la que se identificaron los principales problemas y desafíos para avanzar en los dos municipios y se definieron las principales necesidades de capacitación. En un segundo momento, se desarrolló un proceso de fortalecimiento de capacidades para que las autoridades, funcionarios y sociedad civil adquieran 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 las actuales leyes, se elaboró una propuesta de sistema de Participación Ciudadana que fue socializada y validada posteriormente con los distintos sectores y las comunidades en los dos cantones. Finalmente, en el cantón de Putumayo el sistema fue aprobado como ordenanza cumpliendo un paso importante para la institucionalización de los espacios multisectoriales de diálogo y concertación. En cambio, en Cascales la propuesta fue discutida en el Consejo Municipal y se espera que en los próximos meses se apruebe la ordenanza.

² En Cascales coexisten diversas nacionalidades indígenas como son: kichwas, shuar, cofán, y mestizos. En términos cuantitativos la Nacionalidad Kichwa cuenta con 1.829 habitantes, la Nacionalidad Shuar con 409, Cofán con 253, y mestizos con 6.851.

³ Fuente: INFOPLAN v. 2, 2004





A continuación, se describirá a detalle los pasos dados para construir el Sistema de Participación Ciudadana en los dos cantones.

3.1. Primer Paso: la Línea Base: Identificación de los principales problemas que impiden la participación ciudadana

La Línea Base identificó los esfuerzos históricos que ha habido en los dos cantones para promover cierto nivel de participación ciudadana, y a la vez resaltó los problemas que impidieron tal participación. A continuación presentamos los resultados de la línea base:

Cantón Cascales

En el año 2000, en el cantón de Cascales se instauró un sistema participativo de gestión municipal. Este sistema se fundamentó en dos espacios organizativos: la Asamblea Cantonal que integraba el Consejo Municipal y el Comité de Desarrollo Cantonal que incluía 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 fue que el Comité de Desarrollo Cantonal era presidido por un concejal, es decir el liderazgo del Comité no fue llevado por la ciudadanía. También, había un escaso poder de convocatoria 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 con 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 siguen luchando por tener mayor poder de decisión en la redistribución de los recursos.

Cantón Putumayo

El municipio de Putumayo, desde anteriores gestiones ha realizado varios esfuerzos para incluir a los sectores rurales del cantón, fundamentalmente los que se encuentran en la línea de frontera. Por ejemplo, la anterior administración municipal a través del Departamento de Producción y Comercialización creó ocho mesas sectoriales, divididas geográficamente a lo largo del río Putumayo y San Miguel. Cada mesa contemplaba a doce comunidades, que en total representaban a más de 1.200 familias. Cada año, el municipio convocaba a una asamblea anual donde se reunían todos los representantes de las organizaciones de esos sectores. Las mesas sectoriales eran un espacio de coordinación entre municipio y las organizaciones para discutir temas y proyectos productivos. No obstante, 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.

Consideramos necesario iniciar el proceso con una línea base que rescate lo positivo e identifique los retos de las experiencias anteriores de participación para no repetir los errores.

Para construir la propuesta de la ordenanza, es prioritario recoger las demandas y necesidades de los diversos sectores -sobre todo de los sectores anteriormente excluidos de la gestión municipal- sobre las dificultades y aspiraciones en relación a la práctica de la participación ciudadana en sus cantones. De esta manera, el Proyecto pudo plantear soluciones concretas a problemas importantes como por ejemplo la articulación entre las juntas parroquiales y los cantones.

3.2. Segundo Paso: Fortalecimiento de capacidades a organizaciones y autoridades municipales

Fortalecer las capacidades de los actores locales es esencial para garantizar la institucionalización de la práctica de concertación y diálogo, y, constituir el sistema de participación. Esto puede ser entendido como un proceso de acompañamiento, asesoramiento e instrucción que se realizó tanto en talleres de capacitación como en el trabajo de campo, el intercambio de experiencias 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 aumentaran la autoestima de los grupos señalados y que mejoren su posicionamiento frente a grupos de poder, para consensuar sobre propuestas y estrategias de cambio que les abra 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.

Me sentía aislada por ser colombiana, pero en estos talleres nos han hecho mirar que no hay excepción de personas...tenemos que respetarnos, que dialogar, que participar, que hacernos amigos, relacionarnos los unos con los otros, comunicarnos, hacer trabajos junto con la comunidad. Ha sido maravilloso saber que a pesar de ser extranjera, he podido comunicarme muy bien, he tenido más relación con los amigos, con los vecinos. Por ejemplo llevo más de un año, y he estado sufriendo por esto del agua, a igual que todo este sector que no tiene agua para tomar, ni para bañarnos, yo pensaba que como era colombiana no tenía derecho de reclamar. Pero ahora en los talleres de participación ciudadana hablé con el presidente de los bicicleros y me dijo "usted ya no está sola, nos vamos a unir y vamos a pasar un oficio al Alcalde para que nos solucione". Ya aprendimos... No sabíamos, porque nos quedábamos de brazos cruzados esperando que nos den el agua, en cambio ahora ya sabemos que si nos unimos podemos reclamar al señor Alcalde, que es una persona muy buena. Yo ya no me siento sola.

(Emperatriz del Carmen Sabuyes, habitante del Cantón de Putumayo).

El segundo proceso se dirigió a funcionarios del Gobierno Municipal, que tiene el desafío de constituir asambleas cantonales, como espacios multisectoriales de diálogo y concertación para promover el desarrollo sostenible de sus cantones. Con el objetivo de emprender el proceso de fortalecimiento de capacidades de los funcionarios municipales se realizaron varios 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 para los funcionarios



municipales para que comprendieran su rol y sus competencias dentro del nuevo régimen del Estado e involucren a la sociedad en su gestión. Los temas tratados en los eventos de capacitación fueron:

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

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

El intercambio de experiencia: eso me pareció valiosísimo, ... cambió completamente la manera de pensar.

(Fidelina Alvarado Concejala del Municipio de Cascales, provincia de Sucumbíos).

En el siguiente gráfico se detalla los talleres, eventos, foros e intercambio realizados para organizaciones sociales y funcionarios municipales de los cantones de Putumayo y Cascales:

Fechas	Eventos
21 y 22 de agosto - 2009	Taller de Diálogo y Concertación con actores de la sociedad civil
04 y 05 de septiembre - 2009	Taller de Diálogo y Concertación con funcionarios y autoridades municipales y parroquiales
25 y 26 de septiembre - 2009	Taller de Incidencia Política y políticas públicas con actores de la sociedad civil
29 y 30 de octubre - 2009	Taller sobre reforma democrática del Estado y el Código Orgánico de Ordenamiento territorial, autonomías y descentralización – COOTAD, dirigido a funcionarios municipales y parroquiales
14 de noviembre - 2009	Foro público de participación ciudadana y el nuevo marco constitucional con representantes de la Asamblea Nacional, autoridades locales y sociedad civil
25 de febrero - 2010	Foro público del Quinto Poder con autoridades y sociedad civil
05 de marzo - 2010	Conversatorio de la experiencia de participación ciudadana del cantón Montúfar, provincia de Carchi
21 al 24 de junio - 2010	Intercambio de experiencias sobre procesos participativos en la gestión pública
30 septiembre - 2010 01 y 02 de octubre - 2010	Taller de formación sobre buenas prácticas de comunicación, diálogo y negociación colaborativa para la transformación de conflictos
22 de octubre - 2010	Foro público del COOTAD y la implementación en los gobiernos locales
5 y 6 de noviembre - 2010	Taller sobre Participación Ciudadana
25 y 26 de noviembre - 2010	Taller de formación sobre la participación ciudadana desde lo local con la Red Nacional de Procesos Participativos – MINGA CIUDADANA

Se emprendió un amplio proceso de formación en las leyes y normas que tratan sobre la participación ciudadana, ya que sin estos conocimientos difícilmente la población y sobre todo los sectores más vulnerables iban a poder participar activamente en la discusión.

El proceso de formación llevó más de un año e implicó varios talleres, foros e intercambio de experiencias. Se elaboró material de fácil comprensión que fue trascendental porque se trabajó con una población muy diversa, misma que cuenta con diferentes conocimientos y destrezas.

3.3. Tercer Paso: Elaboración y validación de la propuesta del sistema de Participación Ciudadana

La manera de institucionalizar en los municipios Cascales y Putumayo los espacios multisectoriales de diálogo y concertación ha sido a través de las asambleas locales, ya que son la instancia a la cual los gobiernos autónomos locales deben destinar recursos para su ejecución. Además, las asambleas locales 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 públicas⁴, la prestación de los servicios y la gestión de lo público. Asimismo, al ser espacios multisectoriales las asambleas van a permitir construir procesos abiertos para la generación de confianza y de acuerdos entre los diferentes grupos poblacionales, sobre todo la población vulnerable de ambos cantones, mejorando relaciones entre las personas y fomentando la comprensión de los intereses y las necesidades de los actores.

Las asambleas locales pueden llegar a ser los espacios idóneos para generar un diálogo entre los diferentes actores de ambos territorios, que promuevan propuestas para el desarrollo y crecimiento de los habitantes, y de los municipios y juntas 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, las leyes y normas un espacio multisectorial de diálogo y concertación para promover el desarrollo sostenible de los cantones.

Después de sistematizar la información fue importante regresar a las parroquias, sectores y comunidades para verificar si se había recogido adecuadamente la opinión de las habitantes de los dos cantones.

Los eventos de socialización se realizaron en todas las juntas parroquiales y sectores de los dos cantones. Para tener una buena convocatoria fue necesario hacerla los fines de semanas y/o en las tardes para que puedan participar jóvenes y mujeres.

Únicamente después de esta primera fase de socialización se contrató un abogado para que redacte una propuesta de ordenanza acorde a las leyes y normas vigentes.

Previo su aprobación se realizó una consulta, con esto se logró contar con un respaldo popular para la última versión de la ordenanza, atendiendo los temas en que previamente no hubo consenso.

A continuación se describe el sistema de Participación Ciudadana, su objetivo, los espacios y los niveles que les integran.

⁴ El ciclo de las políticas públicas son: formulación, normativa, ejecución y evaluación

4. DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA



4. DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El objetivo principal del Sistema de Participación Ciudadana desarrollado para los dos cantones es promover, fomentar y garantizar la participación democrática de las ciudadanas y los ciudadanos para el bienestar y desarrollo del cantón. Los sistemas de Participación Ciudadana deben regirse bajo los siguientes principios:

- Mismos derechos y oportunidades para todas y todos;
- Respeto e integración de todas las culturas;
- Participación igualitaria entre hombres y mujeres;
- No discriminar a nadie por ningún motivo;
- Actuar pensando en los demás; y,
- La responsabilidad del desarrollo del cantón es de todas y todos.

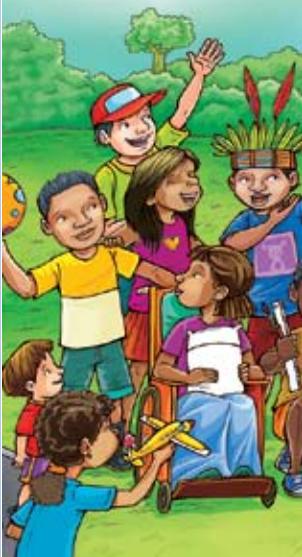
La Asamblea es la máxima instancia de participación, planificación y consulta para la toma de decisiones correspondientes a:

- Planificación Cantonal del Desarrollo del Buen Vivir;
- Priorización de inversión pública;
- Rendición pública de cuentas; y,
- Promoción de la capacitación ciudadana.

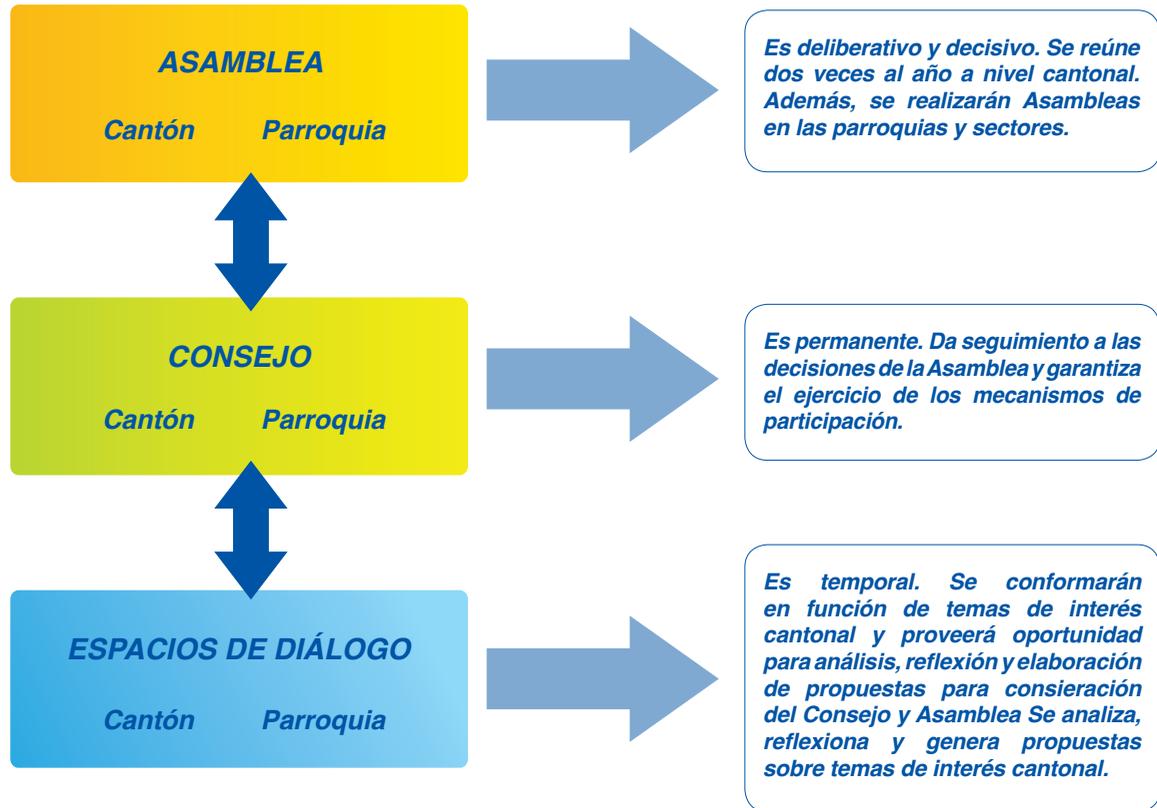
De acuerdo al sentir de las entrevistadas y entrevistados: “La asamblea debía promover la participación y garantizar la inclusión de todos los sectores y comunidades, inclusive las más alejadas de los cantones”. Esencial era desconcentrar la participación de la zona urbana y garantizar la efectiva participación de las personas que viven en las parroquias y sectores más alejados. Por ello, se planteó que las asambleas se realicen también en las juntas parroquiales. En Putumayo, por ejemplo, tres de las cinco juntas parroquiales tienen acceso únicamente fluvial, en Cascales en cambio existen dos sectores: Zona Sur y Bermejo que necesariamente debían ser incluidas en este sistema de participación. Por ello, se determinó instaurar asambleas a nivel parroquial y/o sectorial y que la Asamblea Cantonal reconozca como máxima instancia de participación a las Asambleas Parroquiales y a sus delegados o delegadas como voceros oficiales.

Parte clave del sistema de Participación también es el Consejo Cantonal de Participación Ciudadana (CCPC), que es una instancia de participación permanente entre autoridades y sociedad. El CCPC dará seguimiento a las decisiones de la Asamblea y garantizará el ejercicio de los mecanismos de participación.

Otra instancia importante del sistema de Participación Ciudadana son los Espacios de Diálogo. Dada la experiencia de Cascales con las mesas de concertación, que como ya se mencionó antes, se disputaba muchas veces por tener recursos para gestionar obras que no siempre estaban alineadas a las prioridades del plan de desarrollo cantonal, se planteó la necesidad de cambiar esta modalidad y generar Espacios de Diálogo temporales donde se analice, reflexione y generen propuestas sobre temas de interés cantonal. Los Espacios de Diálogo serán de análisis y reflexión para impulsar los temas de participación ciudadana al interior del Consejo Municipal. Los ciudadanos y las ciudadanas se auto convocarán, o serán convocados por el CCPC, en medida que los temas y realidad lo requieran. Estos espacios también serán una instancia de formación.



A manera de síntesis, el sistema de Participación de Cascales y Putumayo funciona de forma articulada entre diferentes niveles e instancias de participación y toma de decisión. Su funcionamiento será a dos niveles – parroquial y cantonal -y existirán tres espacios: Asamblea, Consejo de Participación Ciudadana y Espacios de Diálogo Ciudadanos, como se grafica en el siguiente cuadro:



Para garantizar la sostenibilidad de estos espacios, se estableció en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana que el municipio y las juntas parroquiales deberán determinar los mecanismos, partidas y presupuestos respectivos en base a sus capacidades y posibilidades financieras para que se realicen las Asambleas.

La propuesta del sistema de participación fue socializada en todas las parroquias y sectores de los dos cantones. Esto tenía como objetivo recoger insumos de la ciudadanía para elaborar la ordenanza de Participación Ciudadana.

A continuación se detallan los eventos llevados a cabo en los dos cantones para construir, socializar y validar la Ordenanza:

Cantón Cascales

Fechas	Construcción de la propuesta de Ordenanza
26 de febrero 2010	Taller sobre la ley de Participación Ciudadana, discusión y aportes para la ordenanza en la parroquia de Sevilla.
27 de febrero del 2010	Taller sobre la Ley de Participación Ciudadana discusión y aportes para la ordenanza en la parroquia Santa Rosa.
24 de marzo de 2010	Taller sobre la Ley de Participación Ciudadana y discusión y aportes para la ordenanza en Dorado de Cascales.
Socialización de la propuesta de Ordenanza	
23 de abril de 2010	Evento de diálogo con organizaciones sociales del sector Bermejo para socializar la propuesta del sistema de Participación Ciudadana a nivel parroquial – cantonal y recopilar aportes.
24 de abril de 2010	Evento de socialización en la zona Sur de la propuesta del sistema de Participación ciudadana a nivel parroquial – cantonal y recopilar aportes.
29 de abril de 2010	Socializar la propuesta del sistema de participación ciudadana a nivel parroquial – cantonal en Sevilla y recopilar aportes.
	Socialización en junta parroquial de Santa Rosa de Sucumbíos de la propuesta del sistema de Participación Ciudadana a nivel parroquial – cantonal y recopilar aportes.
Validación de la Ordenanza	
10 de agosto de 2010	Reunión con el equipo técnico del Municipio de Cascales para discutir sobre la propuesta de ordenanza.
10 de agosto de 2010	Revisión con el equipo técnico del Municipio de Cascales sobre avances en la elaboración de la ordenanza y acuerdos.
15 de septiembre de 2010	Validación de la ordenanza de Participación Ciudadana en la parroquia Sevilla.
15 de septiembre de 2010	Validación de la ordenanza de Participación Ciudadana en la parroquia Santa Rosa.
16 de septiembre 2010	Validación de la ordenanza de Participación Ciudadana en el sector Bermejo.
16 de septiembre 2010	Validación de la ordenanza de Participación Ciudadana en el sector Sur.
17 de septiembre 2010	Validación de la ordenanza de Participación Ciudadana en la cabecera cantonal de Cascales.

Cantón Putumayo

<i>Fechas</i>	<i>Construcción de la propuesta de Ordenanza</i>
marzo del 2010	Recopilar ideas y aportes para diseñar el sistema de participación con funcionarios municipales, alcalde, presidentes de juntas parroquiales y actores de la sociedad civil.
25 de marzo del 2010	Reunión con directores departamentales para revisar propuesta del sistema de participación en el cantón.
26 de marzo del 2010	Reunión con organizaciones sociales del cantón para revisar sistema de Participación Ciudadana.
<i>Socialización de la propuesta de Ordenanza</i>	
06 de abril del 2010	Reunión con organizaciones sociales y autoridades de la parroquia Palma Roja para socializar la Ley de Participación Ciudadana y revisar su sistema.
15 de abril del 2010	Reunión con autoridades y sociedad civil de la junta parroquial de Santa Elena para revisar el sistema de Participación Ciudadana y socializar la ley.
26 de mayo del 2010	Reunión con autoridades y sociedad civil de la junta parroquial de Puerto Rodríguez para revisar sistema de Participación Ciudadana y socializar la Ley.
<i>Validación de la Ordenanza</i>	
28 de septiembre del 2010	Validación de ordenanza de participación con autoridades y sociedad civil de Palma Roja y Puerto Bolívar.
29 de septiembre del 2010	Validación de ordenanza de participación con autoridades y sociedad civil de Puerto El Carmen, Santa Elena y Puerto Rodríguez
30 de septiembre del 2010	Validación de ordenanza de participación con comunidades de la vía Cantagallo.
<i>noviembre</i>	<i>Aprobación de la Ordenanza</i>

4.1 Elaboración de la ordenanza del sistema de Participación Ciudadana:

Las ordenanzas son instrumentos de legislación municipal que cada municipio tiene, para realizar normativas sobre temas que le competen de acuerdo a la constitución y leyes.

La ordenanza que norma la participación ciudadana del cantón es un instrumento que permite al Municipio normar, organizar, implementar, pero sobre todo institucionalizar la participación de cada uno de las organizaciones y ciudadanos del cantón. Es decir, la ordenanza crea el derecho de los ciudadanos a participar y la obligación del Municipio a reconocer ese derecho.

Sin ordenanza, en términos legales, no es posible que el municipio reconozca la participación y tampoco le permite al municipio destinar recursos económicos y talento humano para ese fin. En otras palabras, la ordenanza es la partida de nacimiento, es la que reconoce que la participación existe en el cantón (Pérez, 2010). Por ende, la ordenanza es una herramienta esencial en la institucionalización del sistema de participación ciudadana.

A continuación se describirán algunos puntos principales de la ordenanza de Participación Ciudadana tal como fue aprobada por el Consejo Municipal de Putumayo.

¿QUIÉNES PARTICIPAN EN LA ASAMBLEA?

	VOZ	VOTO
Un máximo de tres delegados/as de cada una de las organizaciones, comunas y comunidades	X	X
Un delegado ó delegada de cada una de las instituciones privadas y públicas.	X	X
Ciudadanos y ciudadanas que manifiesten públicamente su intención de participar.	X	
Autoridades cantonales y parroquiales de elección popular.	X	X

REQUISITOS PARA PARTICIPAR EN LA ASAMBLEA CANTONAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Registrarse en el Municipio indicando:

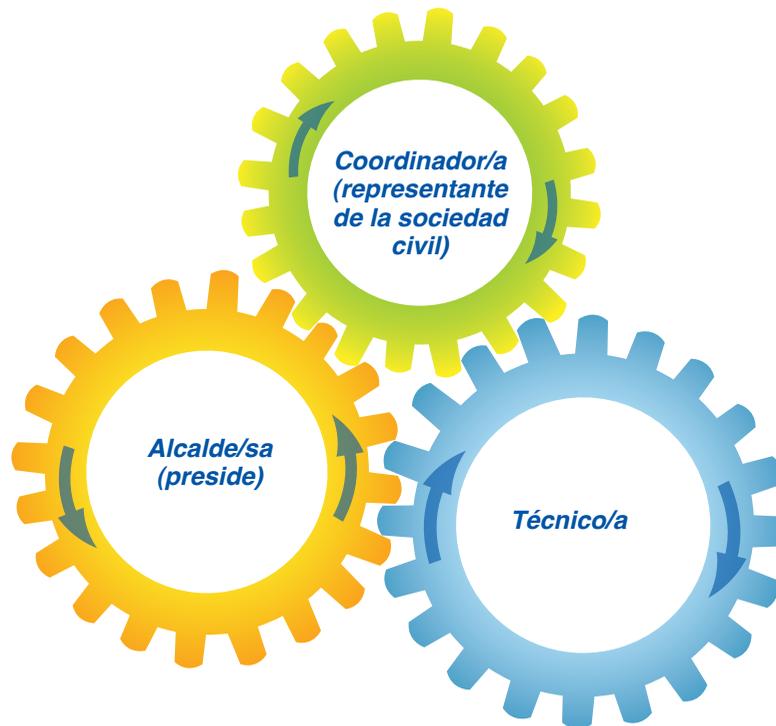
- Su intención de participar en la Asamblea;
- Especificar a qué tipo de organización ó institución pertenece;
- Señalar si cuenta ó no con personería jurídica;
- Indicar sus objetivos y temas de interés de la organización;
- Indicar datos de contacto y dirección.

Las ciudadanas y los ciudadanos que deseen participar libremente deberán presentar una carta dirigida al presidente de la Asamblea a título personal que indique:

- Su interés e intención de participar,
- Señalar que no participa en ninguna organización o institución,
- Indicar sus datos personales, incluyendo dirección de contacto.

De existir indicios de que el ciudadano o la ciudadana participan en alguna organización o institución, no tendrán derecho a participar en la Asamblea salvo a través de su organización o institución.

¿QUIÉN CONVOCA Y CÓMO SE ORGANIZA LA ASAMBLEA?



- La Asamblea será convocada y presidida por el presidente ó presidenta y coordinador ó coordinadora General de la Asamblea.
- La presidencia estará a cargo del alcalde o alcaldesa⁵ en funciones, mientras que la coordinación será asumida por un representante de la sociedad civil elegido entre los siete representantes en el caso de Putumayo que son integrantes del Consejo Cantonal de Participación Ciudadana.
- Además se contará con un técnico de participación ciudadana que será empleado de la municipalidad. Su función es brindar apoyo y acompañamiento técnico a los espacios de participación.
- La convocatoria de la Asamblea deberá contener los temas a tratar, metodología, fecha y lugar de trabajo respectivo y se debe realizar de manera pública dos meses previos a la realización.
- Se realizarán dos Asambleas⁶ ordinarias al año y las fechas se establecerán de acuerdo al calendario de aprobación y reforma del POA del Municipio.
- Se realizarán asambleas extraordinarias en base a la realidad y necesidades del Cantón.

⁵ A través de una consulta que se realizó en los dos cantones se determinó que el alcalde iba a ser la persona que presida la Asamblea porque existe un débil tejido socio-organizativo. En un futuro habría que revisar esta decisión ya que la Asamblea es un mecanismo de participación de la ciudadanía.

⁶ La ciudadanía de los dos cantones decidió a través de una consulta que se realicen dos Asambleas cantonales por año.

- La convocatoria se realizará dos meses antes de la asamblea para que las organizaciones, comunidades y ciudadanos con voluntad e interés en participar se empadronen. Este padrón será publicado una semana antes de las asambleas, una vez resuelto las apelaciones y aclaraciones.

Es responsabilidad del Consejo Cantonal de Participación Ciudadana y del técnico en participación ciudadana de la municipalidad, la planificación, organización, logística, realización y evaluación de la Asamblea.

El Consejo Cantonal de Participación Ciudadana establecerá los temas respectivos de la Asamblea en base a las resoluciones tomadas en las Asambleas Parroquiales y en base a las necesidades.

En base a los temas, la Asamblea trabajará en mesas de diálogo ciudadano con un facilitador y redactor. La metodología de trabajo deberá permitir identificar las responsabilidades de acuerdo a las competencias.

¿CÓMO FUNCIONA EL CONSEJO CANTONAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA?

La Asamblea en la plenaria conformará el Consejo Cantonal de Participación Ciudadana (CCPC) que estará compuesto en el caso del cantón Putumayo por:



Los miembros de las organizaciones, comunas, comunidades, asociaciones y ciudadanos del Consejo Cantonal de Participación Ciudadana serán elegidos en Asamblea Cantonal por un año y con la posibilidad de ser reelegidos por una sola ocasión. Se elegirá un o una representante por cada uno de los siguientes sectores:

1. Comunidades Campesinas
2. Comunidades Indígenas
3. Asociaciones y/o organizaciones de las Instituciones Educativas (Primario y Secundario, Padres y/o Alumnos)
4. Asociaciones y/o organizaciones de Producción
5. Barrios
6. Asociaciones y/o organizaciones de Mujeres
7. Organizaciones de Deportes (Ligas, Clubes), Asociaciones y Organizaciones De Niñez y Adolescencia, y otras formas de organización.

Las autoridades del Consejo Cantonal de Participación Ciudadana - CCPC son los presidentes de cada una de las juntas parroquiales del cantón, un representante del Ministerio de Salud, un representante del Ministerio de Educación, y la o el Alcalde o su delegado respectivo. Las autoridades y funcionarios deberán estar en funciones y sin ningún impedimento legal.

El Consejo Cantonal de Participación Ciudadana, será la instancia de participación permanente de la ciudadanía con las autoridades. El CCPC tendrá una o un presidente y una o un coordinador.

El presidente será el Alcalde/sa o su delegado. Entre los ciudadanos y las ciudadanas elegidas en Asamblea al CCPC designarán al coordinador ó coordinadora. La presidencia y Coordinación de CCPC, también será la presidencia y coordinación de la Asamblea.

El CCPC se reunirá por lo menos una vez al mes para tratar los temas de seguimiento, monitoreo, evaluación de lo resuelto en la Asamblea y los temas que crea conveniente, en medida de que fomenten y consoliden la Participación Ciudadana.

EL CCPC a través del coordinador y del equipo técnico del municipio organizará, fomentará y acompañará a los espacios de diálogo ciudadano.

Para ser elegido miembro del CCPC por parte de las organizaciones, comunas, comunidades y ciudadanos deberá estar empadronado, participar en la Asamblea Cantonal, ser parte de una de las mesas de diálogo, haber demostrado en el último año voluntad de participar en los diferentes procesos sociales del Cantón, no tener ninguna inhabilidad legal para ejercer sus derechos.

5. LECCIONES APRENDIDAS DEL PROCESO DE CONFORMACIÓN DE ESPACIOS MULTISECTORIALES DE DIÁLOGO Y CONCERTACIÓN



5. LECCIONES APRENDIDAS DEL PROCESO DE CONFORMACIÓN DE ESPACIOS MULTISECTORIALES DE DIÁLOGO Y CONCERTACIÓN

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 (GAD) y la sociedad civil.

Uno de los éxitos del Proyecto fue lograr la inclusión de grupos vulnerables. Un 43% de las personas participantes en los talleres fueron mujeres. Del total de los participantes, un 18% fueron jóvenes, un 15% indígenas y un 12% inmigrantes de Colombia. Es necesario que los futuros proyectos se enfoquen igual en jóvenes y mujeres: actores con una gran capacidad para construir paz. El logro alcanzado motiva a las organizaciones FEPP y FFLA a seguir apoyando a los grupos vulnerables y seguir consolidando las capacidades de paz en la zona. Un reto es seguir desarrollando métodos e instrumentos que facilitan el trabajo con personas de diversas culturas y diferentes niveles de educación y formación. .

Para procesos futuros de fortalecimiento de capacidades, consideramos que la formación en los temas de diálogo, concertación y negociación debe continuar siendo vivenciales, donde se apueste por el cambio de actitudes y comportamientos.

Por lo general, los procesos de formación deben ser realizados de una manera más formal y rigurosa, inclusive buscando la certificación y titulación de los participantes para transformarlos en promotores de ciudadanía, diálogo y construcción de paz. Esto se va a lograr a través de alianzas institucionales y con un pensum formal para formar promotores en diálogo y cultura de paz.

Las actuales normas legales de participación ciudadana requieren de nuevas competencias y capacidades de los funcionarios de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. El proyecto, a través de una alianza con la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) y el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), apoyó a los funcionarios en este proceso de formación. El proceso de formación debe continuar y este debe estar especialmente orientadas a las juntas parroquiales, ya que según la actual Constitución, ello deben asumir nuevas competencias sin que en este momento tengan las capacidades suficientes para ello.

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.

También, existe un alto interés de los municipios en instaurar espacios de participación ciudadana pero aún se piensa que estos 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, y ciudadanía en general para que se interiorice el verdadero aporte de la participación ciudadana a la buena gobernanza, y para que con hechos mostrar lo que se puede lograr con una efectiva participación.

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. La Hoja de Ruta del proyecto (ver gráfico en página 16) incluyó los primeros pasos del proceso: elaboración de línea base, fortalecimiento de capacidades, elaboración participativa del modelo, socialización de propuesta de ordenanza y aprobación de la ordenanza. El siguiente paso es el diseño e implementación de esta metodología.

Es importante apostar a la integración de grupos vulnerables, mujeres, jóvenes, nacionalidades indígenas y población refugiada en los espacios multisectoriales de diálogo. Para ello, se hace necesario trabajar a nivel de juntas parroquiales y comunidades rurales.

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. 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). 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. Por ejemplo, es necesario garantizar que todos los grupos tengan el mismo acceso a la información, que esta 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.

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.

El Diagnóstico de Paz y Desarrollo y la línea base del proyecto resaltaron la falta de presencia del Estado en la zona como factor contribuyente a la situación de marginalización de la zona. La alianza con la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo⁷ (SENPLADES), nos permitió contribuir a la articulación entre Gobiernos Autónomos Descentralizados y Gobierno Nacional. La alianza facilitó la asimilación del enfoque y estrategias de diálogo por parte de SENPLADES y su aplicación en procesos locales. En futuras intervenciones, se debe ampliar y consolidar este trabajo en conjunto pues a través de esta entidad se puede diseminar las ideas, enfoques y estrategias desarrolladas por el proyecto – en procesos de planificación a nivel regional y nacional.

⁷ La misión de SENPLADES es administrar y coordinar el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa como un medio de desarrollo integral del país a nivel sectorial y territorial, estableciendo objetivos y políticas estratégicas, sustentadas en procesos de información, investigación, capacitación, seguimiento y evaluación; orientando la inversión pública; y, promoviendo la democratización del Estado, a través de una activa participación ciudadana, que contribuya a una gestión pública transparente y eficiente

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Cristina y otros (2009). *“Sistematización de 5 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. N3. Red Ecuador Dialoga. GTZ.
- Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Lisboa, Portugal, 25 y 26 de junio de 2009
- Cunnill, Nuria. (1996). *La Participación Ciudadana*, en Participación Ciudadana, CESEM-Fundación Ebert, México.
- Dumas, Juan y Frank, Volker (2008). *“Análisis de Paz, Conflictividad y Desarrollo”*, Fundación Futuro Latinoamericano, Quito.
- Fidyka, Leopoldo J. (2010). *“Aproximación conceptual y políticas públicas de Participación Ciudadana”*, en: Curso *“Participación Ciudadana en los asuntos públicos”*, CEADAL.
- Frank, Volker (2009). *“Conflictos Socio ambientales en la Frontera Norte de Ecuador: tipos de conflictos y propuestas para su abordaje”*. Documento PDP-FFLA, Ecuador.
- Galtung, Johan, (2000). *Conflict transformation by peaceful means* ((the Transcend Method), United Nations.
- Gaventa, Johan. (2006). *Hacia una Gestión Participativa de los Asuntos Públicos Locales: Seis Propuestas para la Discusión*. Instituto de Estudios del Desarrollo, Universidad de Sussex, Inglaterra. www.logolink.org/resources/seispropuestas.htm
- Lederach, Paul, sin fecha. *Un marco englobador de la transformación de conflictos sociales crónicos*, Centroamérica
- Monsiváis, C. A. (compilador) (2005). *Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*. IFAI, CEMEFI.
- Ortiz Crespo, Santiago, (2003). Cotachachi: *Una apuesta por la democracia participativa*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Quito.
- Pindado, Fernando (2005). *“La participación no se improvisa”*, Revista de estudios locales. Num. 87 Noviembre-diciembre, Madrid.
- PNUD (2004). *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. democracia.undp.org
- Pruitt, Bettye y Thomas, Philip (2008). *Diálogo Democrático – Un manual para practicantes*, SG/OEA: Washington.
- Universidad Andina Simón Bolívar, (2006). *“Efectos sociales del conflicto colombiano en la frontera norte del Ecuador”*, Informe final de investigación, Banco Interamericano de Desarrollo.





multi-
diálogo
para el des-
de nu

**Espacios
sectoriales de
y concertación
desarrollo sostenible
nuestro cantón**



