

La construcción del desarrollo local en América Latina

Análisis de experiencias

Building local development in Latin America

Experiences' analysis

Programa Alianzas Estratégicas para el Desarrollo Local en América Latina
Program «Strategic Alliances for Local Development in Latin America»

La construcción del desarrollo local en América Latina

Análisis de experiencias

Building local development in Latin America
Experiences' analysis



Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH)
Zelmar Michelini 1220, 11100 Montevideo, Uruguay
☎ (598 2) 900 7194 ☎ (598 2) 902 1127
✉ info@claeht.org.uy 🌐 http://www.claeh.org.uy

Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP)
PO Box 265, 1350 San Sebastián, San José, Costa Rica
☎ (506) 283 2122 ☎ (506) 283 5898
✉ info@alop.or.cr 🌐 http://www.alop.or.cr

Este libro se publica con fondos donados por la Fundación Interamericana.
This book is published with a donation granted by the Inter-American
Foundation.

© 2002 CLAEH-ALOP

Coordinador del Programa Program's Co-ordinator	<i>Enrique Gallicchio</i>
Análisis de las experiencias Experiences' analysis	<i>Alejandro Echevarría, Veronika Paulics, Matilde Suárez</i>
Traducción Translation	<i>Cristina Cafferatta, Ioanna Grotiuz</i>
Corrección y diagramación Editing and layout	<i>María Cristina Dutto</i>
Diseño de portada Cover design	<i>Leonardo Elizalde Matilde Suárez</i>

Las expresiones vertidas en las sistematizaciones son responsabilidad de sus autores.
The views expressed in the case study reports are the responsibility of their authors.

ISBN 9974-614-26-0

Impreso en Uruguay
Printed in Uruguay

Índice

Contents

Introducción Introduction	7
Selección de experiencias y metodología de abordaje Experiences' selection and methodology of approach	13
Presentación de experiencias Experiences' presentation	15
Claves de análisis Keys for the analysis	27
Sistematización de experiencias Case study reports	31
Síntesis del proceso vivido por el COPRODESU (Coronel Suárez, Argentina) Synthesis of COPRODESU's process (Coronel Suárez, Argentina)	33
Una experiencia en localidades de extrema pobreza urbana, Cerro Navia (Chile) An experience in towns of extreme urban poverty, <i>Cerro Navia</i> , Chile	55
La gestión de microcuencas como estrategia de planificación del desarrollo municipal, Somoto (Nicaragua) The micro basin management as a strategic plan for <i>Somoto's</i> municipal development	83
Proyecto Tejerías: de la emergencia a la corresponsabilidad social Project Las Tejerías: from the emergency to social co-responsibility	103
Las bases institucionales de la gestión participativa para el desarrollo local en el Ecuador de los noventa The institutional bases for local development participatory management in the Ecuador of the 90s	125
Uma experiênciã de Economia Solidária na cidade de São Paulo, Brasil A "sharing economy" experience in São Paulo, Brazil	161
Análisis transversal: factores determinantes de cada proceso Transversal analysis: decisive factors of each process	181

Introducción

Introduction

EL LIBRO que se presenta es uno de los productos del programa «Alianzas estratégicas para el desarrollo local en América Latina». Es llevado adelante por la Asociación Latinoamericana de Asociaciones de Promoción (ALOP), con la coordinación del Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), y financiado por la Inter American Foundation (IAF).

El programa tiene como objetivo que ALOP y la IAF establezcan un programa regional que facilite el aprendizaje organizacional para mejorar las acciones e intervenciones que diversas organizaciones de la sociedad civil realizan en el campo del desarrollo local, potenciando para ello la investigación aplicada y la sistematización de experiencias y su difusión, el intercambio electrónico y la formación y capacitación por medio de cursos, pasantías y asesorías.

La concepción del programa partió de la constatación de que muchas organizaciones e instituciones de América Latina están enfrentadas al reto del desarrollo local como una de las opciones estratégicas de nuestro tiempo.

En nuestra concepción, el desarrollo local aparece como una nueva forma de mirar y de actuar desde el *territorio* en este nuevo contexto de *globalización*. Desde ese punto de vista el desafío para las sociedades locales está planteado en términos de insertarse en forma *competitiva* en lo global, capitalizando al máximo sus capacidades locales y regionales a través de las *estrategias de los diferentes actores en juego*.

Esta idea de capitalizar al máximo las capacidades locales y de mejorar los recursos de los actores para elaborar estrategias, fun-

THIS BOOK is one of the products of the Program “Strategic Alliances for Local Development in Latin America” undertaken by the Latin American Association of Promotion Organizations (ALOP) with the coordination of the Latin American Centre for Human Economy (CLAEH), and financed by the Inter-American Foundation (IAF).

The Program’s objective is that ALOP and IAF establish a regional program that provides organizational learning in order to encourage the actions and interventions of different organizations in the field of local development, fostering at the same time applied research, case study reports and dissemination, electronic exchange, and education and training activities (such as courses, internships and technical assistance).

The Program was conceived after assessing that many Latin American organizations and institutions are faced to the challenge of Local Development as one of the strategic options of our time.

In our conception, Local Development appears as a new way to look at and act from the territory in this new globalization context. From that point of view, the challenge for local societies is presented in terms of their insertion in the global context in a competitive way, capitalizing their local and regional capacities through the involved actors’ strategies.

This idea of capitalizing local capacities to the maximum and improving the local actors’ resources in order to elaborate strategies is the base for the actions that guide the Program.

damenta un conjunto de acciones que son las que pautan el Programa.

Las líneas que se han trabajado son: sistematización de experiencias de desarrollo local; diseño y puesta en marcha de un sistema de información electrónica sobre recursos disponibles para el desarrollo local; actividades de capacitación sobre formación y consolidación de alianzas estratégicas para el desarrollo local; y actividades de consolidación de redes.

Sistematización de experiencias de desarrollo local

Existen innumerables prácticas en nuestra región, desarrolladas por y desde los ámbitos locales. Muchas de ellas no han podido —por razones de tiempo y recursos— ser sistematizadas con el objetivo de constituirse en espacios de aprendizaje, reflexión y construcción de nueva teoría.

Con el objetivo de subsanar este problema, se apoya la creación de un fondo concursable para OSC, gobiernos locales y ONG, para apoyar la sistematización de experiencias relevantes en la región, principalmente sobre la formación de alianzas y coaliciones para el desarrollo local participativo. En suma, se trata de identificar prácticas en esta temática y analizarlas a través de sistematizaciones que permitan identificar impactos y aportes metodológicos.

Con este objeto se creó un Comité de Evaluación, integrado por Pablo Costamagna (CEPAL, Argentina), Veronika Paulics (POLIS, Brasil) y Javier Azpur (Propuesta Ciudadana, Perú).

Las sistematizaciones elaboradas se utilizarán para las actividades de capacitación del programa, se incorporarán en el sistema de información electrónico y se difundirán ampliamente por medios electrónicos e impresos.

The program's main lines are: case study reports on local development; design and implementation of an electronic information system about available resources for local development; training courses on local development strategic alliances creation and strengthening; and network strengthening activities.

Local development case study reports

There are countless practices in our region developed for and from local communities. Due to reasons of time and resources, many of them have not been able to be studied with the objective of constituting themselves in spaces for learning, reflection and new theory construction.

In order to face this problem, the Program establishes a fund for grants to encourage civil society organizations, local governments and NGOs to make case study reports on the region's most relevant experiences in the establishment of alliances and coalitions for participatory local development. To sum up, the program aims to identify and analyze these experiences through case study reports in order to identify impacts and methodological contributions.

In order to achieve this, an Evaluation Committee is created and integrated by Pablo Costamagna (CEPAL, Argentina), Veronika Paulics (POLIS, Brasil) and Javier Azpur (Propuesta Ciudadana, Perú).

The case study reports will be used in the program's training activities, included in the electronic information system and disseminated both by electronic channels and publications.

Diseño y puesta en marcha de un sistema de información electrónica sobre recursos disponibles para el desarrollo local

Otro de los aspectos de diagnóstico inicial del proyecto da cuenta de que es necesario mejorar y aprovechar los mecanismos electrónicos para poner en común un conjunto de herramientas que hacen al desarrollo local, y para contribuir a superar la «brecha digital» existente en nuestras comunidades.

En este sentido se han diseñado un conjunto de herramientas de comunicación electrónica, incluyendo una página web interactiva (www.desarrollolocal.org), una lista de correo electrónico, una base de datos sobre recursos para el desarrollo local y conferencias electrónicas («¿Qué entendemos por desarrollo local?»; «Empleo y desarrollo económico local» y «Gestión social del desarrollo local»), todas ellas relevantes para la construcción de alianzas para el desarrollo local.

Actividades de capacitación sobre formación y consolidación de alianzas estratégicas para el desarrollo local

Uno de los elementos señalados en todos los diagnósticos ha sido la necesidad de capacitación para el desarrollo local. Para ello se llevan adelante cursos nacionales, fronterizos y regionales, talleres y pasantías orientados a la temática de las alianzas para el desarrollo local.

En particular, se financia la participación de actores de la región en la capacitación a distancia en desarrollo local que brinda el programa DELNET de la OIT.

La finalidad de tales actividades de aprendizaje es desarrollar capacidades de análisis e intervención sobre la realidad local, el intercambio de experiencias y la cooperación horizontal entre ellas.

Design and implementation of an electronic information system on available resources for local development

Another aspect of the project's initial diagnosis relates to the need to improve and take advantage of electronic means in order to share tools that are significant to local development, and to try to overcome the "digital gap" existing in our communities.

In this sense, a group of electronic communication tools that are relevant to local development have been designed; they are: an interactive website (www.desarrollolocal.org), a data base about local development resources, and electronic conferences ("What do we understand by Local Development?", "Employment and Local Economic Development" and "Social management of Local Development").

Training activities for establishing and consolidating strategic alliances for Local Development

One of the elements mentioned in all the diagnosis has been the need to train for local development. For that purpose national, cross-border and regional courses as well as workshops and interships on local development alliances's issues were implemented.

In particular, the program supports the regional actors' participation in online courses on local development offered by ILO's DELNET.

The aim of such learning activities is to develop capacities of analysis and intervention on the local reality, experiences' exchange and horizontal cooperation.

Actividades de consolidación de redes

La temática del desarrollo local sin duda viene creciendo en nuestra región. En ese sentido, ALOP ha creado un grupo de trabajo en desarrollo local con el cometido de intercambiar las experiencias de las OSC que vienen trabajando en la temática, así como avanzar en proyectos conjuntos a partir de construir una visión compartida de los principales elementos que hacen al desarrollo local. El programa contribuye a través de diversas sinergias entre los actores e instituciones vinculadas al tema.

Hasta este momento la convocatoria del programa ha superado las expectativas originales en todas sus líneas, especialmente en lo que hace a las sistematizaciones y la creación de ámbitos virtuales y presenciales de intercambio. Asimismo ha generado nuevas demandas, como la necesidad de implementar investigación aplicada regional que apoye los procesos de desarrollo local que se llevan adelante. De hecho ya existen diversas iniciativas en ese sentido, en particular en los temas de los ejes *democracia-participación y desarrollo local*, y *empleo-desarrollo económico local*.

La experiencia realizada durante 2001 y parte de 2002 nos permite afirmar la pertinencia de este programa desde una perspectiva regional. No sólo la demanda ha superado la oferta que se previó, sino que las solicitudes de innovación y de profundización son numerosas.

En particular, el Programa ha desarrollado todas sus acciones a partir de llamados abiertos a todas las organizaciones latinoamericanas. En ese sentido, se han tenido respuestas de organizaciones no gubernamentales, municipios, organizaciones de la sociedad civil en general y nuevos emprendimientos de carácter empresarial, como la red de economía solidaria de Brasil.

Se han desarrollado acciones en las diferentes líneas del programa en prácticamente todos los países de la región, sea en las actividades de capacitación, sistematizaciones o en las conferencias electrónicas.

El sitio en Internet es un lugar de encuentro y de socialización de información; las conferencias electrónicas han permitido sus-

Network's consolidation activities

The thematic of Local development is undoubtedly growing in our region. In this sense, ALOP created a local development Working Group in order to exchange those experiences of civil society organizations that are being undertaken in this matter, as well as to further on joint projects, from the construction of a shared vision of the main elements that make local development. The Program contributes through different synergies between actors and institutions linked to the topic.

Until now, the answer to the program's summons has overcome the original expectations in all the lines, mainly regarding case study reports and virtual and in person exchange. At the same time it has generated new demands, such as the need to implement regional applied research to support local development processes that are being undertaken. Actually, there are several initiatives in this way, particularly in the axes Democracy-Participation and Local Development, and Employment-Economic Local Development.

The experience –carried out during the year 2001 and part of 2002– clearly shows the program's pertinence from a regional perspective. Not only has the demand overcome the foreseen offer, but also there are many requests regarding innovative and deepening aspects.

All the Program's activities have been developed through open calls to all Latin American organizations. In this regard, answers from NGOs, municipalities, civil society's organizations in general and new economic entrepreneurs –such as the Sharing Economy Network in Brazil– have been received.

The Program's different lines (training activities, case study reports and electronic conferences) have been implemented in almost all countries of the region.

The website is a place for meeting and sharing information; the electronic conferences have allowed important improvements in the definition of local development from a Latin American vision; training activities have also allowed new

tantivos avances en una definición de qué se entiende por desarrollo local desde una óptica latinoamericana; las capacitaciones han permitido incorporar nuevos conocimientos y, sobre todo, intercambiar experiencias a través de la línea de pasantías y asesorías. La formación dada a través del curso DELNET ha fortalecido estas capacidades. Finalmente, las sistematizaciones realizadas, luego de un arduo proceso de selección, contribuyeron a aumentar las capacidades de crear conocimiento a partir de las acciones que se llevan adelante.

Queremos agradecer a algunas personas que han hecho posible la marcha de este programa con su participación en la toma de decisiones y apoyo para su concreción y seguimiento. En particular al secretario general de ALOP, Manuel Chiriboga, que creyó desde el inicio en esta línea de trabajo; a Marcos Rodríguez y Alberto Enríquez (FUNDE, El Salvador), Patricia Boyco y Libero Van Hemelryck (SUR, Chile), Veronika Paulics (POLIS, Brasil), Pablo Costamagna (CEPAL, Argentina) y Javier Azpur (Propuesta Ciudadana, Perú), quienes participaron y colaboraron en diversas instancias del programa. Debemos mencionar especialmente a quienes han sido elementos clave en el apoyo permanente y el contacto con las instituciones, como Ioanna Grotiuz (CLAEH) y Rosario Cuevas (ALOP).

Asimismo, y con respecto a este libro, un profundo agradecimiento y reconocimiento a Alejandro Echevarría y Matilde Suárez (CLAEH) y Veronika Paulics (POLIS), por su capacidad de sistematización, entrega y compromiso con el tema del Desarrollo Local.

ENRIQUE GALLICCHIO
Coordinador del Programa

knowledge acquisition and, what is more, the experiences' exchange through internships and advisories. DELNET's course strengthened these capacities. Finally, the case study reports, after a hard selection process, contributed to increase the capacities to create knowledge from the actions that are being undertaken.

To conclude, we would like to thank some people that have contributed to this Program's implementation from their participation in the decisions and their support to the program's achievement and follow up. To ALOP's General Secretary, Manuel Chiriboga especially, who believed in this work line from the very beginning; to Marcos Rodríguez and Alberto Enríquez (FUNDE, El Salvador), Patricia Boyco and Libero Van Hemelryck (SUR, Chile), Veronika Paulics (POLIS, Brasil), Pablo Costamagna (CEPAL, Argentina) and Javier Azpur (*Propuesta Ciudadana*, Perú), who took part and collaborated in several of the program's activities. We would also like to mention those who have been key elements for the program, for their permanent support and contact with the Institutions: Ioanna Grotiuz (CLAEH) and Rosario Cuevas (ALOP).

We would also like to show our deep gratitude to Alejandro Echevarría and Matilde Suárez (CLAEH) and Veronika Paulics (POLIS) for their analysis capacities, their involvement and their commitment to Local Development.

ENRIQUE GALLICCHIO
Program Co-ordinator

Selección de experiencias y metodología de abordaje

Experiences' selection and methodology of approach

Cada experiencia de desarrollo es un proceso particular y único. Sin embargo, podemos extraer elementos clave que nos permiten aprender de ellas y, de esta forma, superarnos en las intervenciones en los procesos de desarrollo local. Con ese criterio fueron seleccionadas las seis experiencias cuyas sistematizaciones integran este trabajo.

Los casos seleccionados presentan grandes diferencias en cuanto a escala, territorio, contextos y situaciones particulares. El objetivo es que en todos ellos podamos *reconocer elementos comunes* con las experiencias de desarrollo local en que participamos.

Para que estas experiencias sirvan como material de aprendizaje, y dados los diferentes enfoques metodológicos seguidos en las sistematizaciones, en una primera instancia presentamos una síntesis de cada una de las experiencias. En éstas se destacan los aspectos más característicos en función de cuatro variables: modo de desarrollo, sistema de actores, identidad, territorio.

En los capítulos siguientes se exponen las sistematizaciones realizadas por sus protagonistas, que muestran, con mayor o menor detalle, la riqueza de elementos de cada una de estas experiencias.

Por último, ofrecemos un análisis transversal entre las experiencias, buscando contrastes y semejanzas, así como también regularidades o elementos en común que permitan *establecer hipervínculos*¹ entre ellas. Interconectamos así un conjunto de casos del

Each development experience is a particular and unique process. However, we can extract key elements that let us learn from them in order to improve our interventions in local development processes. The six case studies that integrate this work were selected with this criterion.

The selected cases show big differences of scale, territory, contexts and particular situations. The objective is to *recognize* in them *common elements* with the local development experiences where we participate.

In order to make these experiences useful as learning material and given the different methodological approaches followed in each Case Study, first of all we present a synthesis of each experience that highlights their most characteristic aspects according to four variables: mode of development, actors' system, identity and territory.

The following chapters describe the case studies presented by their protagonists, trying to tell, in more or less detail, the richness of the elements present in each one of these experiences.

Finally, we offer a transversal analysis of the experiences, searching for contrasts and similarities as well as regularities or common elements that let us establish *hyperlinks*¹ among them. In this way, we interconnect a group of experiences to

¹ *Hipervínculo*: Este término, que tiene su origen en el sistema de redes que componen Internet, se utiliza aquí como dirección que identifica a cada experiencia como nodo o punto único en una red y

¹ *Hyperlink*: This term, originated in the network's system of the Internet, is used here as an address that identifies each experience as a node or unique point in a network and makes it

que podemos extraer lecciones útiles y pertinentes a otras realidades. Uno de los objetivos de esta metodología es la construcción de una «caja de herramientas de aprendizaje» que habilite un mejor desempeño en nuestras propias experiencias de desarrollo local.

extract useful and relevant lessons for other realities. One of the aims of this methodology of approach is to assemble a “learning tool box” that enables a better performance in our own local development experiences.

permite moverse a través de experiencias interconectadas para acceder a asuntos específicos de otras realidades que se encuentran a kilómetros de distancia.

possible to move across interconnected experiences in order to access specific issues of other realities that are kilometers away from us.

Presentación de experiencias

Experiences' presentation

1. Argentina: hacia un nuevo modelo de desarrollo

Territorio: Determinado por sus límites políticos: el partido de Coronel Suárez.

Sistema de actores:

Coprodesu: Consejo para la Producción y el Desarrollo de Coronel Suárez, asociación civil sin fines de lucro. Contiene a los sectores público, empresarial, productivo y de trabajo. Nueva institucionalidad que juega un rol clave en el proceso.

Municipalidad de Coronel Suárez: Delega en Coprodesu la Secretaría de la Producción.

IDEB: Instituto de Desarrollo Empresario Bonaerense, entidad provincial que presta apoyo técnico y comercial.

Identidad: Puede definirse como inicialmente nostálgica, vinculada al modo de desarrollo agroindustrial. Ante la amenaza de que este se vea interrumpido se intenta buscar un nuevo perfil.

Esta experiencia trata de la búsqueda de un nuevo modo de desarrollo generación de una nueva institucionalidad en un ámbito de emergencia agropecuaria, y de que se vio interrumpido con la amenaza de cierre de GATIC, una industria textil que ocupaba aproximadamente a 2000 obreros.

Desde un territorio marcado por una lógica política —el partido de Coronel Suárez—, esta nueva institucionalidad llamada

1. Argentina: towards a new development model

Territory: Determined by its political borders: the province of *Coronel Suárez*.

Actors' system:

COPRODESU: Council for the Production and Development of *Coronel Suárez*, non for profit civil association. It contains the public, entrepreneurial, productive and labor sectors. New association of institutions that plays a key role in the process.

Municipality of *Coronel Suárez*: It delegates the Secretary of Production in *COPRODESU*.

IDEB: Institute of Entrepreneur Development of Buenos Aires, provincial entity that gives technical and commercial support.

Identity: It may be defined as initially nostalgic and connected with agro-industrial development. Faced to the threaten of its interruption, a new profile is sought.

This experience deals with the search for a new mode of development (as a consequence of the closing threaten of a textile industry that employed approximately 2000 workers) and the generation of a new institutional framework in an emergency situation of land and cattle production.

In a territory marked by a political logic —*Coronel Suarez' Party*— this new institution called *COPRODESU* becomes and

Coprodesu logró convertirse y legitimarse como referente de consulta y órgano promotor del desarrollo para su población.

Como aprendizaje de un fracasado intento anterior (*Fuprode*), y ante la necesidad de adquirir una mayor fortaleza frente a las autoridades comunales, provinciales y nacionales, se decidió ampliar el espectro de actores para la convocatoria, lo que aumentó la legitimidad del proceso.

Coprodesu se consolidó como una asociación civil sin fines de lucro y con personería jurídica, integrada por representantes del sector público, de la producción, el comercio, el trabajo y a la mayoría de las instituciones intermedias locales.

El hecho de contener al Estado pero ser independiente del poder político constituye una forma de trabajo conjunto que se manifiesta en la decisión de delegar en Coprodesu las funciones de la Secretaría de la Producción del ejecutivo comunal. Su formalidad y marco jurídico le permiten superar lo estrictamente local, estableciendo convenios y alianzas dentro de la provincia de Buenos Aires, como es el caso de IDEB, que proporcionó apoyo técnico y económico provincial. En este proceso de consolidación fueron de importancia los canales y espacios informales de articulación —los asados—, utilizados como estrategia para reunir a diferentes líderes y limar situaciones que distanciaban a personas de diferentes entidades.

Otro punto relevante es que el proceso no se inició debido a una situación detonante o punto de quiebra, sino a una visión o conciencia endógena de que la producción agropecuaria de productos tradicionales no traería mayor crecimiento, que era necesario superar la tendencia a concebir emprendimientos en torno a una industria textil amenazada ante la apertura económica, y buscar un nuevo perfil: el desarrollo de nuevos rubros productivos, nuevas actividades capaces de generar mayores ingresos en el marco de una política consensuada. Si bien es una experiencia con camino por recorrer, podemos afirmar que ha encontrado una forma de superar el famoso «por dónde empezar», propio de los procesos de búsqueda de nuevos modos de desarrollo.

legitimizes itself as an advisory reference and development promoter for its population.

As a learning input in relation with a previously failed attempt (*FUPRODE*), and faced to the necessity to have more strength in front of the communal, provincial and national authorities, it is decided to broaden the actors' spectrum, which increased the process legitimacy.

COPRODESU consolidates itself as a non-for-profit civil association with a juridical figure integrated by representatives of public, productive, commercial and labor sectors, as well as by the majority of intermediate local institutions.

The fact that the State is part of COPRODESU but at the same time COPRODESU is independent from politic power represents a joint work organization way that is clearly shown in the decision to delegate in COPRODESU the functions of the communal Secretary of Production. Its formality and juridical framework allow it to overcome what is strictly local, establishing agreements and alliances inside the Province of Buenos Aires (as in *IDEB's* case, that enabled to receive technical and economic support from the Province). In this consolidation process, the articulation channels and informal settings (barbecues) were important as a strategy to unite different leaders and to clear situations that kept different entities' members apart.

Another relevant point is that the process did not begin with a detonating situation or starting point, but with an endogenous vision or conscience that the cattle and land sector based on traditional products would not bring a bigger growth, that it was necessary to overcome the tendency to create entrepreneurs around a textile industry threatened by the economic opening, and to look for a new profile: the development of new productive activities that enabled the generation of a bigger added value in the framework of a consensual policy. Even though this experience still has a long way to go, we can say that it has found the way to overcome the famous question «where do we start?» characteristic of the processes that search for new modes of development.

2. Chile: de la marginación a la reconstrucción de ciudadanía y reinserción social

Territorio e identidad: *Campamentos* próximos a Santiago de Chile en la comuna de Cerro Navia, en condiciones de pobreza extrema y exclusión social.

Actor articulador del proceso: Corporación SUR Profesionales (ONG).

Actores involucrados: Gobierno central a través de programa Chile Barrio (PCHB) y ministerios, municipalidad de Cerro Navia, institución social Hogar de Cristo.

Sistematización de la experiencia: Corporación SUR Profesionales.

En 1997, la ONG Corporación SUR inicia un proceso de intervención social en campamentos de la ciudad de Santiago de Chile. Estos campamentos se caracterizan por condiciones de extrema pobreza, exclusión e inamovilidad social. Dos hechos típicos son la carencia de vivienda propia y la falta de empleo de sus pobladores, problemas centrales que la propuesta intenta resolver.

A partir de la intervención de SUR se empezó a crear una red de actores que con el tiempo se involucraron en la propuesta: el gobierno municipal y central e instituciones sociales. De esta manera se creó un equipo de intervención con el que se buscó potenciar acciones desde el abordaje integral de una situación sumamente compleja.

Este es tal vez el aprendizaje fundamental que puede extraerse de la experiencia: la capacidad de, una vez iniciado el proceso, ir involucrando y comprometiendo actores hasta lograr un gran capital de recursos económicos y técnicos. De esta manera se logra:

- potenciar recursos individuales;
- evitar la superposición de esfuerzos propia del trabajo de actores que operan aislados;
- dar al proceso mayores posibilidades de sustentabilidad por suma de intereses y voluntades;

2. Chile: from marginalization to citizenship reconstruction and social reinsertion

Territory and identity: Shanty-towns near Santiago de Chile in the commune of *Cerro Navia*, in conditions of extreme poverty and social exclusion.

Process articulating actor: *Corporación Sur Profesionales* (NGO)

Actors involved: Central government through the program *Chile Barrio (PCHB)* and Ministries; the Municipality of *Cerro Navia*; and the social institution *El hogar de Cristo*.

Case study: *Corporación Sur Profesionales* (NGO)

In 1997, the NGO *Corporación SUR* begins a process of social intervention in *Santiago de Chile's* shanty-towns. These shanty-towns are characterized by extreme poverty conditions, exclusion and social immobility. Two characteristics of their inhabitants are the lack of their own house and the lack of employment. These are the two central problems that the proposal attempts to solve.

As a consequence of *SUR's* intervention, an actors' network begins to be created. As time went by, the municipal and central government and social institutions got involved with the proposal. In this way, a working team was created in order to impel actions from an integral approach to an extremely complex situation.

That may be the essential learning that can be extracted from this experience: the capacity to get actors involved and committed with the process, attaining a great capital of economic and technical resources. This makes it possible:

- To strengthen individual resources
- To avoid the duplication of the isolated actors' efforts.
- To give greater possibilities to the project in terms of sustainability, due to the sum of interests and wills.

- formular propuestas integrales a situaciones extremas y complejas.

Respecto al último punto, se hace difícil imaginar el abordaje de realidades como la de estos campamentos si no hubiera existido la formación de la red de actores que se creó en torno a la experiencia. Es de destacar entonces la continua incorporación de actores que fueron sumando esfuerzos, creando lazos de confianza, colaborando y complementándose.

El resultado de esta sinergia es un proceso que integra:

- intervenciones asistencialistas, como las dirigidas a solucionar la falta de vivienda y los problemas de atención de la salud;
- intervenciones centradas en la educación y capacitación para resolver la problemática del empleo e ingreso;
- intervenciones de largo plazo que buscan la construcción de ciudadanía y reinserción social.

Los resultados obtenidos en la primera etapa y la construcción de confianzas entre los actores determinaron que en una segunda etapa se sumaran tres campamentos más a la experiencia. Por otro lado, la sistematización del proceso, así como la información generada en él, es usada como insumo por el gobierno central en la determinación de políticas sociales y en las intervenciones de sus ministerios.

- To formulate integral responses to extreme and complex situations.

In relation with the last point, it is difficult to imagine an approach to such realities as the shanty-towns ones, if there had not been an actors' network created around this experience. Therefore, the continuous incorporation of actors that added efforts creating trust bonds, collaborating and complementing themselves, should be highlighted.

As a result of this synergy, the process integrates:

- assistential interventions such as the ones directed to solve the lack of housing and health;
- interventions centered on education and training to solve employment and income problems;
- long term interventions seeking the construction of citizenship and social reinsertion.

The results achieved at the first stage and the trust-building among the actors determined that three more shanty-towns joined the experience at a second stage. Besides that, the process' case study and the information it provides are incomes for the central government's social policy-making and for its ministries' interventions.

3. Nicaragua: la gestión de microcuencas como estrategia de planificación del desarrollo

Detonante del proceso: Amenaza de falta de agua potable.

Territorio: Unidad hidrológica de la microcuenca Coco-Somoto.

Sistema de actores:

Municipalidad de Somoto: Actor clave en el proceso por su liderazgo político.

Universidad Nacional Agraria: Apoyo técnico-metodológico.

Tropiseq: Financiamiento a través del Programa de Capitalización de los Pequeños Productores del Trópico Seco.

Un desastre natural, el huracán Mitch, dejó en evidencia el mal uso de los recursos existentes en el territorio. La creciente degradación del medioambiente que colocaba en riesgo el abastecimiento de agua en la región de Somoto determinó la iniciativa del gobierno municipal de elaborar un Plan Rector de la Producción y Conservación de la subcuenca Coco-Somoto.

Esta intervención se basa en una nueva concepción del territorio, con una lógica diferente de la política: la cuenca se concibe como unidad hidrológica que implica a su vez una nueva institucionalidad. Para lograr la satisfacción de necesidades básicas —acceso al agua potable, la energía eléctrica, el empleo— y resolver los problemas de importancia estratégica —reducción de la cantidad y calidad de tierra disponible para cultivos agrícolas alimentarios—, fueron necesarias la gestión interinstitucional y la celebración de alianzas en diversos niveles, superando intereses políticos.

El hecho de que la falta de agua potable haya sido el factor detonante del proceso marcó la necesidad de actuar con gran eficiencia, comprometiendo el involucramiento y la concertación de los actores sociales con el proyecto.

3. Nicaragua: micro-basin management as a development planning strategy

Process' detonador: lack of potable water supply

Territory: hydrologic unit defined by Coco-Somoto's micro-basin

Actors' System:

Municipality of Somoto: key actor in the process due to its political leadership

Universidad Nacional Agraria: technical-methodological support

Tropiseq: financial support through its Capitalization Program of the Tropic's Small Producers.

A natural disaster –Mitch's hurricane– causes awareness of the bad use of territory's existing resources. An increasing environmental degradation that endangers water supplies in Somoto's region is the opportunity for the municipal government to undertake a Leading Plan for Production and Conservation of Somoto's sub-basin.

This intervention responds to a new conception of the territory, not based on the political logic but on the basin as a hydrologic unit that implies a new institutionality. In order to attend unsatisfied basic needs –such as access to potable water, electric energy and employment, and strategically important problems such as farm land's quantity and quality– it is necessary to establish an inter-institutional management as well as different levels of institutional alliances, overcoming political interests.

The fact that the process' detonating factor was the lack of potable water made it necessary to undertake fast and efficacious actions, compromising the social actors' involvement with the project.

This case has a "territorial" conception related to the micro-basin. It is not the society's installed diversity but the territory

Existe en este caso una *identidad territorial* referida a la microcuenca. Es el territorio, desde su lógica global —y por lo tanto desde los actores que logran percibirla—, el que marca todo el proceso, con mayor énfasis en la perspectiva hidrográfica que en la diversidad social allí instalada. Esta última aparece como receptora de un proyecto técnico ya elaborado, que debe legitimar. Aun con esta limitación, sin embargo, pudo crearse una metodología innovadora y un producto acabado —el plan—, logrados gracias a la capacidad local.

from its global logic —and therefore from the vision of the actors who can perceive it— the one that marks all the process from a hydrological point of view. The society receives an already elaborated technical project and only plays the role of legitimating it (something that may be explained by the urgent needs they were facing) allowing however the creation of an innovative methodology and a product, the Plan, acquired thanks to the local capacity.

4. Venezuela: de la emergencia a la corresponsabilidad social

Detonante del proceso: Explosión de un gasoducto en una región con serias dificultades socioeconómicas.

Territorio e identidad: Ambos claramente determinados por el accidente, su ubicación y el lugar de origen de las víctimas.

Sistema de actores:

CESAP: Centro al Servicio de la Acción Popular. Organización nacional no gubernamental dedicada a la ejecución de proyectos de desarrollo comunitario, representada en Aragua por la Asociación Civil Portachuelo y adjudicataria de la ejecución del proyecto.

Asociación 28 de Septiembre: Grupo de 27 familias afectadas por la explosión del gasoducto, constituido con el fin de reclamar las indemnizaciones correspondientes.

PDVSA-Corpoven: Petróleos de Venezuela. Proveedor de los fondos de indemnización a las víctimas.

El 28 de setiembre de 1993, la explosión de un gasoducto en el estado venezolano de Aragua (en el eje de las poblaciones de Tejerías-La Victoria, próximo a Caracas) dejó como saldo la pérdida de 50 vidas y 97 familias afectadas directa o indirectamente.

Tal vez el hecho que mejor caracteriza a esta experiencia sea su comienzo, a partir de un hecho trágico concreto, cuya magnitud obligó a buscar rápidamente respuestas y soluciones concretas. En este sentido, los medios de prensa colaboraron para que la atención pública se volcara hacia las necesidades de los pobladores de Tejerías. El accidente fue el disparador de un proceso que, si bien tuvo una primera etapa de fuerte carácter asistencialista, con el tiempo se transformó en un proyecto más integral y, más tarde, en una verdadera propuesta de desarrollo local.

Uno de los aprendizajes destacables de esta experiencia es la creación de alianzas entre actores que permitieron la *construcción de confianza* entre las instituciones participantes.

4. Venezuela: from emergency to social co-responsibility

The process detonator: A pipeline explosion in a region with important socio-economic difficulties.

Territory and identity: Both clearly determined by the accident, its localization and the victims' origin.

Actors' system:

CESAP Centro de Servicio de la Acción Popular (Popular Action Service Center): Non-governmental Organization devoted to undertaking community development projects, represented in Aragua State by *Portachuelo's Civil Association* and responsible for the project's implementation.

Asociación 28 de Septiembre: Association of twenty-seven families affected by the pipeline explosion, whose aim was to claim for the corresponding demand.

PDVSA-Corpoven: Venezuelan petroleum. Provides indemnification funds for the victims.

In September 28, 1993, the gas pipeline explosion in Venezuelan Aragua's State –in “Las Tejerías-La Victoria” populations axis, near Caracas– left as a result fifty dead people and ninety-seven families that were directly and indirectly affected.

Perhaps the fact that characterizes this experience is that the project started from a concrete tragedy whose magnitude demanded quick responses and concrete solutions. In this sense the media contributed to direct people's attention towards *Las Tejerías* population needs. The accident was the starting point of a process that –although it had a strong welfare component at a first stage– as time went by, evolved into a project with more integral interventions, and later on into a real local development proposal.

En este sentido, hubo un choque de intereses cuando PDVSA-Corpoven decidió adjudicar los fondos a CESAP-Portachuelo en lugar de a la Asociación 28 de Setiembre. Si bien CESAP tenía amplia experiencia y capacidad para liderar el proyecto, 28 de Setiembre había sido la iniciadora de todo el proceso de reclamos y demandas, estaba en contacto directo con las familias involucradas y contaba por ello con mayor legitimidad social. Las diferencias se fueron superando; CESAP-Portachuelo ejerció la dirección del proyecto y el manejo de los fondos, y delegó en la Asociación 28 de Setiembre el control del proceso. La adjudicación, el manejo y control de los fondos son muchas veces motivo de desconfianza entre actores, que pueden entorpecer las alianzas y el trabajo en conjunto. En este caso, la distribución de roles y responsabilidades permitió superar el problema planteado.

Otro hecho importante es la capacidad de los participantes de sistematizar todo el proceso. Permanentemente se menciona la *realización de diagnósticos y evaluaciones, así como la construcción de indicadores de referencia*. Esta metodología de trabajo permitió que los involucrados sean hoy claramente conscientes de las distintas etapas por las que fueron transitando, que pueden resumirse en las siguientes:

- *Etapas asistenciales*: solución a problemas concretos, como la salud y la vivienda.
- *Etapas integrales*: solución a problemas de desempleo, mejora del ingreso y capacitación.
- *Etapas de autosustentabilidad*: creación de líderes y de capacidades locales.

One of the outstanding learnings of this experience is the creation of alliances among the actors, that allowed to build “trust bonds” among the participant institutions.

A confrontation of interests arose when *PVDSA-Corpoven* decided to give funds to *CESAP-Portachuelo* instead of *Asociación 28 de setiembre*. Although *CESAP* had a great experience and capacity to lead the project, it was the *Asociación 28 de setiembre* the one that had started the claims and demanding processes. This association was in direct contact with the involved families, having –as a result– a bigger social legitimization. The differences were overcome; *CESAP-Portachuelo* was in charge of the project and its funds administration, and the *Asociación 28 de Setiembre* was appointed as the process controller. Sometimes the management and control of the funds generate a mistrust among the actors that hinders the alliances and the joint work. In this case, the distribution of roles and responsibilities made it possible to overcome the problem

Another important aspect to highlight is the participants’ capability to report the whole process. *Diagnoses, evaluations and permanent indicators construction* are constantly mentioned. This methodology of work enabled the people involved to be clearly aware of the different stages they went through, which can be summed up in the following ones:

- *Assistential Stage*: Solution to specific problems such as health and housing.
- *Integral Stage*: Solution to unemployment problems, income increase and training.
- *Self-sustainability Stage*: Leaders and local capacities creation.

5. Ecuador: hacia una nueva forma de gestión municipal y participación ciudadana

Territorio e identidad: Nueve municipios ecuatorianos, urbanos, suburbanos y rurales.

Actor clave: Municipios que lideran procesos de cambio hacia un desarrollo local.

Sistematización: Centro de investigaciones Ciudad.

Desde la década del noventa, impulsados por la reducción del papel del Estado central y por el auge de movimientos sociales y políticos (principalmente movimientos indígenas), ciertos municipios de Ecuador intentaron desarrollar nuevas formas de gobierno que permitieran dar respuesta a la problemática de su población.

De esta manera, conceptos como *gestión participativa*, *participación ciudadana* y *governabilidad democrática* se convirtieron en herramientas clave para las transformaciones de la gestión del gobierno municipal. Por otro lado, los municipios tomaron conciencia de que debían cambiar si pretendían promover procesos de desarrollo local. En estos cambios puede vislumbrarse una re-democratización del gobierno municipal, en la cual la población asume la función de proponer, gestar y controlar el proceso de desarrollo.

El análisis de los cambios en la gestión de los nueve municipios permite aprender de sus dificultades, desafíos y logros. Es interesante resaltar:

- las distintas *formas de convocatoria ciudadana* desarrolladas por los municipios y sus resultados;
- las condicionantes que la lógica política impone a los procesos de desarrollo local;
- las dificultad de concertar y articular a los actores locales y las estrategias utilizadas por los municipios.

La trayectoria seguida por cada municipio se convierte en referente con valor empírico para autoridades municipales e insti-

5. Ecuador: towards a new municipal management and citizens' participation

Territory and Identity: Nine Ecuadorian municipalities, urban, sub-urban and rural ones.

Key actors: Municipalities that lead change processes towards local development.

Case Study report: *Centro de Investigaciones Ciudad* (Ciudad research center).

Since the 90s, impelled by the reduction of the central State role and the increase of the social and political movements (mainly indigenous movements), some of Ecuador's Municipalities tried to develop new ways of government to respond to the population's problems.

In this way, such concepts as participatory management, citizens' participation and democratic governability became key tools for the management transformations of the municipal government. On the other hand, municipalities became aware that they had to change if they pretended to promote local development processes. A re-democratization of the municipal government can be observed through these changes, where the population assumes a participatory, controlling role in the development process.

The analysis of the changes in the nine municipalities' management let us learn from their difficulties, challenges and achievements. It is interesting to highlight:

- the *different summons for citizens's participation* made by the municipalities, and their results.
- the limitations imposed by the political logic to the local development processes.
- the difficulty to harmonize and articulate local actors and municipalities' strategies.

Each municipality's trajectory becomes a reference with an empirical value both for municipal authorities and civil society

tuciones de la sociedad civil que se encuentran embarcadas en procesos de innovación municipal para el desarrollo local.

El objetivo de crear una *matriz de análisis de los sistemas de gestión participativa*, propuesto por Ciudad, facilita la comprensión y el aprendizaje de los procesos seguidos por cada municipio. La elaboración de dicha matriz implicó la construcción de una *tipología exploratoria de los procesos de innovación institucional*.

Esta metodología de investigación de los procesos se convierte en herramienta para el análisis de otras experiencias y el aprendizaje organizacional a partir de ellas.

El movimiento indígena aparece como uno de los principales catalizadores de las transformaciones municipales, con fuertes reivindicaciones identitarias, políticas, territoriales y de defensa del medio ambiente. La fuerza de este movimiento imprime una dinámica en los municipios rurales, donde su presencia es fuerte, que no se encuentra en los municipios suburbanos y urbanos.

institutions that are dealing with innovative municipal processes towards local development.

The objective to create an analysis pattern for participatory management systems, suggested by *Ciudad*, aids the understanding and learning of each municipality's process. That pattern's elaboration implied an exploratory typology construction of the institutional innovative processes.

This processes' research methodology becomes a tool to analyze other experiences and their organizational learning.

The Indigenous movement appears as one of the main catalysts of municipal transformations, with strong identity, territorial, political, and environmental demands. The indigenous movement's strength gives a dynamic to rural changes –where their presence is strong– that does not exist in the urban and sub-urban municipalities.

6. Brasil: economía solidaria y desarrollo local

Territorio: Si bien los grupos integrantes de la red se sitúan en la región noroeste de San Pablo, la propia estructura de la red trasciende la relación directa proyecto-territorio.

Sistema de actores:

NAPES: Núcleo de Ação e Pesquisa em Economia Solidária. Es una ONG que gestiona y acompaña la red PES (Proyecto de Economía Solidaria), de la cual forma parte.

Red PES: Integrada por trece grupos de generación de trabajo y renta.

Iglesia católica local, a través de Cáritas Brasilandia: Es una de las principales alianzas establecidas para conformar el proyecto. Cáritas financió varios proyectos para la red, entre ellos el espacio de comercialización (Ponto PES), cursos de formación, encuentros, etc.

Actor estatal: Por iniciativa de NAPES se crea el Fórum Municipal de Economía Solidária. Este foro cuenta con el apoyo de representantes del Poder Legislativo y tiene como objetivo la elaboración de leyes y la implantación de políticas públicas orientadas a la generación de trabajo y renta.

Identidad: Se define por la pertenencia a la red, lo que implica compartir la cooperación y la autogestión como forma de organización del trabajo.

Esta experiencia surge como una alternativa al desempleo existente en la región noroeste de la ciudad de San Pablo, en un contexto de desempleo estructural que creció hasta el 17,7%. En un intento de articular distintas iniciativas existentes pero dispersas se aplicó una nueva lógica: la red.

El proyecto de la red PES fue gestionado y acompañado por NAPES en una relación de asesoría, aunque la propia estructura

6. Brasil: sharing economy and local development

Territory: Although the groups that integrate the network are located in Sao Paulo's northeastern region, the network's structure goes beyond the direct project-territory relation.

Actor's systems:

NAPES, Núcleo de Ação e Pesquisa em Economia Solidária (Action and Research Nucleus on Sharing Economy) is an NGO that manages, accompanies and integrates PES network (Project of Sharing Economy).

Rede PES (PES Network): integrated by thirteen groups for employment and income generation.

Local Catholic Church: through Brazilian *Caritas*. This is one of the main alliances established to develop the project. *Caritas* financed several network projects; among others: the commercialization place (Ponto PES), training courses, meetings, etc.

State's actor: the "Fórum Municipal de Economía Solidária" (Sharing Economy Municipal Forum) is created by NAPES' initiative. This forum has the legislative power representatives' support and its objective is to legislate and to implement public policies orientated to employment and income generation.

Identity: defined by belonging to the network, which implies sharing cooperation and self-management as work organization strategies.

This experience arose as an alternative to the unemployment problems in Sao Paulo's Northeastern region, in a context of structural unemployment that reached the 17,7%. In order to articulate different spread out proposals a new logic is implemented: the network.

PES network project was managed by NAPES and had its advisory. In spite of that, the network's structure makes NAPES

de red hace que NAPES sea un grupo más dentro de ella. Contó con la colaboración de la Iglesia Católica de la región, a través de Caritas Brasilândia. El actor estatal se mantuvo ausente, aunque se incorporó en forma tardía.

El objetivo de PES es identificar grupos que ya se encuentran trabajando aisladamente, rescatarlos de su anonimato y permitir el intercambio de experiencias y el desarrollo de acciones y propuestas conjuntas para la solución de problemas comunes a través del trabajo en red.

La red caracteriza:

- **la forma de organización del trabajo;** pautada por el concepto de *economía solidaria*, permite que la fragilidad de los grupos disminuya, ya que la red es el punto de equilibrio entre grupos que ingresan en desigualdad de condiciones, y la configuración de la misma se va modificando en el tiempo.
- **el territorio;** en el inicio del proceso aparece marcado por el tejido social que dejó la arquidiócesis y coincide con sus límites geográficos, pero por la misma naturaleza de la red tiene tendencia a desterritorializarse, a superar su lógica geográfica y vincularse potencialmente a otras redes o a nuevos territorios.

Como principales dificultades en el proceso aparecen:

- la propia complejidad al interior del trabajo en red y su lógica solidaria
- la articulación de la red fuera de su territorio. Es necesario establecer un punto de venta exterior (Ponto PES) que contribuya a través de la creación de una marca, a difundir la cultura de la solidaridad por un lado y a garantizar una contrapartida económica para los integrantes de la red por otro.

be also a group member. The region's Catholic Church supported the network through *Brazilian Caritas*. The State actor was absent in the beginning but it joined in afterwards.

PES objective is to identify the scattered groups that are already working, to take them out of their anonymity and promote the exchange of their experiences as well as the development of joint actions and proposals towards common problems' solutions.

This network characterizes:

- the work organization approach; this organization, ruled by a sharing economy concept, diminishes the groups' weakness acting as a balance between the groups that enter in unequal conditions and modifying its own framework as time goes by.
- the territory; at the the process' beginning, the territory is marked by the archdiocese's social composition and it coincides with its geographical borders. However, the network has a tendency to overcome the territorial logic and get connected with other territories o networks.

The main difficulties arisen during the process are:

- the complexity of the work inside the network and its sharing logic;
- the articulation outside the territory. It is necessary to establish an external sales point (*PES Point*) that contributes –through the creation of a trademark– both to disseminate the sharing culture and to guarantee the economic income of the network's members.

Claves de análisis

Keys for the analysis

Estas claves fueron seleccionadas en la medida en que nos facilitan la comprensión de los procesos, por más que no agoten la riqueza de cada experiencia.

1. Modo de desarrollo

Por *modo de desarrollo* se entienden las diferentes formas que fue tomando la estructura socioeconómica local en el territorio estudiado y las lógicas que pautaron sus grandes transformaciones. Dos dimensiones surgen de este tipo de análisis: el *grado de integralidad* del proceso de desarrollo y la *capacidad de elaboración de respuestas diferenciadas* ante los cambios del entorno.

En las experiencias encontramos áreas locales que muestran signos de agotamiento de un modo de desarrollo. Es el caso argentino, donde la capacidad de respuesta pertinente al entorno se hará viable en los ámbitos de naturaleza interinstitucional.

En el caso chileno, por ejemplo, un sector de la sociedad aparece excluido del sistema. El desarrollo pasa entonces por la reinsertión social, la reconstrucción de ciudadanía y la satisfacción de necesidades básicas.

La experiencia brasileña, por su parte, intenta dar una respuesta diferenciada en un contexto de desempleo estructural, a través de la organización en red de grupos que ya se encontraban trabajando aisladamente.

These keys were selected in order to help to understand the processes, although they do not exhaust each experience's worth.

1. Mode of development

Modes of development are the different modes assumed by the local socio-economic structure in the studied territories and the logics that guided their largest transformations. Two dimensions arise of this kind of analysis: the *integrality level* of the development process and the *capacity to elaborate different responses* to the environment's changes.

We shall find local areas that show signs of exhaustion of a mode of development. It is the Argentinian case, where a response capacity pertinent to the environment will be made possible at the inter-institutional area.

In the Chilean's case, a society sector is excluded from the system. Development goes through social reinsertion, citizenship reconstruction and basic needs satisfaction.

The Brazilian experience tries to give a different response in a context of structural unemployment, through a network's organization of groups that were already working isolated.

2. Sistema de actores

Por *sistema de actores* entendemos la totalidad de los agentes que han intervenido en el proceso de desarrollo del área estudiada y las características de sus interacciones. Incluimos también el análisis de la mayor o menor complejidad de la red de actores, los niveles de articulación y de constitución de alianzas internas del sistema y la relación local-global. La relación actor local-actor global es una de las dimensiones fundamentales en estos procesos, dado que el sistema de actores local se constituye en buena medida en torno a esta interacción.

Los sistemas locales de actores están fuertemente condicionados por la capacidad para generar un grupo dirigente con posibilidades reales de liderar procesos y elaborar un proyecto colectivo permanente: son los actores clave o líderes del proceso. Este grupo debe poseer un grado de legitimación que le otorgue el suficiente reconocimiento del conjunto del tejido social local.

Es destacable la acción de algunos municipios que, trascendiendo sus funciones tradicionales, se han ido transformando en agentes de desarrollo social y económico en un territorio determinado, como ocurre en los casos de Ecuador y Nicaragua.

En algunas experiencias es una ONG la que aparece como líder del proceso. A veces, como en el caso brasileño, pasa a formar parte de la misma red que configura el sistema de actores local. En otras ocasiones, caso argentino, la iniciadora del proceso es la propia articulación entre instituciones y líderes de la sociedad civil.

3. Identidad local

El desarrollo es también un proceso cultural que debe tener en cuenta los mecanismos de socialización de los individuos y de los grupos. Las formas en que históricamente se ha ido constituyendo la identidad local en un determinado territorio es una clave fundamental en este tipo de estudios. Para precisar los

2. Actors' system

The *actors' system* involves the overall actors that have intervened in the local development process of the studied area and their interaction characteristics. We also include the analysis of the bigger or smaller complexity of the actors' system, the articulation levels and the constitution of the system's internal alliances, as well as the local-global relation. This local actor-global actor relation is one of the main dimensions in these processes, as the local actors' system is built around this interaction.

Local actors' systems are strongly conditioned by their capacity to generate a leader group with real possibilities to lead the process and to elaborate the collective project in a permanent way: they are the process key actors or leaders. Such a group must have a certain degree of legitimization to obtain an adequate acknowledgement from the local social net.

In this regard, some municipalities' action is outstanding because –going beyond their traditional position– they have transformed themselves in social and economic development agents in a certain territory, as it happens in the cases of Ecuador and Nicaragua.

In some experiences, it is an NGO that appears as the process leader. Sometimes, as in the Brazilian case, it integrates the same network configured by the actors' local system. Some other times (Argentinian case) the process is started by the articulation between institutions and civil society leaders.

3. Local identity

Development is also a cultural process that must take into account the socialization mechanisms of individuals and groups. The way in which the local identity has been constituted along a historical process in a specific territory is a fundamental key in this kind of studies. In order to define

contenidos identitarios de la sociedad local analizada es necesario identificar los rasgos que han incidido con más fuerza en los procesos de desarrollo.

La afirmación de la identidad local se basa en el reconocerse en una historia colectiva. La identidad se convierte en palanca de desarrollo cuando lleva a descubrir la posibilidad de actuar, marcar la diferencia y la especificidad, para situarse en la relación con otras diferencias y otras especificidades.

Puede tratarse de una identidad muy fuertemente ligada a un territorio en su lógica política (como es el caso argentino) o de cuenca (Nicaragua). Puede vincularse a una cultura particular (Ecuador) o al hecho de pertenecer a un grupo que intenta operar dentro de su territorio (Brasil) o que es víctima de un accidente (Venezuela).

4. Territorio

Territorio es el espacio significativo para el grupo que lo habita, con el cual los individuos generan una relación en un nivel profundo de la conciencia. Es un espacio de carácter pluridimensional: una identidad social e histórica, un espacio económico y de empleo, un hábitat, un espacio geográfico delimitado por una comunidad de intereses y con un potencial de solidaridad interna para impulsar el desarrollo. Es el lugar donde las personas interactúan, se relacionan y donde las instituciones públicas y privadas intervienen regulando el accionar de la sociedad.

Como ámbito y sujeto del desarrollo en este nuevo contexto de globalización, el territorio puede coincidir con sus límites político-administrativos (como ocurre en las experiencias ecuatoriana y argentina) o superarlos en una lógica de cuenca que necesariamente articula diferentes municipios (experiencia nicaragüense). Puede «reinventarse» (como en el caso venezolano, en torno al eje definido por un gasoducto donde ocurrió un accidente) o tender a desterritorializarse y potencialmente operar en red con otros territorios por la lógica propia del proceso (caso brasileiro).

the identity contents of the local society analyzed, it is necessary to identify those characteristics that have had a significant incidence in the development processes.

The local identity's strengthening is based on acknowledging oneself in a collective history. Identity becomes a development lever when it leads to discover the possibility to act, to make a difference and distinctiveness, in order to situate itself in relation with other experiences and their specific characteristics.

It may be an identity that is strongly linked to a territory in its political logic (as in the Argentinian case) or geographic one (Nicaragua). It may be connected to a particular culture (Ecuador) or to the fact of belonging to a group that tries to operate inside its territory (Brazil) or to a group that is victim of an accident (Venezuela).

4. Territory

Territory is the significant space for the group that lives in it, and with which individuals develop a relation at a deep level of conscience. It is a multidimensional space: a social and historical identity, an economic and employment space, a habitat, a geographical space delimited by a community of interests and with an internal solidarity potential to empower development.

The territory as space and development subject in this new globalization context, may coincide with its politico-administrative limits (as it happens in the Ecuadorian and Venezuelan experiences) or it may overcome them in a basin logic that necessarily articulates different municipalities (Nicaraguan experience). The territory can be "reinvented" (as in the Venezuelan case, around the axis defined by a pipeline where an accident occurred), or it may tend to come out of its borders and operate in network with other territories, due to the process' own logic (in Brazil).

Sistematización de experiencias

Case study reports

Síntesis del proceso vivido por el COPRODESU

Synthesis of *COPRODESU's* process

1. Contexto inicial

Si bien no se encuentra una situación detonante para la conformación del COPRODESU, algunas personas de la comunidad percibían que Coronel Suárez tenía oportunidades que estaba desaprovechando y amenazas que la acechaban:

- Coincidían en que el sector agropecuario no lograría crecer basándose en las producciones tradicionales, aunque conseguiría mayores rendimientos con un trabajo más eficiente. Por lo tanto, debían desarrollar actividades nuevas con mayor valor agregado.
- Percibían una amenaza para GATIC, industria textil que ocupa aproximadamente dos mil obreros, que empezaba a suspender a algunos por falta de trabajo. Suponían que GATIC no podía ser distinta de otras empresas argentinas que ante la apertura de los mercados tuvieron que cerrar por no ser competitivas.
- Había alta desocupación —13%¹— y la situación era de emergencia agropecuaria; la disminución de la actividad agropecuaria impacta directamente sobre el sector servicios —reparaciones, por ejemplo— y sobre el sector comercial.
- Otras industrias pequeñas se encontraban en problemas como efecto de la competencia que surgió con la apertura de los mercados (efecto macroeconómico).

¹ Este cálculo lo hizo el Municipio a partir de la Bolsa de Empleo.

1. Initial context

Even though there is not a detonating situation for *COPRODESU's* creation, some people of the community perceived that *Coronel Suárez* was not taking advantage of its opportunities and that the district was threatened.

- They agreed that the land and cattle sector would not be able to grow up based on the traditional products, even though it would get better yields with a more efficient work. Consequently, they should develop new activities with a bigger value added.
- They perceived a threat for *GATIC*, textile industry that employs approximately two thousand workers, which was starting to suspend some of them because of lack of work. They supposed *GATIC's* situation would not be different from other Argentinian enterprises that, faced to the markets' opening, had to close because they were not competitive.
- The unemployment was high —13%¹— and the land and cattle sector was in crisis; the decrease in land and cattle production made an impact directly on the services sector —repairs, for instance— and on the commercial one.
- Other small industries were in trouble as a side effect of the competition caused by the markets' opening (macroeconomic effect).

¹ Municipality's estimates.

- El ingreso a *GATIC* no era ya para los jóvenes una meta laboral segura para su vida económica.
- Se hacían esfuerzos aislados con proyectos que se desvanecían por falta de asistencia técnica y seguimiento.
- Existía la necesidad de crear políticas productivas consensuadas con los representantes de cada sector.
- Las indemnizaciones que cobraban los desempleados se disipaban; no generaban posibilidades de nuevos emprendimientos que absorbieran mano de obra.
- Consideraban que hacía falta capacitación para fortalecer proyectos y también para generar nuevos proyectos.
- Faltaba capacitación para la inserción laboral.

El espacio territorial objeto de las acciones del *COPRODESU* siempre ha sido el partido de Coronel Suárez. En consecuencia, se invitó a participar de la comisión de la entidad a las organizaciones representativas de las comunidades más pequeñas del distrito.

El interés en la participación de diferentes integrantes de las comunidades vecinas y entidades representativas de distintos sectores se centraba en dos aspectos: la necesidad de darle al *COPRODESU* una mayor fortaleza frente a las autoridades comunales, provinciales y nacionales, y el convencimiento de que la mayor participación enriquece los proyectos y aumenta las probabilidades de éxito.

La configuración socioeconómica del partido permitió y permite trabajar los objetivos del *COPRODESU* en forma participativa. La cultura predominantemente alemana proporciona un marco especial para las propuestas que se presentan. Se trata de una población con alta predisposición al trabajo y marcado interés por cuidar sus costumbres. Por otra parte, se ha constituido una población intermedia que adopta conductas de las culturas alemana, española e italiana, lo que la hace singular.

El marco político en el que comenzó el *COPRODESU* era particularmente propicio. Los intendentes —principal autoridad pública de la localidad— tanto saliente como entrante dieron espacio y apoyo a la entidad en un acuerdo poco común, puesto que eran de extracciones políticas diferentes. Además, la institu-

- Getting a job in *GATIC* was not a safe goal for young people's economic life anymore.
- Some isolated efforts were made by projects that eventually vanished due to lack of technical assistance and follow up.
- There was a necessity to make productive policies upon agreement with each sector's representatives.
- The compensations that the unemployed used to receive were vanishing; there were not new enterprises to employ manpower.
- They considered that training was needed to strengthen projects and also to create new ones.
- There was lack of training for labor insertion.

The territory of *COPRODESU's* actions has always been the *Coronel Suárez* district, so the representative organizations of the district's smaller communities were invited to participate in the entity's commission.

The interest on the participation of the neighbor communities' members and representative entities from different sectors was centered on two reasons: the necessity to give *COPRODESU* more strength in front of the communal, provincial and national authorities, and the conviction that a greater participation improves projects and gives them more opportunities of success.

The socio-economic configuration of the district allowed and allows working on *COPRODESU's* objectives in a participative way. The prevailing German culture gives a special framework to the proposals that are presented. It is a population with a high predisposition to work and a deep interest in keeping their habits. On the other hand, an intermediate population has been established; this last one adopts habits of the German, Spanish and Italian cultures, which makes it singular.

The politic framework at *COPRODESU's* beginning was particularly propitious. The old and new mayors —main public authority of the district— gave space and support to the entity through an uncommon agreement (uncommon because the political extractions were different). Besides that, the

ción a la que dieron apoyo realiza actividades que otros políticos de otras comunidades quieren mantener bajo su dominio. La continuidad del intendente en el cargo ha permitido una estabilidad clave para el afianzamiento de la entidad; no hubo conflictos importantes, y los que hubo fueron fortaleciendo a lo largo del tiempo la figura del COPRODESU. Esto se percibe con claridad en la decisión del intendente de delegar al COPRODESU las funciones de la Secretaría de la Producción.

Esta actitud de grandeza de los dirigentes comunales se reflejó también en otras decisiones. Ante la situación económica que se vivía en la localidad, su visión les permitió adelantarse respecto a otras comunidades y tomar decisiones que resultarían beneficiosas. Los problemas que se observaban claramente eran la desocupación creciente —producto de despidos y del crecimiento vegetativo de la población—; el cierre o la reducción de las fábricas, que generaba un impacto inmediato en el movimiento comercial de la localidad; la escasez de nuevos emprendimientos; la esperanza puesta en una industria textil en problemas cada vez mayores y que no mejoraría con la apertura económica.

Se comprendió entonces que el mayor potencial estaba en generar nuevos emprendimientos utilizando las mejores características de Suárez: su gente, su tierra, su capacidad de articulación para conseguir tecnologías de producción.

En síntesis, se podría decir que los impulsores de este tipo de intervención fueron:

- la visión de quienes lo originaron, convencidos de que, sin una intervención de las organizaciones de la comunidad para desarrollar proyectos socioeconómicos, el distrito seguiría decayendo;
- la pérdida de puestos de trabajo y las dificultades para generar nuevo empleo;
- la aparición de proyectos productivos no tradicionales que carecían de un adecuado asesoramiento;
- los niveles de capacitación de la población, inadecuados a la nueva economía;

institution they supported (*COPRODESU*) carries out activities that other politicians from other communities want to keep under control. The mayor's continuity in the position has allowed a key stability for the entity's improvement; there have not been important conflicts, and the existing ones strengthened *COPRODESU*'s image as time went by. This is clearly shown by the mayor's decision to delegate in *COPRODESU* the functions of the Secretary of Production.

This attitude of greatness of the community leaders was also reflected in other decisions. Facing the economic situation of the district, their vision allowed them to step forward other communities and make decisions that would be beneficial in the end. The problems that could be clearly observed were the unemployment increase —as a consequence of redundancies and the population's vegetative growth—; factories' lockout or reduction that had an immediate impact in the district's commercial movement; the shortage of new commercial undertakings; the hope placed on a textile industry that was having increasingly bigger problems and that would not improve with economic opening.

It was understood then that the main potential was to generate new entrepreneurs using *Suárez's* best qualities: its people, its land, its articulation capability to get production technologies.

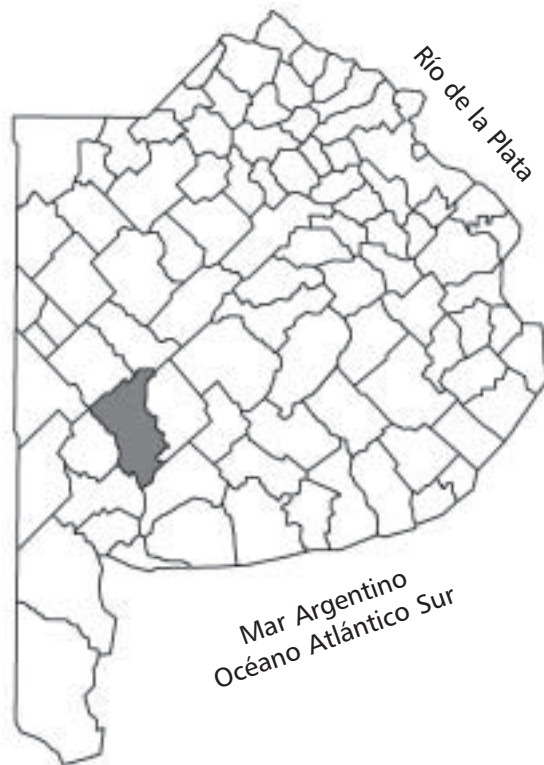
To sum up, it could be said that the reasons for this kind of intervention were:

- the vision of the ones who started it, who were convinced that without an intervention of the community's organizations to develop socio-economic projects, the district would keep on decaying;
- the loss of jobs and the difficulties to generate new employment;
- the emergency of non traditional productive projects that did not have an adequate technical assistance;
- the inhabitant's training level, inadequate for the new economy;

- la necesidad de optimizar los recursos que provenían de organismos nacionales y provinciales orientados al sector social y productivo;
- el deseo de mejorar la calidad de vida de la población.

Ubicación geográfica

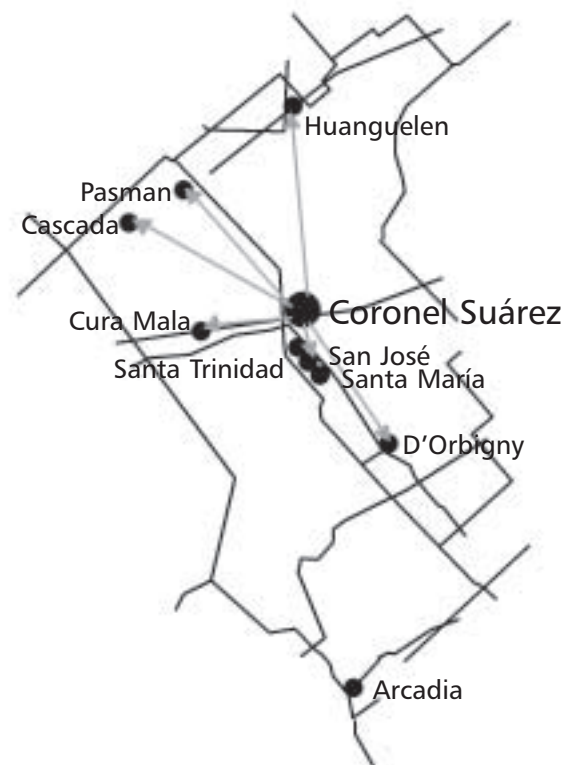
Pueden observarse en el mapa las localidades vinculadas al proyecto, cuyo eje es la ciudad principal del partido de Coronel Suárez, que lleva su nombre. En el siguiente mapa de la provincia de Buenos Aires las flechas que muestran las ciudades con las que han desarrollado mayor vinculación y existe mayor flujo de recursos.



- the necessity to optimize resources that came from national and provincial institutions orientated to the social and productive sector;
- the wish to improve the inhabitants' life quality.

Geographical situation

The districts involved in the project can be seen on the map below. The map's axis is the main city of *Coronel Suárez* district, which has its name. The second map shows the province of Buenos Aires. The arrows point to the cities that have been more involved and where there is a greater flow of resources.



2. El proyecto en etapas

Forma jurídica

El COPRODESU creó una estructura formal deliberativa y una ejecutiva, enmarcadas en la forma jurídica de *asociación civil sin fines de lucro*, en la cual la dirección está a cargo de una asamblea deliberativa, mientras que la vigilancia se formaliza en un grupo de miembros que realiza el seguimiento del grupo ejecutor. La decisión de adoptar este formato se basó en las siguientes razones:

- Es independiente del poder político, trasciende al gobernante de turno.
- Representa a las distintas instituciones intermedias que en el conjunto nuclean a la mayoría de la comunidad.
- Habilita una forma organizada de trabajo conjunto con el municipio.
- Permite la recepción de fondos de organismos públicos o privados, tanto en calidad de préstamo como de donación o subsidio.
- Contiene al Estado y a otras instituciones.²
- Permite actuar con independencia del resto de las organizaciones.
- Facilita una administración eficiente.

Objetivos

Haciendo una síntesis, los objetivos que se desprenden del estatuto son los siguientes:

- Planificar el proceso de reconversión de la producción.
- Trazar el perfil productivo del partido o distrito.

² Así lo percibieron integrantes de esta experiencia en Gualaguaychú (Provincia de Corrientes, Argentina), que también recibieron influencia de proyectos efectivizados en Italia.

2. The project's phases

Juridical form

COPRODESU created a deliberative and an executive formal structure, framed in the juridical form of “non-profit civil association”. The direction is in charge of a deliberative assembly, while the executive team is followed up by a group of members. The decision to adopt this format was based on the following reasons:

- It is independent from politic power; it goes beyond the governor of the moment.
- It represents the different intermediary institutions that group the community's majority.
- It enables an organized joint work with the municipality.
- It allows the reception of funds from public or private organizations, both as loans and as grants or subsidies.
- It contains the State and other institutions¹.
- It enables to act independently of the rest of the organizations.
- It facilitates an efficient management.

Objectives

The synthetized objectives that come out of the statute are the following:

- To plan the process of production conversion.
- To design the productive profile of the district.

² Some project's participants from Gualaguaychú (Provincia de Corrientes, Argentina) also received the influence of projects carried out in Italy.

- Difundir el espíritu de empresa, fundado en la creatividad, la innovación, la racionalidad y la intuición.
- Elevar la eficiencia de los factores de la producción agropecuaria.
- Aumentar la calidad de los productos y servicios que se generen.
- Aprovechar mejor la infraestructura existente.
- Difundir y apoyar emprendimientos similares.
- Diseñar y recomendar la aplicación de políticas de preservación del medio ambiente y de los recursos naturales no renovables.
- Desarrollar conciencia de la necesidad de superar conductas individualistas y reemplazarlas por acciones grupales que privilegien el bien común.
- Alcanzar mayores niveles de equidad social.
- Apoyar la microempresa y los microemprendimientos.
- Atender los requerimientos de las pymes en similares aspectos, facilitando la información y desarrollando acciones concretas que permitan el desarrollo asociativo.
- Consolidar la democracia y hacerla efectiva a través de la participación y el acuerdo de las entidades intermedias y el apoyo del sector público.
- Fomentar la conciencia colectiva de los derechos de los ciudadanos.

Marco normativo en el que se inscribe la propuesta

La forma jurídica adoptada exige que la propia comisión se dicte un estatuto de funcionamiento, del cual los puntos más relevantes son:

- La organización está autorizada a recibir aportes mensuales y extraordinarios de sus miembros, donaciones, legados, subvenciones y cualquier otro recurso lícito compatible con los fines propuestos. «Todos los recursos que ingresen a su

- To disseminate the enterprise spirit, based on creativity, innovation, rationalization and intuition.
- To elevate the efficiency of land and cattle production aspects.
- To increase the quality of products and services.
- To take advantage of the existing infrastructure.
- To disseminate and support similar entrepreneurships.
- To design and recommend the application of policies directed to environmental preservation of non renewable natural resources.
- To create conscience about the need to overcome individualistic conducts and replace them by group actions that privilege the common welfare.
- To reach higher levels of social equity.
- To support the micro-enterprise and micro entrepreneurships
- To pay attention to the small and micro enterprises' requirements, facilitating information and developing concrete actions that allow associative development.
- To consolidate democracy and make it effective through participation, intermediate organizations agreement and public sector support.
- To promote collective conscience of the citizens' rights.

Normative framework of this proposal

The juridical form adopted requires a working statute (made by the commission itself) whose more relevant points are:

- The organization is authorized to receive monthly and extraordinary contributions of its members, grants, legacies, subventions and any other licit source which is compatible with its ends. "All the assets of the

patrimonio estarán destinados a la comunidad y realización de su objeto social».

- Nombra presidente honorario del consejo al intendente municipal
- Distingue entre miembros activos y miembros adherentes. Mientras los primeros deben ser entidades sin fines de lucro que nucleen a personas físicas o ideales vinculadas con una actividad económica determinada, los segundos son aquellos que tienen fines de lucro.
- Los miembros activos tienen voz y voto en las asambleas; los adherentes sólo voz.
- Los miembros activos serán los beneficiarios de los trabajos del COPRODESU, sin que por ello queden exentos de aportar para cubrir los costos de los beneficios recibidos (información, asistencia técnica, etc.).
- La dirección y vigilancia estarán a cargo de un consejo directivo y el control corresponderá a una comisión revisora de cuentas. El intendente puede incluir en esta última una persona de su confianza.
- El consejo directivo se debe reunir dos veces al mes
- La estructura del consejo directivo estará conformada por las siguientes figuras: presidente, vicepresidente, secretario, tesorero y vocales.
- Ante tres ausencias consecutivas de un mismo consejero titular, se procederá al reemplazo en la forma como lo indica el estatuto.
- Las decisiones de las asambleas se tomarán por simple mayoría, con excepción de los llamados a reuniones informales y la aceptación de nuevos miembros adherentes.
- Los casos de fusión deberán contar con los dos tercios de los socios presentes, más el 51% de los miembros presentes.

patrimony will be destined to the community and to its social object”.

- It names the Municipality’s mayor as honorary president of the council.
- It distinguishes between active and adherent members. The first ones must be non profit entities that group physical or juridical persons –linked to a determined economic activity–, the second ones are profit organizations.
- The active members have voice and vote in the assemblies; adherent members only have voice.
- The active members will be the beneficiaries of *COPRODESU*’s work, but they are not free of contributing in order to cover the costs of the benefits received (information, technical assistance, etc.).
- The board of directors and follow up team will be in charge of a boarding council and the finances’ control will be in charge of an accounts’ revision commission. The mayor may include a person he/she trusts in the last one.
- The council must meet twice a month.
- The council will be integrated by a president, vice-president, secretary, treasurer and ordinary members.
- In case of three consecutive absences of the same council nominee, he/she will be replaced, according to the statute.
- The assemblies’ decisions will be adopted by simple majority, with the exception of the informal ones and the acceptance of new adherent members.
- Fusion cases must have two thirds of the votes of the partners present, and 51% of the members present.

Sector público
Municipalidad de Coronel
Suárez
Consejo Deliberante

Sector empresarial
Cámara de Comercio e
Industria de Coronel
Suárez

Sector productivo
Sociedad Rural de C. S.
Coop. Agrop. Gral. San
Martín
Coop. Cunicultores
Coop. Productores de
Cerdos
Juventud Agraria
Coop. Unidos Venceremos

Sector trabajo
Delegación Confederación
General del Trabajo

Consejo Superior

Funciones:

1. Discutir políticas de desarrollo de Coronel Suárez, planteando lineamientos generales.
2. Recepcionar inquietudes inherentes al COPRODESU.
3. Fijar objetivos generales, proyectos de desarrollo y productivos.
4. Evaluar y aprobar proyectos de desarrollo y productivos.
5. Fiscalizar el cumplimiento de dichos proyectos.
6. Administrar los fondos inherentes al funcionamiento del COPRODESU y del director ejecutivo.
7. Gestionar.

Oficina de Proyectos
Estudio, diseño y análisis técnico,
económico y financiero de
proyectos.

Director ejecutivo
Responsable de la ejecución y el seguimiento de
los proyectos.

Departamento de Capacitación
Soporte técnico.

Proyectos en ejecución

Área Técnico-Productiva

Cunicultura
Porcinos
Hortifruticultura

Área Industrialización

Frigorífico de animales
menores

**Área Comercialización y
Marketing**

A desarrollar

**Área Extensión
y Capacitación**

Escuela Agropecuaria de
Coronel Suárez
Centro de Formación
Profesional

Public Sector
Municipality of
Coronel Suárez
Deliberative Council

Enterprise's Sector
Chamber of Commerce
and Industry of *Coronel
Suárez*

Production Sector
Sociedad Rural de C. S.
Coop. Agrop. Gral. San
Martín
Coop. Cunicultores
Coop. Productores de
Cerdos
Juventud Agraria
Coop. Unidos Venceremos

Labor Sector
Delegation *Confederación
General del Trabajo* (Labor
General Confederation)

Superior Council

Functions:

1. To discuss development policies in *Coronel Suárez*, defining general lines of action.
2. To receive and pay attention to ideas and worries concerning COPRODESU.
3. To set general objectives, development and productive projects.
4. To assess and approve development and productive projects.
5. To check out those projects' implementation.
6. To administrate the funds of COPRODESU and its executive director.
7. To manage COPRODESU.

Project's Department
In charge of the study, design,
and technical, economic and
financial analysis of the projects.

Executive Director
Responsible for the project's implementation
and follow up.

Training Department
Technical Support.

Projects in course

**Technical-Productive
Area**

Cuniculture
Swines
Horticulture

Industrialization Area

Small animals Frigorific

**Commercialization &
Marketing Area**

To be developed

**Extension & Training
Area**

*Escuela Agropecuaria de
Coronel Suárez* (school of
cattle and land issues)
Professional Training
Center

Esquema de la estructura y funciones

La estructura con que se creó el COPRODESU, a cuyo diseño se llegó tras varias reuniones deliberativas, manifiesta una clara división entre las áreas de decisión estratégica y operativa.

Descripción del proceso de formación

La creación del COPRODESU se debió al interés manifiesto de un grupo de personas que percibían la necesidad de preparar el futuro, principalmente en los aspectos productivos y económicos.

Tras la conformación de un grupo promotor, surgido del programa *Mesa agropecuaria* que impulsaba la Casa de Campo, se logró un amplio respaldo municipal. Asimismo, las entidades —principalmente la Cámara de Comercio a través de su presidente, Lic. César Doria— fueron limando las pequeñas asperezas que distancian a los integrantes de unas y otras, gracias a la idea de reunir a los líderes a comer asados y facilitar así que se conocieran y percibieran que todos pretendían objetivos similares para la comunidad.

Por otro lado, dos miembros del Concejo Deliberante y personal de la delegación del Ministerio de Agricultura debatieron sobre posibles actividades que promovieran nuevos emprendimientos y otorgaran dinamismo a los existentes, principalmente industrializando la producción primaria y proponiendo cambios en los paradigmas productivos.

Estos dos vectores unidos dieron forma al COPRODESU en su etapa inicial. Hay que remarcar que este proceso se dio en medio de un cambio político, y se logró que el intendente entrante acordara con el saliente la continuidad y profundización del apoyo a la entidad.

Hasta obtener la personería jurídica el COPRODESU atravesó varias etapas:

1ª etapa. En forma inorgánica se comenzó a delinear el proyecto, que tomó forma luego del 1^{er} Simposio Internacional de Municipios del Mercosur. En esta etapa el municipio adquirió un

Structure and functions

COPRODESU's structure, reached after several deliberative meetings, shows a clear division between the strategic areas and the operative ones.

Description of the formation process

COPRODESU's creation resulted from the interests of a group of people that felt the necessity to prepare the future, mainly in productive and economic aspects.

After the creation of a promotion group (originated at the *Mesa Agropecuaria* program), a strong municipal support was obtained. The entities —mainly the Commerce Chamber's president, Lic. César Doria— overcame the small differences that separated the members by gathering the leaders at barbecues and making easier their meeting and the realization that they all had similar objectives for the community.

In addition, two members of the Deliberative Council and staff of the Ministry of Agriculture discussed possible activities to promote new entrepreneurs and to make the already existing ones more dynamic, by industrializing the primary production and suggesting changes in the productive paradigms.

These two united factors gave shape to *COPRODESU* at its initial phase. It must be mentioned that this process took place in the middle of a political change, and the fact that the new mayor made an agreement with the former one in order to give continuity and to deepen the entity's support, was an achievement.

Until the juridical frame was obtained, *COPRODESU* went through several stages:

1st. stage. The project started to be designed in an disorganized way. Later on it took shape after the 1st International Symposium of Mercosur's Municipalities. At this stage, the municipality acquired a strong commitment to the

fuerte compromiso con el proyecto, y tanto el entonces intendente como quien lo sucedería trabajaron en su desarrollo.

Fue en esta etapa cuando comenzaron las primeras negociaciones con el Ministerio de la Producción de la Provincia de Buenos Aires. Se le solicitaba la cesión de unas tierras a la Escuela Agropecuaria, la que a su vez las cedería al COPRODESU a fin de dar nacimiento al Parque Agrotecnológico.

También se trabajó en la organización de una carrera de Industrias Cárnicas, que se dictaría por única vez, con el fin de capacitar trabajadores para un sector de la industria que se encontraba en expansión en la localidad.

2ª etapa. Las dificultades económicas y la multiplicidad de actividades del Municipio y demás entidades produjeron un estancamiento en las actividades del COPRODESU. Sin embargo, el nacimiento del Instituto de Desarrollo Empresarial Bonaerense (IDEB) renovó los bríos. Esta entidad provincial de apoyo a las pymes se vincula a instituciones intermedias que representen a las fuerzas vivas de una localidad. Tanto el municipio como las demás entidades vieron en el IDEB la oportunidad de continuar el proyecto del COPRODESU contando con apoyo económico y técnico provincial.

3ª etapa. Nace entonces la entidad COPRODESU, con personería jurídica propia y órganos de dirección. El primer presidente del Consejo Directivo fue el Ing. Luis Javier Cassanovas. El desarrollo del plan que sería implementado se encomendó al Ing. Osvaldo Fuentes Lema, director ejecutivo de la entidad.

Si bien los proyectos e ideas-proyecto estaban desde el comienzo, fue en esta etapa cuando encontraron mayores posibilidades de plasmarse, tanto por razones económicas como legales.

Desde el punto de vista económico, la formalización del COPRODESU logró que las demás entidades participantes acordaran un aporte económico destinado a sostener la estructura ejecutiva. También se obtuvo el compromiso del intendente municipal, pero hasta la fecha no se ha logrado que el Concejo Deliberante y el Poder Ejecutivo impulsen una ordenanza que garantice este aporte, el cual significaría un ingreso estable con

project, and both the mayor of the moment and his successor worked on its development.

It was at this stage when the first negotiations with the Ministry of Production of Buenos Aires Province started. The Ministry was asked the concession of lands to the *Escuela Agropecuaria* (Land and Cattle School) which would give them in turn to *COPRODESU* in order to create the Agro-technological Park.

A career in Meat Industries was organized in order to train workers for an industry sector that was expanding in the district. This course would be dictated only once.

2nd Stage. Economic difficulties and the multiplicity of activities of the Municipality and the other entities provoked a stand by in *COPRODESU's* activities. In spite of that, the creation of the *Instituto de Desarrollo Empresarial Bonaerense –IDEB* gave new impulse. This provincial entity that gives support to small and micro-enterprises is linked to intermediate institutions that represent the local actors of the district. The Municipality and the other organizations saw in the IDEB the opportunity to continue *COPRODESU's* project with the province's economic and technical support.

3rd Stage. *COPRODESU* acquires its own juridical status and directing board. The first president of the Boarding Council was the Eng. Luis Javier Cassanovas. The design of the plan to be implemented was given to the Eng. Osvaldo Fuentes, Executive Director of the entity.

Even though the projects and project-ideas were present since its very beginning, it was at this stage when there were better opportunities to put them into practice, both for economic and legal reasons.

From the economic point of view, the *COPRODESU's* formalization made it possible for the participant entities to agree upon an economic contribution to sustain the executive structures. The mayor's commitment was also obtained, but until now the Deliberative Council and the Executive Power have not promoted a regulation to guarantee this contribution. This regulation would mean a stable income

independencia de la buena voluntad del gobernante en ejercicio.

En este sentido, el aporte que se logró desde el IDEB, junto con los demás fondos, conforma un ingreso que permite pagar los costos fijos. Para el desarrollo de los proyectos se recurre a diferentes organismos nacionales, provinciales y al propio municipio. El alto grado de articulación obtenido en esta etapa asegura el comienzo de varios proyectos y la continuidad de otros.

Actores involucrados

Los principales actores involucrados en la creación del COPRODESU son, por sectores:

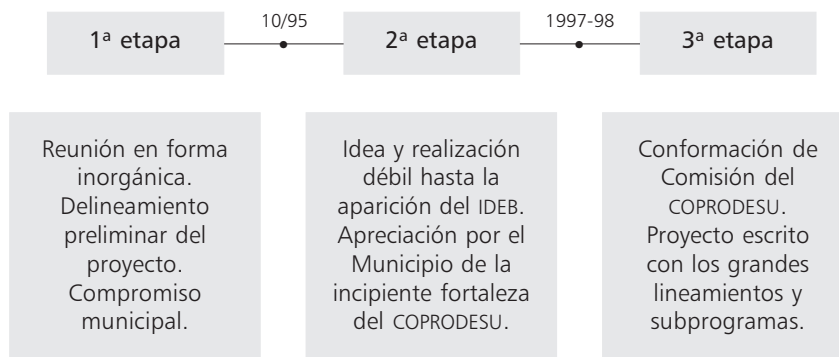
independently of the good will of the municipal officials of the moment.

The contribution achieved by the IDEB's, along with the rest of the funds, measures up an income enough to pay the permanent expenses. In order to develop the projects, different national, provincial institutions and the municipality itself are contacted. The high level of articulation obtained at this stage ensures the beginning of several projects and the continuity of others.

Actors involved

The main actors involved in COPRODESU's creation are:

Etapas que ha atravesado el COPRODESU



Sector público

- Municipalidad de Coronel Suárez.
- Concejo Deliberante.
- Instituto de Desarrollo Empresario Bonaerense (IDEB), organismo provincial.

Sector empresarial

- Cámara de Comercio e Industria de Coronel Suárez.

Sector productivo

- Sociedad Rural de Coronel Suárez.
- Cooperativa Agropecuaria General San Martín.
- Cooperativa Cunicultores.
- Cooperativa Productores de Cerdos.
- Juventud Agraria. Cooperativa Unidos Venceremos.

Public Sector

- Municipality of Coronel Suárez.
- Deliberative Council.
- Enterprise Development Institute of Buenos Aires (Instituto de Desarrollo Empresario Bonaerense –IDEB), provincial organism.

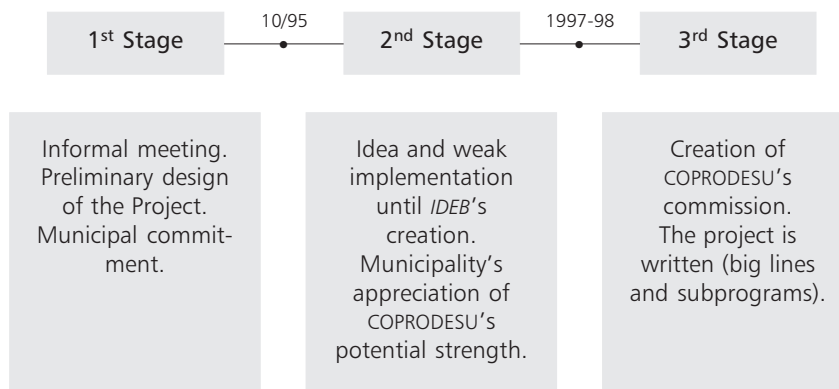
Enterprise's Sector

- Chamber of Commerce and Industry of *Coronel Suárez*.

Productive Sector

- Rural Society of *Coronel Suárez*.
- *Cooperativa Agropecuaria General San Martín*.
- *Cooperativa Cunicultores*.
- *Cooperativa Productores de Cerdos*.
- *Juventud Agraria. Cooperativa Unidos Venceremos*.

Stages of COPRODESU'S development



Entidad	Convenio	Objetivo
Banco Nación	No	
Centro Formación Profesional Parroquial Sta. María	No	
Consejo Federal de Inversiones. Unidad de Vinculación Pcial.	No	Obtener financiamiento para proyectos productivos, especialmente apícolas.
Consejo Pcial. de Educación Tecnológica (COPRET)	No	
Fondo Tecnológico Argentino	No	Obtener subsidios para proyectos de desarrollo tecnológico
IDEB	Sí	Desarrollar en la localidad los programas que el IDEB propone para las pymes en concordancia con los objetivos del COPRODESU. Esta alianza provocó la formalización de la entidad.
Subsecretaría de Promoción de la Microempresa dependiente del Ministerio de la Producción de la Pcia. de Bs. As.	No	Obtener fondos para capacitación e inversión para microempresas.
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	No	Difundir e implementar los programas que desde esa subsecretaría se proponen
Gerencia de Empleo y Capacitación dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos	No	Difundir e implementar los programas que desde ese ministerio se proponen a fin de beneficiar a las empresas de la localidad
Subsecretaría de Promoción del Empleo dependiente del Ministerio de Trabajo de la Pcia.	No	Difundir e implementar los programas que desde ese ministerio se proponen a fin de beneficiar a las empresas de la localidad
Subsecretaría de Organizaciones No Gubernamentales y Relaciones Institucionales de la Pcia. de Bs. As.	No	Obtener apoyo y guía para la organización COPRODESU.
Universidad Nacional del Sur	Sí	
Universidad Tecnológica Nacional	Sí	
Universidad Nacional del Centro de la Pcia. de Buenos Aires	Sí	Recibir asesoramiento técnico en distintos sectores, como el apícola y el ovino.
INTA	Sí	El COPRODESU se compromete a aportar el espacio físico, la instalación completa de una sala de ordeño para ovejas y otras maquinarias. El CERBAS se compromete a gestionar ante el Centro Regional Patagonia Norte la entrega de un núcleo genético ovino.
UATRE (Nacional)	Sí	Gastronómicos y COPRODESU convienen trabajar mancomunadamente en pos de la capacitación en todos los niveles de los recursos humanos.
La Bancaria (Regional)	Sí	
Centro de Formación Profesional n° 401	Sí	El CFP n° 401 y el COPRODESU acuerdan trabajar mancomunadamente en pos de la formación profesional en todos los niveles de los recursos humanos.
FOGABA	No	
Banco Provincia	No	
Federación de Parques Científicos y Tecnológicos de la Pcia. de Buenos Aires	No	

Entity	Agreement	Objective
<i>Banco Nación</i> (bank)	No	
Centro Formación Profesional Parroquial Sta. María (professional training center)	No	
Consejo Federal de Inversiones. Unidad de Vinculación Pcial. (federal council of investments)	No	
Consejo Pcial. de Educación Tecnológica (COPRET) (provincial council of technological education)	No	To obtain funds for productive projects, especially in apiculture.
Fondo Tecnológico Argentino (technological fund)	No	To get subsidies for technological development projects
IDEBA	Yes	To develop the programs proposed by <i>IDEBA</i> in accordance with COPRODESU's objectives. This alliance made the entity's formalization possible.
Sub-secretary of Micro-entrepreneurship promotion (depending from the Ministry of Production of Buenos Aires Province)	No	To raise funds for training and inversion for the micro-enterprises.
Ministry of Agriculture, Cattle and Food	No	To disseminate and carry out programs proposed by the Sub-Secretary.
Management of Employment and Training of the Ministry of Labor, Employment and Human Resources Training	No	To disseminate and implement the programs proposed by the Ministry, in order to benefit the district's enterprises.
Sub-secretary of Employment promotion, of the Ministry of Labor of the Province	No	To disseminate and carry out the programs proposed by the Ministry, in order to benefit the district's enterprises.
Sub-secretary of non governmental organizations and institutional relations of Buenos Aires Province	No	To obtain support and guide for COPRODESU
National University of the South	Yes	
National Technological University	Yes	
National University of the Center - Buenos Aires Province	Yes	To receive technical assistance in different sectors, such as apiculture and ovine ones.
INTA	Yes	COPRODESU commits itself to provide physical space, the complete installation of a milking facility and other machinery. <i>CERBAS</i> commits to negotiate with the <i>Centro Regional Patagonia Norte</i> an "ovine genetic nucleus".
UATRE (Nacional) <i>La Bancaria</i> (regional)	Yes Yes	Gastronomists and COPRODESU agree to work together for human resources training at all levels
Professional Training Center N° 401	Yes	PTC n° 401 and COPRODESU agree to work together for the professional training of human resources at all levels
FOGABA	No	
Banco Provincia	No	
Federation of scientific and technological parks of Buenos Aires Province	No	

Sector laboral

- Delegación de la Confederación General del Trabajo.

3. Alianzas

En el cuadro siguiente se presentan las principales alianzas —formales y no formales— constituidas por el COPRODESU.

Principales restricciones al desarrollo local superadas a través de alianzas

La iniciativa se enfrentó a importantes restricciones que pudieron superarse. Los principales logros en este aspecto fueron:

- participación de la mayoría de las instituciones intermedias locales y autoridades municipales (representantes de la producción, el comercio, el trabajo y el sector público);
- independencia de los partidos políticos;
- planificación continuada;
- canalización adecuada de los programas de empleo, capacitación y financiamiento de emprendimientos provenientes de organismos públicos nacionales y provinciales;
- generación de un espacio de discusión de proyectos de interés comunitario, en el que se pueden plantear diferentes proyectos y discutirlos con otros líderes de la comunidad;
- generación de información para uso de la comunidad.

Labor Sector

- Delegation of the General Confederation of Labor.

3. Alliances

The next diagram shows the main formal and informal alliances constituted by *COPRODESU*.

Main restrictions to local development overcome by the alliances

The initiative faced important restrictions that could be overcome. The main achievements in this aspect were:

- Participation of the majority of the local intermediate institutions and municipal authorities (representatives from the production, commerce, labor, and the public sector);
- independence from political parties;
- continued planning;
- proper canalization of the employment, training and financing programs of national and provincial public institutions;
- generation of a space for community projects's discussion, where different projects can be presented and discussed with other community leaders;
- generation of information for the use of the community.

4. Productos finales de las alianzas para el desarrollo local

Aportes realizados desde el COPRODESU

Sociales

Se creó un espacio para la discusión de proyectos vinculados al quehacer productivo, a la ocupación de mano de obra y a la capacitación laboral. La actividad de la institución dinamizó la comunicación entre los distintos actores sociales, políticos y económicos, con lo que se contribuyó a mejorar el uso de los recursos.

La capacitación brindada en diversas áreas ha generado mano de obra vinculada a actividades productivas impulsadas en el Parque Agrotecnológico, además de ofrecer una oportunidad a jóvenes y mujeres, que son quienes encuentran mayores dificultades de inserción.

Los proyectos presentados y el trabajo realizado por el COPRODESU dieron origen a actividades asociativas que adoptaron un formato poco frecuente en la comunidad, especialmente en lo referido a actividades de riesgo empresario.

La articulación con entidades de tipo social —comedores, hogar de ancianos— permite diseñar una mejor articulación entre el sector productivo y los distintos actores de contención social.

Económicas

La intervención del COPRODESU ha permitido canalizar créditos del sector público para la creación de emprendimientos productivos, capacitación y empleo. También se obtuvieron las tierras para la creación del Parque Agrotecnológico y fondos para inversión en infraestructura.

En todo momento ha estado presente el propósito de crear puestos de trabajo, fortalecer las actividades productivas existentes, invertir en infraestructura productiva y captar de recursos extrazonales para la implementación y el desarrollo de los proyectos.

4. Final products of the alliances for local development

COPRODESU's contributions

Social contribution

A space was created for the discussion of projects linked to the productive work, to manpower occupation and labor training. The institutional activity encouraged the communication among the different social, political and economic actors, and contributed with them to improve the use of resources.

The training given in different areas has generated manpower linked to productive activities impelled by the Agro-technological Park, besides offering an opportunity to young people and women, who are the ones who find more difficulties for insertion.

The projects presented and the work developed by COPRODESU originated associative activities that adopted an infrequent format in the community, especially concerning activities of business risk.

The articulation with social entities —communal dining-rooms, adults' care centers— allows the design of a better articulation between the productive sector and different social actors.

Economic contribution

COPRODESU's intervention has allowed the canalization of public sector credits to create productive entrepreneurs, training and employment. Lands for the Agro-technological Park and funds for infra-structure inversion were also obtained.

The purpose of creating new jobs, strengthening the existing productive activities, investing on productive infra-structure and getting extra-zone resources for projects' implementation and development, has been present all the time.

Mediante gestiones realizadas por el COPRODESU, el Centro de Formación Profesional de Coronel Suárez logró contar con un aula para la enseñanza de computación.

Políticas

Se destaca el apoyo y la participación brindados por los intendentes y miembros del Concejo Deliberante en el COPRODESU, que han sido constantes, aun cuando su intensidad ha variado egún los diferentes momentos. Lo más relevante es que en el último año el ejecutivo comunal delegó en el COPRODESU las actividades de la Secretaría de la Producción de la localidad.

La participación de la ciudadanía es aún débil, y la de las instituciones, dispar. Se destaca en este sentido el compromiso de la Cámara de Comercio desde un comienzo.

Para mejorar la participación, durante el año 2001 se implementaron dos talleres abiertos a la comunidad, a fin de conocer el entramado social.

De gestión

Entre los aprendizajes valorados por la comunidad se encuentra la autonomía de la entidad respecto a los partidos políticos y el uso eficiente de los recursos.

La necesidad de informarse acerca de lo que ocurre en la comunidad permitió generar una metodología de recolección de información de consumo en la localidad. Esta resulta de utilidad tanto para la implementación de programas sociales como para la instalación de inversiones productivas orientadas a los consumos.

El acceso a la información es abierto a la comunidad en general y a otras instituciones. Además, el COPRODESU gestiona la obtención de información para los emprendedores de la localidad, dando así solución a uno de los principales problemas de la pequeñas empresas.

La fortaleza mayor que se percibe en la gestión es la capacidad de articulación de quienes conducen, su vínculo permanente

COPRODESU's negotiations made it possible to get a classroom for computer training for the Professional Training Center (Centro de Formación Profesional).

Political contribution

The support and participation of the mayors and members of the Deliberative Council in *COPRODESU* is remarkable. This support has been constant, although it has had different intensity according to the different moments. The most outstanding fact is that last year, the communal executive delegated in *COPRODESU* the activities of the Secretary of Production of the district.

Citizen's participation is still weak, and the institutions' one, erratic. The Chamber of Commerce commitment has been remarkable from the beginning.

In order to improve the participation and to know the social network, two open workshops were carried out in 2001.

Management contribution

Among the new learning valued by the community, we can find the autonomy of the entity in relation to the political parties and the efficient use of the resources.

The necessity of getting informed about what happens in the community allowed the generation of a methodology for local consume information gathering. This is useful both for the implementation of social programs as well as for the installation of productive investments orientated to the consume.

Access to information is opened to the community and to other institutions. What is more, *COPRODESU* manages the acquisition of information for the local entrepreneurs, as a solution to one of the main problems of small businesses.

The main strength perceived in the management is the articulation capability of the leaders, their permanent link with local, provincial, regional and national institutions. This made

con las instituciones locales, provinciales, regionales y nacionales. Esto ha permitido superar los momentos de crisis, principalmente financiera, puesto que siempre ha habido entidades prestas a dar solución a los problemas surgidos.

Breve balance de la situación antes y después de la creación de alianzas para el desarrollo local

Desde el punto de vista social, desde la creación del COPRODESU la localidad cuenta con un espacio para la discusión e implementación de políticas de capacitación orientadas a la generación de emprendimientos y a la ocupación de mano de obra. La institución es también un espacio donde canalizar algunas de las inquietudes de las organizaciones que la conforman.

Desde el punto de vista económico se ha constituido en el referente de consulta para quienes desean realizar inversiones en la localidad, principalmente las vinculadas a producciones no tradicionales y a pequeños emprendimientos. Es la institución no gubernamental que tiene el conocimiento y la capacidad de articulación para la obtención de fondos destinados a emprendimientos productivos, capacitación, infraestructura y ocupación de mano de obra.

A partir del COPRODESU la localidad dispone de un espacio donde instalar emprendimientos productivos vinculados a producciones no tradicionales, con infraestructura adecuada y acceso al asesoramiento permanente de los técnicos de la entidad. Hoy son 19 los emprendimientos productivos con diferente grado de desarrollo.

Productores de los sectores productivos apícola y ovino, entre otros, han canalizado sus preocupaciones y encontrado mejoras concretas a sus problemas económicos gracias a la intervención efectiva del COPRODESU.

Desde el punto de vista político, es un espacio donde las distintas fracciones, sectores, entidades pueden discutir una orien-

it possible to overcome moments of crisis, mainly the financial one, as there have always been entities ready to give solution to the arising problems.

Brief balance of the situation before and after the creation of alliances for local development

From a social point of view, since *COPRODESU's* creation the district has a space for discussion and for carrying out training policies orientated to generate entrepreneurships and manpower occupation. The institution is also a space where some of the problems of the integrating organizations can be canalized.

From an economic point of view, it is a consulting reference for those ones who wish to invest in the district, especially for the investments linked to non traditional production and small entrepreneurships. It is the non governmental organization that has the knowledge and articulation capability for raising funds destined to productive entrepreneurships, training, infra-structures and manpower occupation.

Since *COPRODESU's* creation, the district has a place to install productive entrepreneurships linked to non traditional production, with a proper infra-structure and access to permanent technical advice from the entity's technicians. Today there are nineteen productive entrepreneurships with different levels of development.

Producers from the apiculture and sheep sectors, among others, have canalized their worries and have found concrete improvements in their economic problems, thanks to *COPRODESU's* effective intervention.

From a political point of view, it is a space where the different fractions, sectors, entities may discuss an orientation

tación para las actividades productivas a impulsar y proyectar el distrito. Hasta la creación del COPRODESU cada entidad hacía lo que podía, además de desconocer qué actividades realizaban las demás. De esta forma se mejoraron las comunicaciones y se logró un mayor aprovechamiento de los recursos, lo cual permite contratar profesionales que brindan soluciones e impulsan la implementación de los proyectos. El alcance puede ser mayor si comienzan a participar otras entidades y se potencia la comunicación.

Índices generales de impacto y avance de la propuesta

Aunque es muy difícil confeccionar indicadores, pueden describirse los siguientes resultados:

- Se creó el Parque Agrotecnológico y se construyó infraestructura para su funcionamiento. Es un espacio vinculado a la creación de empresas y a su articulación con las tecnologías de producción más modernas y adecuadas a cada proyecto.
- Se crearon 19 emprendimientos productivos en el Parque Agrotecnológico, con créditos de distintos organismos (los fondos obtenidos suman US\$ 111.000).
- Se implementó un programa de producción ovina que mejoró la calidad de la carne y la lana producida, además de haber avanzado en la cadena comercial con un aumento del 40% en el valor de la carne.
- Se capacitaron más de trescientas personas con vistas a distintos proyectos productivos.
- Se logró la unión de productores apícolas para la compra de materiales, y actualmente se trabaja para llegar a la comercialización conjunta. Los apicultores obtuvieron créditos para mantener e incrementar la producción.
- Se implementó un programa de modernización del comercio minorista articulado con un proyecto del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Coordinadora de Acciones

for productive activities to promote and project the district. Until *COPRODESU's* creation, each entity did what it could and did not know what activity the others were doing. Communications have improved and a better use of the resources has been achieved, which allows the hiring of professionals who give solutions and promote the carrying out of the projects. The output may be even greater if other entities start to participate and communications are improved.

The proposals' outputs

Even though it is very difficult to make indicators, the following outputs may be described:

- The Agro-technological Park and its infra-structure were built. The Agro-technological Park deals with enterprises' creation and with their articulation with more modern and adequate production technologies.
- Nineteen productive entrepreneurship were created at the Agro-technological Park, with the credit of different organizations (the funds raised sum up US\$ 111.000).
- A sheep production program was implemented. This program improved the quality of the meat and wool produced and it also advanced in the commercial chain with an increase of 40% in the meat value.
- More than three hundred people were trained for different productive projects.
- The apiculturists' union was achieved in order to buy materials and there are negotiations to reach a joint commercialization. The apiculturists obtained credits to keep and increase the production.
- A modernization program to update the retailer's commerce was implemented with a project of the Inter American Development Bank (IADB) and the Commerce Shares Coordination (*CAME*). As a result, an associative

Mercantiles (CAME). Como resultado se formó un grupo asociativo de almaceneros y pequeños mercados. Otros resultados son la mejora de la imagen del grupo, la capacitación de los propietarios, la mayor eficiencia en los procesos de compra.

- En el período enero-junio del 2001 se generaron 155 puestos de trabajo, entre permanentes y temporarios, a partir de la canalización adecuada de los programas nacionales y provinciales de empleo. Esto proporcionó al distrito un ingreso de US\$ 187.281.
- Mediante programas de formación laboral —en articulación con el Ministerio de Trabajo, empleo y formación de recursos humanos de la administración nacional— se brindó capacitación para la producción de chinchillas, producción láctea, dulces y encurtidos, badana, ropa deportiva, manejo del cartón, producción forestal. El monto ingresado por estos conceptos alcanza US\$ 72.000.
- A través de proyectos de uso de crédito fiscal —en coordinación con tres empresas de la localidad que cedieron el crédito—, se obtuvieron fondos por US\$ 41.400 que se destinaron a infraestructura y capacitación.
- Al menos dos localidades vecinas han solicitado asesoramiento al COPRODESU para replicar la experiencia.

group of retailers and small markets was created. Other outputs are the improvement of the groups' image, the owners' training, the improved efficiency of the buying processes.

- Between the months of January and June 2001, 155 temporary and permanent jobs were generated, as a result of an adequate canalization of the national and provincial employment programs. This provided the district with an income of US\$ 187.281.
- Labor training programs —articulated with the Ministry of Labor, Employment and Human Resources Education— gave training for the production of chinchillas, dairy products, jams and pickles, kerchiefs, sports clothes, pasteboard handling, forestry. The amount got for these concepts reaches the US\$ 72.000.
- Fiscal credit projects —in coordination with three local companies that gave the credit— made it possible to obtain funds for US\$ 41.400, which were destined to infra-structure and training.
- At least two neighbor districts have asked for COPRODESU's advice in order to replicate the experience.

Una experiencia en localidades de extrema pobreza urbana, Cerro Navia (Chile)

An experience in towns of extreme urban poverty, Cerro Navia, Chile

1. Contexto inicial

En el año 1997, en el marco de un programa institucional de Desarrollo Local y Ciudadanía, SUR iniciaba un proceso de intervención social en campamentos de la ciudad de Santiago de Chile, en la comuna de Cerro Navia. Este Programa tenía como objetivo la profundización de espacios de ciudadanía a través del fortalecimiento de la participación, la articulación de acciones y la capacidad de propuesta de los actores sociales para llevar adelante sus proyectos de desarrollo social, familiar e individual. Para ello se inició un trabajo de apoyo al fortalecimiento de las capacidades individuales y organizacionales de los habitantes de campamentos, enfatizando la construcción de vínculos con el entorno institucional y territorial.

En 1998, segundo año de trabajo de SUR en campamentos, el Estado inauguró el programa Chile Barrio (PCHB), para el que fueron seleccionados tres campamentos de la comuna de Cerro Navia. Simultáneamente, el municipio solicitó a SUR la gestión y coordinación de una Mesa Técnica, ente responsable de supervisar y asesorar la marcha de este programa estatal en la comuna. Al trabajo de construcción de capital social y redes se sumaba así una iniciativa estatal que agregaba nuevos recursos al programa de desarrollo ya en marcha.

1. Initial context

In the frame of a Local Development and Citizenship institutional program, SUR began, in 1997, a process of social intervention in shanty-towns of Santiago de Chile, in *Cerro Navia* commune. This Program had the objective to deepen the citizenship spaces through the participation strengthening, the action articulation and the proposal capability of social actors to take ahead social, family and individual development projects. A support work to strengthen individual and organisation capacities of the shanty-town inhabitants was started, emphasising the bonds construction with the institutional and territorial environment.

In 1998, second year of SUR shanty-towns work, the State inaugurated the program *Chile Barrio* (PCHB) (neighbourhood program), selecting three commune *Cerro Navia's* shanty-towns. Simultaneously, the municipality requested SUR the administration and co-ordination of a *Mesa Técnica* (Technical Board), entity responsible for the on going supervision and advisory of this state program in the commune. To the social capital and network creation it was added a State initiative that gives new resources to the development program in progress.

En 1999 esta Mesa Técnica logró transformarse en una Mesa de Concertación entre diversos actores y acordar un plan de acción interinstitucional que incorporó distintas líneas de trabajo para los campamentos. Entre ellas, la construcción de viviendas básicas era tal vez el más esperado de los recursos agregados.

Desde el año 2000 SUR ha logrado trascender los niveles locales de trabajo y comenzó a asesorar el nivel nacional y regional del PCHB a partir del rediseño del modelo de gestión del programa en su conjunto. Se logró así uno de los principales objetivos de la experiencia microlocal: extraer lecciones de política para niveles regionales y nacionales. La tarea minuciosa de monitoreo y sistematización de cada una de las etapas del programa contribuyeron a dar este paso de construcción de conocimiento y políticas a partir de una experiencia tan puntual como esta Mesa de Concertación entre actores e instituciones que trabajaban en campamentos.

Políticas focalizadas territorialmente

En la década de los noventa se inició en Chile una tendencia al desplazamiento de las políticas sociales desde una mirada sectorial hacia una integrada o sistémica, en la que la focalización en el territorio permitiría: a) movilizar y expandir los recursos, los activos, las capacidades con que cuentan las personas, las familias y las organizaciones sociales para salir adelante con su propio esfuerzo (actoría social); y b) ampliar sus redes sociales, económicas, de asesoría y asistencia técnica a fin de expandir su radio de acción hacia entornos de no pobres.

Desde esta óptica, las formas de trabajo participativo —esto es, de involucramiento y compromiso de los sectores pobres en el proceso de implementación de la política— se vuelven imprescindibles. El enfoque de gestión territorial en la superación de la pobreza surge como el modelo más adecuado para concretar de manera eficiente los principios antes señalados. Y la institucio-

In 1999 this *Technical Table* was able to become an *Agreement Table* for different actors and accorded an inter-institutional action plan incorporating different work lines for the shanty-towns. Among them, the basic housing construction was perhaps the most prospective in the added resources.

Since 2000 *SUR* has been able to transcend the local work levels and began to advise the national and regional level of the PCHB starting from the redesign of the management program pattern as a whole. One of the micro-local experience main objectives was achieved: to extract policies lessons for regional and national levels. The meticulous monitoring and systematising task of each one of the program stages contributed to take this step of knowledge and policies creation, starting from such a punctual experience as this *Table of Agreement* among actors and institution working in shanty-towns.

Territory focused policies

During the 90s decade, in Chile began a tendency to move social policies from a partial perspective toward an integrated or systemic one focused on the territory, that allows: a) to mobilise and expand the resources, the assets, people's capabilities that families and social organisations count on, to go ahead with their own effort (social action); and b) to enlarge their social, economic, advisory and technical assistance network in order to expand their radio action towards non poor settings.

From this perspective, the participatory work model —that is the involvement and commitment of the poor sectors in the policies implementation process— becomes indispensable. The approach of territorial administration as a way to overcome the poverty arises as the most appropriate pattern to efficiently reach the pointed out principles. The local institutions and their

alidad local y sus agentes —por su proximidad a los territorios y sus habitantes— resultan actores clave en la relación con los sujetos de política.

La pobreza de la comuna

Cerro Navia es una comuna pobre. Según la encuesta CASEN 98,¹ en ella residen 41.562 familias, algo menos del 3% de las familias de la Región Metropolitana. Sin embargo, hay mayor proporción de pobres e indigentes (22,2% y 4,4%) que en el resto de la región (11,9% y 3,5%), si bien entre 1996 y 1998 la población en situación de indigencia se redujo en 2,4 puntos porcentuales, trasladándose hacia la pobreza, que aumentó en un 2,4%.

Para 1998, en términos de ingresos monetarios mensuales del hogar, el promedio para Cerro Navia se ubicaba en \$ 285.583, mientras ascendía a \$ 601.592 para la Región Metropolitana y a \$ 471.005 para el total del país.

Los subsidios monetarios, si bien para los hogares de Cerro Navia representan un muy pequeño porcentaje del ingreso monetario del hogar (2,0%), registraban un pequeño aumento del 0,8% con respecto a 1996. Este aumento había favorecido a los hogares pobres no indigentes, para los que estos subsidios pasaron de un 3,7% en 1996 a un 8,8% en 1998. En cambio, en el mismo período los hogares indigentes habían visto disminuir en un 4,7% el peso del subsidio en el total de los ingresos monetarios del hogar, de 17,2% a 12,5%.

Aun así, estos porcentajes son superiores a los promedios para la Región Metropolitana (0,5%) y para el total del país (0,9%). Sólo en los hogares indigentes de Cerro Navia la proporción de los subsidios monetarios en el ingreso monetario del hogar (12,5%) es inferior al promedio nacional (16,4%).

¹ Fuente: Mideplan, Departamento Información Social, Encuesta Casen 1998.

agents –due to their vicinity to the territories and their inhabitants– are the key actors for the relationship between political subjects.

The poverty of the commune

Cerro Navia is a poor commune. According to CASEN's 98¹ survey, 41,562 families live there, less than 3% of the families who live in the Metropolitan Region. However, it is proportionally the region with a greater amount of poor and indigents (22.2% and 4.4%) than in the rest of the region (11.9% and 3.5%), even though between 1996 and 1998 the population in indigence situation decreased 2,4 percentage points, moving towards poverty that increased 2.4%.

In 1998, in terms of monthly home income, the average for *Cerro Navia* was situated in \$ 285,583, raising to \$ 601,592 for the Metropolitan Region and to \$ 471,005 for the whole country.

The subsidies, that represented a very small percentage income for *Cerro Navia's* homes (2.0%), registered a small increase of 0.8% compared with 1996. This increase favoured the poor non indigent homes, as these subsidies went from 3.7% in 1996 to 8.8% in 1998. On the other hand, in the same period the subsidy for the indigent homes decreases in 4.7%.

Even so, these percentages are superior to the averages for the Metropolitan Region (0.5%) and for the country as a whole (0.9%). *Cerro Navia* is the only commune where the indigent subsidies proportion of the total home income (12.5%) is inferior to the national average (16.4%).

¹ Source: *Mideplan*, Social Information Department, CASEN Surveys 1998.

La pobreza de esta comuna se expresa en indicadores que ilustran bien las inequidades del país. En términos de educación, el promedio para los habitantes de Cerro Navia es de 8,7 años, es decir, poco más que la enseñanza básica completa. Este promedio está por debajo del nacional (9,7 años) y del de la Región Metropolitana (10,4 años). La tasa de analfabetismo de la comuna es de 5,5%, muy superior a la de la región (2,5%) y el país (4,6%).

Con relación a la participación en la fuerza de trabajo,² se observa que la fuerza laboral activa disminuyó entre 1996 y 1998, pasando de un 61% a un 57,8%. La fuerza de trabajo inactiva, en cambio, aumentó de un 39% a un 42,2%. Tal como sucede con los indicadores anteriores, en 1998 la comuna poseía dos puntos porcentuales más de inactivos que el promedio de la región.

En cuanto a la desocupación, entre 1996 y 1998 la comuna pasó de un 8,15% a un 12,4% de desocupados. Los promedios para noviembre de 1998 se ubicaban por encima de la media nacional y regional (9,9% y 9,6% respectivamente).

Respecto al acceso al sistema de salud, entre 1996 y 1998 aumentó en la comuna la población que se atiende en el sistema público, pasando de un 60,9% a un 66,3%. Este último promedio es mayor que el de la región (52,7%) y el del país (61,9%). Las Isapres sólo cubren a un 14,8% de la población de la comuna, contra un 31,5% de la Región Metropolitana. Aun cuando predomina la percepción de que la atención de la salud es buena, un porcentaje alto (46,4%) no ha notado mejorías en los consultorios u hospitales, así como tampoco en los equipamientos, la higiene ni el trato del personal. En la Región Metropolitana y el país el sistema de salud resulta mejor evaluado.

En relación con el resto de la Región Metropolitana, en la comuna de Cerro Navia no sólo existe un 8,3% más de viviendas con serios problemas en su materialidad; también son mayores el hacinamiento y la falta de sistemas para la eliminación de excretas.

² Población de 15 años y más.

This commune's poverty is expressed in indicators that illustrate the country inequities. In educational terms, the average for *Cerro Navia's* school assistance is 8.7 years, a little more than the complete basic teaching. This average is below the national one (9.7 years) and the Metropolitan Region one (10.4 years). The rate of the commune illiteracy is of 5.5%, very superior to that of the region (2.5%) and of the country (4.6%).

Regarding to labour force participation² it is observed that the active labour decreased between 1996 and 1998, passing from 61% to 57.8%. On the other hand the inactive labour force increased from 39% to 42.2%. As in the previous indicators, in 1998 the commune had two percentage points more of inactivity than the regional average.

Concerning unemployment, between 1996 and 1998 the commune passed from 8.15% to 12.4% unemployed. The averages for November 1998 were situated above the national and regional average (9.9% and 9.6% respectively).

As to the access to the health system, between 1996 and 1998, the commune population assisted by the public health system increased, passing from 60.9% to 66.3%. This last average is bigger than the regional one (52.7%) and the country's one (61.9%). Only 14.8% of the commune population is covered by the *ISAPRES* while at the Metropolitan Region is 31.5%. Even when it prevails the perception that the health assistance system is good, a high percentage (46.4%) has not noticed improvement in clinics, hospitals, equipment, personnel's treatment, the hygiene. In the Metropolitan Region and the country as a whole the health system is better evaluated.

Not only has the commune of *Cerro Navia* 8.3% more housings with serious material problems than the rest of the Metropolitan Region, but also the overcrowding and lack of excrement elimination systems are bigger.

² 15 and up year-old population.

En términos de los bienes considerados propios de la modernidad, se observa que en Cerro Navia la mayoría no tiene calentador de agua (49,7%), lavadora (63,8%) ni un vehículo (89,2%). El acceso a otros bienes es algo mayor: un 74,2% tiene refrigerador y un 57,0% tiene teléfono, todos porcentajes inferiores a los promedios nacionales. El horno microondas o la videogradora son privilegio de un pequeño porcentaje.

2. El programa de intervención

El *sueño de la casa propia* entre los habitantes de campamentos se asocia con la posibilidad de iniciar una nueva vida: finalizar la actual de miseria y comenzar otra de mejor pasar. Sin embargo, enfrentan serias dificultades para salir adelante por sí mismos y sienten temor ante los compromisos que ello supone. Es claro que, en sus actuales condiciones, las familias difícilmente podrían asumir los costos y obligaciones que el sueño de la casa propia supone.

En este sentido, el programa de intervención de SUR en estas localidades de extrema pobreza no puede centrarse sólo en la erradicación, entendida como la obtención de una vivienda. La erradicación debe ser la culminación de un proceso de desarrollo impulsado desde dos ejes que se complementan y refuerzan: a) la constitución de ciudadanos y el incremento del capital social; b) el mejoramiento de la calidad de vida a través del apoyo a la inserción laboral y productiva. Las acciones propuestas se enmarcan en esta doble perspectiva y conciben la erradicación y la obtención de la vivienda como fin último del proceso.

En este programa, SUR se ha ubicado fundamentalmente como un facilitador de procesos de desarrollo social y no como mero ejecutor. Esto ha significado acompañar activamente los procesos y acciones que dentro de los campamentos se definieran, siempre con miras a favorecer la constitución de ciudadanos con capacidad de interlocución y gestión de procesos que elevaran su nivel y calidad de vida.

It is observed that most of the people do not have water heater (49.7%), washing machine (63.8%) or a vehicle (89.2%). The access to other goods is a little better: 74.2% have a refrigerator and 57.0% a telephone, being all these percentages below the national average ones. Microwave ovens or videos are a privilege of a small percentage.

2. The intervention program

The dream of the “own house” among the shanty-towns inhabitants is associated with the possibility of beginning a new life: to overcome the current misery and to begin a better one. However, they have to face several problems to go ahead by themselves and they are afraid of the commitments that it implies. It is clear that, in their current conditions, the families can’t afford the costs and obligations that the dream of the “own house” supposes.

SUR’s intervention program, in these extremely poor towns, cannot only be centered in the eradication, understood as “housing acquisition”. The eradication should be the culmination of a development process impelled from two axes that are complementary and reinforced: a) citizens’ constitution and social capital increase; b) life quality improvement through labour and productive insertion support. The proposed actions are framed in this double perspective and they conceive the eradication and the housing acquisition as the last aim in the process.

In this program, SUR is fundamentally a facilitator of social development processes and not just the one in charge of its implementation. This has meant to actively accompany the processes and actions that were defined within the shanty-towns, in order to encourage the constitution of citizens with dialogue and processes management capabilities which will improve their level and quality life.

Desde esta perspectiva se consideró imprescindible la articulación y la suma de otros actores (estatales y privados) que apostaran a ese objetivo de cambio social. La estrategia de SUR, por tanto, no sólo consistió en acompañar los procesos de gestión dentro del campamento, sino también la vinculación con entidades externas y necesarias para la estrategia de acción. El diálogo permanente y la coordinación con otras experiencias similares, tales como las implementadas por la Municipalidad de Cerro Navia, el Hogar de Cristo y el Programa Chile Barrio, fueron sentando las bases para conformar la primera Mesa de Trabajo entre instituciones que operan con campamentos de Cerro Navia.

Objetivos generales del programa de SUR

1. Apoyar la constitución de ciudadanos capaces de llevar adelante sus proyectos de desarrollo social, familiar e individual a través de:
 - fortalecer las capacidades individuales y organizacionales de los habitantes de campamentos;
 - promover iniciativas y acciones que contribuyan a la elevación de la calidad de vida de las personas a través de una mejor inserción laboral;
 - construir redes y procesos de interlocución entre los habitantes del campamento y el entorno socioeconómico comunal.
2. Formular, a partir de la experiencia, principios básicos para políticas de desarrollo socioeconómico y de fortalecimiento de la ciudadanía en localidades de extrema pobreza.

Objetivos específicos

1. Invitar y motivar a instituciones públicas y privadas de la comuna a sumarse a la elaboración e implementación de un programa de desarrollo para y con los campamentos.

From this perspective it was crucial to articulate and integrate public and private actors aimed to that social change objective. SUR's strategy therefore, did not consist only on accompanying the administration processes inside the shanty-town, but also the link with external entities which were necessary for the strategy action. The permanent dialogue and the co-ordination with other similar experiences, such as those ones implemented by the Municipality of Cerro Navia, *El hogar de Cristo* and *Programa Chile Barrio*, set the bases to conform the first Cerro Navia's table among those institutions working with shanty-towns.

SUR's program general objectives

1. To support the constitution of citizens able to take ahead their development, social, family and individual projects;
 - to strengthen individual and organisational capabilities of the shanty-town inhabitants;
 - to promote initiatives and actions that contribute to people's life quality improvement through a better labour insertion;
 - to build networks and dialogue processes between the shanty-town inhabitants and the communal socio-economic setting.
2. To formulate, starting from the experience, basic principles for socio-economic development policies as well as policies for citizenship strengthening in extremely poor towns.

Specific objectives

1. To invite and encourage commune public and private institutions to join the elaboration and implementation of a development program *for and with* the shanty-towns.

2. Acompañar a los habitantes del campamento en el inicio de un proceso de desarrollo individual y organizacional que culmine en el mejoramiento de su calidad de vida y la obtención de una vivienda.
3. Fortalecer y acompañar a los habitantes del campamento y su directiva en el diagnóstico y jerarquización de sus problemas y necesidades para la elaboración de un plan estratégico de acción.
4. Contribuir al fortalecimiento y desarrollo de destrezas y compromisos de la gente organizada para la puesta en marcha y gestión de un plan de acción.
5. Contribuir al desarrollo de habilidades para la construcción de redes de apoyo; articular, negociar, aprender de y con otros actores internos y externos al campamento.
6. Monitorear, sistematizar, reflexionar y evaluar la experiencia con vistas a formular los principios para un plan de desarrollo socioeconómico y de fortalecimiento de la ciudadanía en localidades de extrema pobreza.

Las líneas de acción

El derecho a ser ciudadano

En situaciones de extrema pobreza y sobrevivencia, las condiciones para el ejercicio de la ciudadanía se ven fuertemente afectadas. La urgencia del sustento diario no sólo obliga a las personas a estar permanentemente ocupadas por el presente, sino que también inhibe o dificulta la posibilidad de establecer vínculos sociales desde donde poder imaginar, pensar y gestionar un proyecto de sociedad diferente.

En este sentido, la constitución de ciudadanos es imprescindible y prioritaria para cualquier proceso de desarrollo de una comunidad. El solo fortalecimiento de las habilidades laborales y económicas de sus miembros no es suficiente para asegurar procesos de desarrollo perdurables.

2. To accompany the shanty-town inhabitants in the starting out of an individual and organisational development process culminating in the improvement of their life quality and housing acquisition.
3. To strengthen and accompany the shanty-town inhabitants and directors in the diagnosis and hierarchical of their problems and needs for the elaboration of a strategic action plan.
4. To contribute to the development and strengthening of the skills and commitments of organised people to put the plan in motion and manage it.
5. To contribute to skills development for supporting networks' construction; to articulate, to negotiate, to learn *from and with* other internal and external shanty-town actors.
6. To monitor, systematise, meditate and evaluate the experience focused on the formulation of principles of a plan for socio-economic development and citizenship strengthening in extreme poverty towns.

The action lines

The right to be a citizen

In situations of extreme poverty and survival, the conditions for citizenship exercise are strongly affected. The urgency of the daily sustenance not only makes people to be permanently busy for the present time, but it also inhibits or hinders the possibility of establishing social bonds from which to imagine, think and negotiate a different society project.

In this sense, citizens' constitution is crucial and of high-priority for any community development process. The strengthening of the members labour and economic skills is not enough to assure lasting development processes.

Las entrevistas realizadas a la gente del campamento, y en especial a su directiva, hablan de dos fenómenos que van estrechamente vinculados. Por una parte, la tendencia a esperar que los problemas más urgentes que los afectan sean solucionados por *otros* (especialmente el Municipio y el Hogar de Cristo). Por otra, una gran desinformación respecto a los canales para obtener los recursos necesarios. La desinformación y el aislamiento, la falta de redes y vías adecuadas para establecer redes distintas y más diversas, en nada contribuyen a romper la actitud asistencialista y a menudo desesperanzada de los más pobres de nuestra sociedad.

En este sentido, el apoyo a la organización de estas personas, así como el fortalecimiento de sus vínculos con el entorno social, son ineludibles en el proceso de consolidación de ciudadanía. Para ello SUR se plantea impulsar acciones desde dos ámbitos:

- *Consolidación de un núcleo directivo* que convoque a cada uno de los miembros a fin de generar colectivamente una estrategia de acción. Para ello la directiva no sólo requiere ganarse la credibilidad de su gente, sino también ser capaz de proponerle líneas de trabajo con objetivos claros e incentivos de la participación.
- *Fortalecimiento de las redes y canales de articulación e intercambio con el medio externo.* La realimentación con experiencias similares es imprescindible para abrirse a otras realidades. Sentarse a la mesa en un diálogo abierto con autoridades, instituciones de apoyo y otros actores de la comuna constituye una necesidad para el proceso de fortalecimiento organizacional, el ejercicio de ciudadanía y la posibilidad de allegar nuevos recursos para el mejoramiento de las condiciones económicas y laborales de los más pobres que allí participan.

Las dificultades de comunicación y organización existentes dentro del campamento y entre éste y su entorno dan cuenta de lo difícil que es constituirse en ciudadano en condiciones de extrema pobreza, aunque se cuente, como en este caso, con una larga historia de organización y con líderes naturales que facilitan el proceso organizativo.

The interviews to shanty-town people, and especially to their directors, showed two closely linked phenomena. On one hand, the tendency to wait for *others* to solve their own most urgent problems (especially the Municipality and *Hogar de Cristo*). On the other, a great lack of information regarding the way to obtain the necessary resources. The lack of information and isolation, the lack of networks and appropriate ways to establish different and more diverse networks, do not contribute to break the assistentialist and often hopeless attitude of the poorest people of our society.

In this sense, the organisation support to these people, as well as the strengthening of their bonds with the social setting, are unavoidable ways for the citizenship consolidation process. Therefore SUR considers to impel actions from two angles:

- *Consolidation of a directive nucleus* that summons each one of the members in order to generate a collective strategic action. So the directors not only need to have people's credibility, but also to be able to propose working lines to them that have clear objectives and stimulate participation.
- *Strengthening of networks and articulation channels and exchange with the external setting.* The feedback of similar experiences is indispensable to be open up to other realities. To be part of *the table* in an open dialogue with the authorities, supporting institutions and other commune actors, is a necessity for strengthening the organisation process, the citizenship exercise and the possibility of gathering new resources for the economic and labour condition improvement of the poorest people that participate.

The existing communication and organisation difficulties inside the shanty-town and between it and its environment show the difficulty of becoming a citizen in extreme poverty conditions, although counting on, as in this case, with a long organisation history and natural leaders that facilitate the organisational process.

Inserción laboral y capacidad productiva de las familias

El apoyo a los campamentos y a sus directivas tiene como segundo eje el desarrollo de iniciativas en el campo laboral-productivo. En éste se comprenden todas aquellas acciones que contribuyan directa o indirectamente a fortalecer la inserción laboral de las familias para que puedan mejorar su calidad de vida.

La carencia de las condiciones básicas para ingresar al mercado laboral son evidentes en parte importante de la población. El analfabetismo o la falta de certificados de enseñanza escolar, la ausencia de un oficio o de perfeccionamiento son algunas de las dificultades frecuentes que deben ser asumidas en este programa. A ello se suma, en especial entre jóvenes y mujeres, la ausencia de una cultura del trabajo, que en parte se explica por la falta de experiencia que los ayude a orientarse y a clarificar los caminos y opciones posibles.

En esta línea de intervención subyacen constataciones e hipótesis en torno al estrecho vínculo que se observa entre la persistencia de situaciones de pobreza y el tipo de trabajo o empleo al que acceden los pobres. Esta relación es central. Dado que el ingreso que proviene del trabajo representa aproximadamente el 80% del ingreso monetario total de los hogares, el tipo de trabajo/empleo y las remuneraciones percibidas determinan de manera relevante la situación de pobreza.

Lo cierto es que este círculo pobreza-empleo no es fácil de romper. Las dificultades refieren no sólo a tener una oportunidad de empleo y/o aumentar la tasa de participación, sino también —y fundamentalmente— a poder salir de la indigencia y la pobreza sobre la base de los ingresos que se obtienen del trabajo. Las trayectorias laborales de estas personas, en especial de los hombres, muestran que el problema no se limita a encontrar un empleo, sino a encontrar uno cuyos ingresos permitan mejorar el nivel de vida tras años de trabajo y esfuerzo. Para las mujeres, las malas experiencias laborales son también una constante, pero en este caso a ello se suma un entorno muy desfavorable a la inserción en el

Labour insertion and productive capability of the families

Supporting shanty-towns and its directors has as a second axis the development of initiatives in the labour-productive field. All those actions that directly or indirectly contribute to strengthen the family labour insertion are included in this axis, orientated to improving the families' life quality.

The lack of the basic conditions to accede to the labour market is evident in most of the population. The illiteracy, the lack of school or technical certificates, are some of the difficulties that should be frequently assumed in this program. It should also be added, especially among youth and women, the absence of a labour culture (partially explained by the lack of experience) that helps them to be guided and to clarify the possible ways and options.

In this intervention line verifications and hypothesis underlie around the tight bond that is observed between the persistent situations of poverty and the type of work that the poor have access to. This relationship is central. Since the income that comes from work represents approximately 80% of the total home income, the kind of employment and the salaries determine—in an outstanding way—the poverty situation.

It is not easy to break the *poverty-employment* circle. The difficulties not only refer to having an employment opportunity and/or increasing the participation rate, but also—and fundamentally—to be able to leave the indigent or poverty condition based on the income obtained at work. The labour history of these people, especially men, show that the problem is not only to find an employment, but to find one whose revenues after years of work and effort allow the improvement of the level of life. For women, the bad working experiences are also a constant, but in this case an unfavourable setting is added: their labour market insertion; lack of the husband's support, lack of support for small

mercado: falta de apoyo de los cónyuges, falta de apoyo en el cuidado de los hijos pequeños, miedo a dejar sola la vivienda, ausencia de cultura laboral, entre otros factores. El trabajo de los niños tampoco está ausente, a menudo en compañía de los padres. La temprana deserción escolar o la desmotivación por los estudios es tal vez su consecuencia más clara. Entre los jóvenes, el estigma social de vivir en un campamento, de no tener estudios escolares finalizados «ni un cartón que mostrar», o simplemente cargar con «malos antecedentes», no favorece tampoco la entrada a un mercado de trabajo sumamente exigente y competitivo.

Los fenómenos de la pobreza dura, sin embargo, no se reducen sólo a un problema de ingresos. La falta de oportunidades para la movilidad social, las carencias en términos de capital social, la transmisión intergeneracional de los códigos de la pobreza y la consiguiente imposibilidad de ejercer plenamente la condición de ciudadanos deben ser también incorporadas a un análisis comprensivo del fenómeno.

En este sentido, el programa de acción implementado, si bien asume la problemática laboral como eje, no puede desconocer que para romper el círculo pobreza-trabajo son necesarias otras líneas de acción complementarias.

Línea Vivienda

El diagnóstico muestra que la vivienda constituye un capital esencial a la hora de buscar empleo o autogenerarlo. Contar con un espacio propio y digno donde vivir o tener un taller, un domicilio que no sea objeto de discriminación, condiciones básicas de seguridad y protección, son algunos de los factores que hacen urgente la obtención de una vivienda. La falta de claridad y de información respecto a la marcha del proceso de erradicación es uno de los aspectos que se trabajan a fin de facilitar la confianza y la autonomía respecto a los procesos que los afectan.

children care, fear of leaving their homes alone, absence of a labour culture, among other factors. Children also work, often with their parents; the school early desertion or the study discouragement are perhaps the most clear consequence. Among the youth, the social stigma of living in a shanty-town, of not having finished their school studies “not a single cardboard to show”, or simply to carry the load of “a bad record”, do not favour either the access to an extremely demanding and competitive labour market.

The hard poverty phenomenon, however, does not only refer to an income problem. The lack of opportunities for social mobility, the lack of social capital, the poverty codes transmission between generations and therefore the impossibility of fully exercising their citizens’ condition should be also incorporated to a comprehensive analysis of the phenomenon.

In this sense, the implemented action program, although assuming the labour problem as the axis, it can not be ignored that breaking the poverty-work circle other complementary action lines are necessary.

Housing Line

The diagnosis shows that housing constitutes an essential capital when looking for employment or self-generating it. Some of the factors that make the housing obtaining urgent are: to have an owned and worthy space where to live or to have a shop, which is not discriminated, with basic security conditions. The lack of clearness and information regarding the development of the eradication process is one of the aspects worked upon in order to facilitate trust and autonomy on the processes that affect them.

Línea Asistencial

La constitución de ciudadanía y el mejoramiento de la inserción laboral necesitan de un apoyo en diversas líneas complementarias y convergentes. La extrema carencia y la larga tradición de ayudas de tipo asistencial hacen difícil, en una primera etapa, pensar en suprimirlas por completo. Por ello el programa contempló una línea de apoyo asistencial, en especial para aquellas familias más carenciadas o en momentos de emergencias (inundaciones, por ejemplo). Estas ayudas fueron coordinadas y entregadas principalmente por el Hogar de Cristo (Iglesia) y el Municipio.

3.El proceso de constitución de la Mesa Interinstitucional

Esta iniciativa tiene sus antecedentes hacia fines de 1997, cuando la coordinación de acciones entre tres organismos (la Municipalidad, la ONG SUR Profesionales y el Hogar de Cristo) permitió crear un modelo de intervención. Como veremos, esta iniciativa se transformó rápidamente en la base de una Mesa que operó y gestionó la implementación del Programa Chile Barrio y sus planes de acción compartidos.

Con el fin de ordenar el relato de la experiencia distinguiremos dos etapas dentro de este proceso de intervención: una primera que denominaremos Mesa de Coordinación Interinstitucional y una segunda, la Mesa de Concertación para el Desarrollo de los Campamentos de Cerro Navia.

Primera etapa: Mesa de Coordinación Interinstitucional, 1998-1999

Para la municipalidad, los primeros antecedentes de esta experiencia se ubican en un diagnóstico y catastro de las familias habitantes de campamentos en la comuna efectuado a comienzos de 1997. En este estudio, los aspectos tradicionalmente in-

Welfare Line

The citizenship constitution and the improvement of the labour insertion required a support on complementary and convergent lines. The extreme poverty and the long welfare tradition makes it difficult, at a first stage, to think of their total elimination. So the program contemplated a welfare line support, especially for the poorest families or those ones under emergency conditions (floods, for example). This help was mainly co-ordinated and given by *El Hogar de Cristo* (Church) and the Municipality.

3.The constitution process of the Inter-institutional Table

This initiative started by the end of 1997, when the actions' co-ordination among three organisations (the Municipality, the NGO *SUR* and *El Hogar de Cristo*) allowed an intervention model creation. As we will see, this initiative quickly became the base of a Table that operated and negotiated the implementation of *Programa Chile Barrio* (Chile's Neighbourhood Program) and its shared action plans.

With the purpose of ordering this experience's story we will distinguish two stages within the intervention process: a first one denominated Inter-institutional co-ordinating Table and a second one named, Table of Agreement for *Cerro Navia's* Shanty-town Development.

First stage: Inter-institutional Co-ordinating Table, 1998-1999

For the municipality, the experience started with the diagnosis and register of the families of the commune's shanty-towns at the beginning of 1997. In this study the traditional information was enlarged incorporating to CAS II

corporados en la ficha de caracterización socioeconómica CAS II se ampliaron con materias referidas a la educación, el ingreso y la estabilidad laboral. El propósito era aproximarse a las causas de la pobreza y desde allí impulsar soluciones.

Con este antecedente, al iniciarse el segundo semestre de ese año se incorporaron estudiantes en práctica para trabajar en el campamento El Resbalón. Se afinó así el primer diagnóstico y se favoreció la organización de redes entre los vecinos y el Municipio para abordar los problemas que afectaban principalmente al segmento de adultos mayores.

Siendo este campamento el más visible en la comuna, llegó también el Hogar de Cristo con su programa Adulto de la Calle. Puso en marcha un comedor solidario y patrocinó los trabajos voluntarios de estudiantes de enseñanza media que colaboraron en la reparación de las viviendas.

En forma paralela, SUR estableció un convenio con la municipalidad para profundizar el conocimiento de la pobreza dura y su relación con el mercado laboral. En el campamento El Resbalón realizó historias de familia, en las que reconstruyó la trayectoria laboral de cada uno de sus miembros y los procesos de movilidad social. El estudio permitió generar estrechos lazos de confianza con la comunidad y se comenzó un trabajo de apoyo tanto a la organización como al Municipio en los procesos de planificación y gestión. Nacieron así la Escuela Vecinal y de Participación Ciudadana, para el apoyo a dirigentes sociales del campamento, y la Mesa de Coordinación entre las tres instituciones, para articular de manera más eficiente un plan de intervención.

Desde principios de 1998 las tres instituciones asumieron su participación en este ámbito y comprometieron su permanencia en el campamento.³ Coincidían en reconocer la necesidad imperiosa de diseñar un modelo de intervención que favoreciera el

³ La permanencia es altamente valorada, por cuanto en alguna medida los pobladores están acostumbrados a ser exhibidos como pobres y han visto circular por los campamentos a mucha gente. Tras generar expectativas que no se cumplen, ello redundará en mayores niveles de frustración y pérdida de confianza en los agentes externos.

socio-economic form, education, income and labour stability items. The purpose of this survey was to approach the causes of poverty in order to impel solutions.

At the beginning of 1997's second semester, interns joined in to work in the Resbalón shanty-town. The first diagnosis was adjusted and the network's organisation between neighbours and the Municipality was improved in order to face the problems affecting mainly old people.

Being this shanty-town the most visible commune one, El Hogar de Cristo joined the plan with its "*Adulto en la calle*" (Adult in the Street) program. It started a sharing dining-room and sponsored the voluntary works with secondary school students collaborating in the housings' repair.

At the same time SUR reached an agreement with the municipality to deepen the knowledge of the extreme poverty and its relationship with the labour market. At the shanty-town El Resbalón family histories were recorded, in order to reconstruct the family members labour trajectory and social mobility processes. The study allowed the generation of trust bonds with the community and the support both to the organisation and the municipal community to start the planning and management processes. In this way the Local and Civic Participation School –to support the shanty-town social leaders– and the three institutions' Co-ordinating Table –to articulate in a more efficient way an intervention plan– were created.

Since the beginning of 1998 the three institutions assumed their participation in this co-ordinating ambit committing their permanency in the shanty-town³. They coincided in recognising the importance of an intervention model design to foster the communities' participatory development avoiding

³ The permanency is highly valued, as the residents are used to being exhibited as poor and they have seen many people around the shanty-towns who generate unfulfilled expectations. Fact that ends up in bigger frustration levels and loss of trust in the external agents.

desarrollo participativo de las comunidades y evitara la superposición y, por ende, la saturación de la gente y sus organizaciones. Cada una de las instituciones expuso sus programas, animadas por la intención de impulsar acciones que no sólo resultarían más efectivas sino que fomentarían los procesos de constitución de ciudadanía, superando la dimensión meramente asistencial.

Se formuló entonces un programa de trabajo interinstitucional. A partir de los objetivos propuestos la Mesa realizó un diseño operativo que estructuró el programa de intervención en cuatro líneas de trabajo: Social comunitaria, Laboral productiva, Vivienda y Asistencial. Paralelamente, SUR asumió la responsabilidad de sistematizar la experiencia.

La llegada a esta iniciativa de un programa como Chile Barrio, si bien complejizó la intervención, fue oportuna para potenciar la experiencia. De hecho, la primera coordinación tenía fuertes limitaciones para atender los problemas vinculados a la obtención de vivienda y al ámbito laboral. De no haberse inyectado recursos frescos, los desafíos habrían sido difíciles de resolver y probablemente habrían provocado un cierto estancamiento y deterioro en su proyección.

Segunda etapa: Mesa de Concertación para el Desarrollo de los Campamentos de Cerro Navia, 1999 -2001

A fines de 1998 se inauguró Chile Barrio, programa estatal de concertación de recursos financieros y técnicos de ministerios y servicios públicos, que con el mundo privado (organizaciones de la sociedad civil y del sector empresarial) y junto a las familias, grupos y organizaciones de los asentamientos, propone concebir estrategias integradas de intervención que contribuyan a mejorar las condiciones de vida. Los ejes del programa son el mejoramiento de la situación residencial, de la calidad del hábitat y de las oportunidades de inserción social y laboral.

Por el Estado integran esta iniciativa los ministerios de Vivienda y Urbanismo, de Trabajo y Previsión Social (a través del Servicio

the overlapping and, therefore, people and organisation saturation. Each institution presented its programs, having actions that were not only more effective but also encouraging of the citizenship constitution processes, overcoming the merely welfare dimension.

An inter-institutional working program was then made. Starting from the proposed objectives the Table carried out an operative design dividing the intervention working program in four lines: Social-community, Labour-productive, Housing and Assistance. At the same time, SUR assumed the responsibility of systematising the experience.

Chile Barrio's program entrance to this initiative made the intervention more complex but it was beneficial to promote the experience. In fact, the first co-ordination had strong limitations to deal with housing acquisition and the labour market problems. Had it been for the income of new resources it would have been difficult to solve the challenges which would probably have caused an stagnation and deterioration in their projection.

Second stage: Table of Agreement for Cerro Navia's Shanty-town Development 1999-2001

By the end of 1998 *Chile Barrio's* program was started. This is a state program for raising financial and human resources (ministries and public services technicians) who together with the private sector (civil society organisations and enterprises) the families, groups and shanty town organisations proposes to conceive integrated intervention strategies that contribute to life conditions' improvement. The axes of the program are housing situation, the habitat quality and improvement of labour insertion opportunities.

The State is represented in this initiative, by the Ministries of Housing and Urbanism, Employment and Social Security

Nacional de Capacitación y Empleo, SENCE), del Interior (a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, SUBDERE), de Bienes Nacionales, de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) y la Dirección de Presupuestos, a los cuales se suman los gobiernos regionales y municipios.

Se ha señalado ya que la llegada del programa Chile Barrio potenció esta iniciativa. En este punto es necesario destacar la visión de la autoridad comunal, quien, validando la experiencia llevada adelante por SUR, realizó gestiones para incorporar a Cerro Navia entre las comunas priorizadas por Chile Barrio; también aseguró que la encargada de gestionar el programa en la comuna fuera una profesional de SUR que se había desempeñado en la gestión del proceso anterior.

Si bien el PCHB contemplaba una Mesa Técnica como parte de su modelo de intervención, la experiencia desarrollada por SUR permitió que ésta se convirtiera rápidamente en una efectiva Mesa de Concertación entre distintos actores comunales.

El número de sus componentes aumentó fuertemente; pasó a estar integrada por cuatro tipos de participantes: a) integrantes fundadores, entre los que destacan la Municipalidad, SUR Profesionales y el Hogar de Cristo; b) organismos públicos como Fosis, Sence, MINVU y Prodemu, que ejecutan programas públicos en el marco de Chile Barrio; c) otros organismos no gubernamentales (Fundación San Pablo, Sodem, Fundación Solidaria Trabajo para un Hermano), y d) directivas de los campamentos El Resbalón, El Arenal, Los Conquistadores y Araucanía.

Asumiendo la historia recorrida por la mesa precedente, la nueva coordinación aprobó un plan de trabajo orientado por un conjunto de objetivos que superaban los definidos por el programa Chile Barrio y más bien daban continuidad y potenciaban las orientaciones anteriores. Estos fueron:

1. Ampliar y apoyar la constitución de ciudadanos a través del fortalecimiento de la participación, articulación y capacidad de propuesta de un proyecto social y económico de los habitantes de los campamentos de Cerro Navia.

–through SENCE (National Service of Training and Employment)–, Interior –through SUBDERE (Regional Development and Administration Secretary)–, National Goods, and Planning and Co-operation, the Social Investment and Sharing Fund (FOSIS) and Budgets’ Secretary, and also regional governments and municipalities.

It has been pointed out that the entrance of *Chile Barrio* Program strengthened this initiative. It is necessary to highlight the communal authorities’ vision, who validating the experience taken ahead by SUR, negotiated *Cerro Navia’s* inclusion in the communes to be taken into account by *Chile Barrio*, ensuring at the same time that the SUR’s professional who had participated in the preceding management process –were the one in charge of this process.

Although the PCHB already considered a Technical Table as part of its intervention model, the experience developed by SUR facilitated a quick and effective Table of Agreement among different communal actors.

The Table components’ number strongly increased, being now integrated by four kinds of participants: a) founder members, mainly the Municipality, SUR and *El Hogar de Cristo*; b) public organisations (Fosis, Sence, MINVU and Prodemu) that run public programs in the frame of *Chile Barrio’s* program; c) other non governmental organisations and d) shanty-towns directors (*El Resbalón, Arenal, Los conquistadores y Araucanía*).

Once this new organisation’s form was established and assuming the preceding Table history, the new co-ordinator approved a working plan guided by a group of objectives that overcame the ones defined by the *Chile Barrio* Program, and on the other hand also gave continuity and promoted the previous orientations. These were:

1. To enlarge and support the citizens’ constitution through the strengthening of participation, articulation and proposals’ capability for a socio-economic project of the *Cerro Navia’s* shanty-towns inhabitants.

2. Apoyar iniciativas que contribuyan al mejoramiento de la inserción laboral y económico-productiva de las personas.
3. Apoyar la constitución permanente de una Mesa de Concertación de Actores para el diseño, la gestión y supervisión de un programa de acción para el desarrollo de localidades de extrema pobreza de la comuna de Cerro Navia.
4. Formular, a partir de la experiencia, principios básicos para un plan de desarrollo socioeconómico y de fortalecimiento de la ciudadanía en localidades de extrema pobreza.

Los participantes y sus contribuciones

En el desarrollo de estas acciones se integraron las siguientes contribuciones de los participantes de la Mesa y de otras entidades privadas que se vincularon esporádicamente:

Productos de la Mesa de Concertación entre Actores

Productos de la primera Mesa Interinstitucional

Siguiendo la sistematización de la experiencia de la Mesa de Concertación de 1997-1998, pueden constatarse los siguientes productos:

1. **Ciudadanía y actoría social.** Se reconstituyó la directiva del campamento El Resbalón y se activó la participación. Se elaboraron un prediagnóstico y una propuesta de programa de trabajo anual. Ambos fueron completados y validados a través de la jerarquización de los problemas y necesidades, lo que permitió elaborar en conjunto un diagnóstico (que serviría de línea base al programa) y un plan estratégico de acción a un año plazo. Los líderes naturales participaron de manera activa en talleres de formación de

2. To support initiatives that contribute to promote labour and economic-productive people's insertion.
3. To support the permanent constitution of an Actors Agreement Table for the design, management and supervision of an action program directed to the development of extremely poor districts of *Cerro Navia's* Commune.
4. To formulate, starting from the experience, the basic principles for a socio-economic development plan as well as citizenship strengthening in those extremely poor districts.

The participants and their contributions

For the development of these actions the following contributions were made by "Table" participants and by other private entities that participated sporadically:

Products of the Actors' Table Agreement (from now on MC)

Products of the first Inter-institutional Table

Following the MC experience's case study in 1997-1998, the following products can be verified:

1. **Citizenship and social role.** The *Resbalón* directing board was reconstituted and the participation activated. A pre-diagnosis and a proposal work program was elaborated yearly. Both were completed and validated through the hierarchical of problems and necessities, which allowed a diagnosis elaboration (used as the program's basic line) and a one year term strategic action plan. The natural leaders participated actively in the leadership training and communication workshops. Regarding methodological aspects,

Aportes de los distintos integrantes de la Mesa de Concertación para el Desarrollo de los Campamentos de la comuna de Cerro Navia

Actores fundadores	Municipio	SUR Profesionales		Hogar de Cristo		
	<ul style="list-style-type: none"> Encuestas de diagnóstico a los habitantes de los campamentos. Asesoría en el ahorro para la vivienda. Apoyo a la intermediación laboral de los habitantes del campamento. Coordinación de la mesa técnica e intermediación con otros actores. 	<ul style="list-style-type: none"> Estudio de las familias en situación de extrema pobreza y sus trayectorias laborales. Propuesta y diseño de la Mesa de Concertación de Actores. Diseño, elaboración e implementación de Taller de Formación a dirigentes de localidades de extrema pobreza (1998-1999-2000). Procesamiento y análisis de las encuestas y fichas del municipio. Informe de diagnóstico sobre los campamentos de la comuna de Cerro Navia. Elaboración y publicación del boletín <i>Temas Sociales</i> n° 19, 1998. Asesoría a la mesa técnica en la elaboración de los perfiles de los campamentos a partir de diagnósticos participativos. Elaboración del plan de acción, diseño del Plan Comunal para la Superación de la Extrema Pobreza. Elaboración y publicación de <i>Temas Sociales</i> n° 31, 2000. Sistematización de la experiencia. 			<ul style="list-style-type: none"> Financiamiento y asesoría al Rincón del Niño. Aporte del móvil de salud cada dos meses. Colaboración en la conformación del Grupo para el Ahorro de la Vivienda. Aporte de 4 UF a la totalidad de las familias de los campamentos El Resbalón y Arenal. 	
ONG	Fundación Trabajo para un Hermano	Fundación San Pablo	Instituto Nacional de Capacitación Profesional (INACAP)		Corporación SODEM Centro de Desarrollo Social	
	<ul style="list-style-type: none"> Diagnóstico y asesoría a trabajadores por cuenta propia. 	<ul style="list-style-type: none"> Capacitación a 25 mujeres en corte y confección. 	<ul style="list-style-type: none"> Capacitación a 20 hombres en electricidad y redes domiciliarias. 		<ul style="list-style-type: none"> Ejecutor del Programa Barrio para Todos. Capacitación en elaboración y gestión de proyectos. Apoyo en la elaboración y gestión de proyectos comunitarios. 	
Organismos públicos	Programa Chile Barrio	Ministerio de la Vivienda y de Obras Públicas		Fondo de Inversión Social	Servicio Nacional del Empleo	
	<ul style="list-style-type: none"> Un profesional jornada completa para coordinar y asesorar la marcha del programa en la comuna Articulación con los ministerios y servicios públicos. 	<ul style="list-style-type: none"> Compra de terrenos, construcción y asignación de viviendas para 150 familias. 	<ul style="list-style-type: none"> US\$ 20.000 por campamento para el financiamiento de proyectos definidos por las localidades en colaboración con organismos no gubernamentales. 	<ul style="list-style-type: none"> US\$ 7.500 para la ejecución del Programa de Apoyo a las Iniciativas Personales de Empleo (30 personas). Capacitación en oficios (50 personas). 	Programa de Desarrollo de la Mujer (PRODEMU)	<ul style="list-style-type: none"> Taller de formación en desarrollo personal a 30 mujeres Taller de actualización de conocimientos a 20 personas.
Sector privado	Asociación de Empresarios Católicos		Empresa de locomoción colectiva Colón Oriente		Empresa del cobre CODELCO	
	<ul style="list-style-type: none"> US\$ 1.000 para completar el ahorro para la vivienda de 9 familias. 		<ul style="list-style-type: none"> US\$ 1.500 para completar el ahorro para la vivienda de 15 familias que utilizan los terrenos de la empresa (campamento El Arenal). 		<ul style="list-style-type: none"> US\$ 6.000 para capacitación en oficio a 40 personas de campamentos (1% tributario). 	

Contributions of different members of *Mesa de Concertación* for Cerro Navia Commune Shanty-towns Development

	Municipality	SUR		Hogar de Cristo	
Founders	<ul style="list-style-type: none"> Diagnostic surveys about Shanty-towns' inhabitants. Assessment on housing saving. Labour inter-mediation support to shanty-town inhabitants. Co-ordination of the technical table and inter-mediation with other actors. 	<ul style="list-style-type: none"> Study on families living in extreme poverty situation and their labour trajectories. Proposal and design of the Actor's Agreement Table. Design, elaboration and implementation of a Training Workshop for extreme poverty districts' leaders (1998-1999-2000). Processing and analysis of Municipal surveys and forms. Diagnosis report on <i>Cerro Navia's</i> shanty-towns commune. Elaboration and publication of the bulletin "<i>Temas Sociales</i>" n° 19, 1998. Advisory to <i>Technical table</i> shanty-towns profile elaboration starting from participatory diagnosis. Action plan elaboration, Communal Plan design to overcome Extreme Poverty. Elaboration and publication "<i>Temas Sociales</i> n" 31, 2000. Experience's Case study. 			<ul style="list-style-type: none"> Financing and advisory to "<i>Rincón del Niño</i>". Health mobile unit every two months. Collaboration in the conformation of Housing Saving Group. 4 UF to the families of "<i>El Resbalón</i>" and "<i>Arenal</i>".
NGO	<p>Foundation "Trabajo para un Hermano"</p> <ul style="list-style-type: none"> Diagnosis and advisory to self employed workers. 	<p>Foundation San Pablo</p> <ul style="list-style-type: none"> 25 women trained in dressmaking. 	<p>National institute of Professional Training (INACAP)</p> <ul style="list-style-type: none"> 20 men trained in electricity and home networks. 	<p>Corporation SODEM Social Development Center</p> <ul style="list-style-type: none"> Manager of <i>Barrio para Todos</i> Program. Training and Elaboration of Management projects. 	
Public organisations	<p>Chile Barrio Program</p> <ul style="list-style-type: none"> Hiring of a full time professional to co-ordinate and advise on the commune program progress Articulation with Ministries and Public Services. 	<p>Ministry of Housing and Public Building</p> <ul style="list-style-type: none"> Purchase of plots and buildings and 150 family houses assigned. 	<p>Social Investment Fund</p> <ul style="list-style-type: none"> U\$ 20.000 to each shanty-town, to finance projects defined by local people in collaboration with NGO. 	<p>Employment National Service</p> <ul style="list-style-type: none"> U\$ 7.500 to support the individual labour initiative Program (30 people) Labour training (50 people). 	<p>Woman Development Program (PRODEMU)</p> <ul style="list-style-type: none"> Workshop on personal development (30 women) Knowledge update workshop (20 people).
Private Sector	<p>Asociación de Empresarios Católicos (Catholic Businessmen Association)</p> <ul style="list-style-type: none"> U\$ 1,000 to complete savings for nine families' housing. 	<p>Empresa de locomoción colectiva Colón Oriente (Collective transportation Company)</p> <ul style="list-style-type: none"> U\$ 1,500 to complete the fifteen family housing savings (those families use the company's plots) (<i>El arenal shanty-town</i>). 		<p>Empresa de cobre CODELCO (Copper Company)</p> <ul style="list-style-type: none"> U\$ 6,000 to train 40 shanty-town people on the trade (1% taxes) 	

liderazgo y comunicación. En el aspecto metodológico, se probaron técnicas innovadoras centradas en la oralidad y la propia experiencia. Las actividades de la gente se apoyaron con un video que las iba mostrando y analizado, en varias ocasiones estimulando la discusión y abriendo nuevas vías a la comprensión de la propia realidad.

2. **Inserción laboral y capacidad productiva.** A partir del perfil laboral se diseñaron cursos de capacitación que contemplaron: formación para el trabajo y cultura laboral; actualización de lectoescritura; introducción a la formación en oficios para hombres y mujeres; asesoría a trabajadores por cuenta propia e intermediación. Fueron cursados por 45 adultos, hombres y mujeres, con resultados destacados por los participantes y las instituciones que dictaron los cursos. Cabe señalar, sin embargo, que en el caso de la asesoría a trabajadores por cuenta propia no se logró ajustar la oferta de la institución a las características de estos trabajadores, cuyos oficios son fundamentalmente de subsistencia. Respecto a la intermediación laboral, sólo en dos casos logró sus frutos. Entre las razones deben considerarse, por una parte, la muy baja calificación y disposición al trabajo de los habitantes del campamento, en especial las mujeres, y por otra, las malas oportunidades de empleo que se ofrecen a estas personas —sueldos por debajo o iguales al ingreso mínimo—, aspecto que no los estimula ni cumple con sus expectativas, aunque sean indigentes.
3. **Vivienda.** Las 36 familias organizadas completaron, por medio de actividades, los ahorros que les faltaban para poder postular a una vivienda. Se informaron del proceso y avalaron las acciones del Municipio. Las nueve familias que no lograron cumplir con el ahorro en el plazo límite (familias con profundos problemas de inserción social) recibieron de cinco empresarios cristianos los fondos para completar el monto total.
4. **Servicios.** Las familias con ayuda del Hogar de Cristo se organizaron para crear el Rincón del Niño, espacio habilita-

innovative techniques –mainly centered on oral reports and people’s own experience– were tested. People’s activities were supported by a video that showed and analysed their reality, stimulating the discussion and opening new ways of understanding.

2. **Labor insertion and productive capability.** Starting from the labour profile, training courses were designed: work and labour culture formation; reading-writing update; new jobs’ basic training for men a women; advisory to self-employed workers; and negotiation. 45 adults, men and women, attended the courses which were highly appreciated by the participants and the institutions in charge of the courses. However, it is necessary to point out that in the case of self-employed workers’ advisory it was not possible to match the institution’s offer to the workers’ characteristics, whose occupations are mainly of subsistence. Regarding labour negotiation, only two cases succeeded. Different reasons should be considered: on one hand, shantytown inhabitants with very low qualifications and disposition to work (especially women), and on the other, the bad job opportunities offered to these people –salaries under or near the minimum income, which does not stimulate them nor fulfil their expectations, although they are indigent.
3. **Housing.** The 36 organised families reached, through activities, the savings needed to apply for a house. They were informed about the process and they endorsed the Municipality actions. The nine families that were not able to gather the money required in time (families with great social insertion problems) received the funds to complete the total from five Christian managers.
4. **Services.** Some families organised themselves with the help of *El Hogar de Cristo* in order to create the *Rincón del niño* (children’s room), a room in the community

do en la sede comunitaria que les permitió dar atención y cuidado a los 23 niños menores de 10 años.

Productos de la Mesa de Concertación de Actores

En la segunda etapa de la Mesa de Concertación de Actores se lograron los siguientes productos según líneas de acción:

- 1. Ciudadanía y actoría social.** Se sumaron tres nuevos campamentos al trabajo de la Mesa: El Arenal, Los Conquistadores y Araucanía, que participaron en sesiones de auto-diagnóstico y prediseño de un plan de acción 1999-2000. Los Conquistadores legalizó su organización. Se discutió un plan de acción en conjunto con la Mesa. Con las organizaciones de cada uno de los campamentos se inició una Escuela de Formación, en la cual, además de la formación ofrecida, se les monitoreó en la gestión y control del plan de acción diseñado e implementado. Se incorporaron las directivas de cada campamento a la Mesa Técnica.
- 2. Inserción laboral y capacidad productiva.** En esta etapa de intervención se implementó el Programa de Apoyo a Iniciativas de empleo (AIPE), aplicado a un universo de 30 personas, y se realizaron cursos de capacitación en oficios (electricidad y repostería internacional) con la participación de cinco personas. También, a través del programa Barrio para Todos, se destinó parte de los recursos a talleres productivos, en particular un taller de velas, dos de carpintería y dos de corte y confección. Debe señalarse que estas experiencias no arrojaron los resultados esperados en materia de generación de capacidades laborales. Las dificultades son muchas y variadas, y se relacionan, por un lado, con la precariedad de los capitales instalados por los destinatarios en sus propias biografías y, por otro, en la escasa pertinencia de la formación ofrecida.
- 3. Vivienda.** Los ministerios de la Vivienda, de Bienes Nacionales y de Obras Públicas comprometieron la compra de los terrenos y la construcción de las viviendas para la totalidad

headquarters that allowed them to care and attend 23 children under 10 years.

Products of the Mesa de Concertación (MC)

In the second stage of MC's action, the following products were achieved:

- 1. Citizenship and social role.** Three new shanty-towns were added to the Table work: "*El arenal*", "*Los Conquistadores*" and "*Araucanía*" that participated in the sessions of the action plan's self-diagnosis and pre-design 1999-2000. *Los Conquistadores* legalised their organisation. An action plan was discussed with MC. A training centre began to work with the shanty-towns organisations. Besides offering a training program, this centre monitored the management and control of the action plan. The directors of each shanty-town started to participate at the MC.
- 2. Labour insertion and productive capability.** At this stage of the intervention the Support to job initiatives' Program (AIPE) was implemented. Orientated to 30 people, it gave training courses on different occupations (electricity and international pastry-making) with the participation of five people. Also, through the program *Barrios para Todos*, part of the resources were dedicated to productive workshops: one on candle making, two on carpentry and two on dressmaking. It should be pointed out that these experiences didn't reach the prospective results regarding labour skill generation.
- 3. Housing.** The ministries of Housing, National Goods and Public Works committed to land purchase, and housing construction for the total commune shanty-towns (approximately 180 families). This meant *El Arenal's* eradication in the beginning of the year 2000, *Araucanía* was settled and assigned to a progressive

de los campamentos de la comuna, que hace un total aproximado de 180 familias. Esto significó que El Arenal fuera erradicado a principios del año 2000, Araucanía fue radicado y era asignado con un programa de vivienda progresiva en el año 2001, y los restantes campamentos fueron radicados en la comuna en dos condominios que hacían un total de 150 viviendas en octubre del 2001.

- 4. Servicios.** El Hogar de Cristo continúa con el apoyo del Rincón del Niño. También se mantiene la visita de un móvil de salud cada tres meses para atención de emergencias. El municipio mantiene sus campañas de mejoramiento de las viviendas en mal estado.

4. Resultados y aprendizajes

Desarrollo de ciudadanía

La construcción de una ciudadanía activa mediante acciones que apuntan a la superación de la pobreza fue impulsada, en esta experiencia, por un concepto que entiende al ciudadano como actor, protagonista y decisor en las materias que lo afectan y condicionan su situación. Esta opción estratégica se expresó en la incorporación de los representantes de los campamentos, con derecho a voz y voto en la Mesa Técnica donde se definió, planificó, coordinó y organizó la intervención.

No obstante, se entiende también que, en poblaciones tan carenciadas, la construcción de tal protagonismo es el resultado de largos y complejos procesos educativos y de fortalecimiento de la organización.

Si bien la construcción de esta ciudadanía activa es un proceso aún en curso y no exento de dificultades, los esfuerzos formativos y de apoyo organizacional son determinantes para explicar el desarrollo de capacidades para la vida pública, que en esta iniciativa constituyen elementos clave para proyectar su sostenibilidad.

housing program in the year 2001, and the remaining shanty-towns were established in two commune condominiums making a total of 150 housings in October of the 2001.

- 4. Services.** *El Hogar de Cristo* keeps the support to *El rincón del niño*. The health mobile unit is also kept to attend emergencies every three months. The municipality keeps repair services for the shanty-towns' housing.

4. Results and learning

Citizenship development

The construction of an active citizenship, by means of actions aimed to overcome poverty, was promoted by a concept that considers the citizen as an actor, protagonist and decision maker on the matters that affect and condition his/her situation. This strategic option was expressed in shanty-town's representatives incorporation with right to voice and vote at the Technical Table which is where the intervention was defined, planned, co-ordinated and organised.

Nevertheless, it is also understood that at such poor populations the construction of a leading role is the result of long and complex educational processes and organisational strengthening.

Although the construction of this active citizenship is still in progress and it is not free from difficulties, the training efforts and organisational support are decisive to explain the skill development level for public life, and they are key elements to project its sustainable capability.

De acuerdo con esta apreciación, se exponen aquí los elementos que aparecen como más relevantes para identificar y dimensionar el aporte de esta experiencia en el fortalecimiento de la ciudadanía.

El concepto de ciudadano que orienta la acción

Como se ha señalado, se trata de una experiencia inspirada o guiada por la intención de promover la construcción de sujetos activos en la solución de los problemas que los afectan.

Los antecedentes recabados, particularmente en las historias de vida, dan cuenta de la presencia de distintas trayectorias vitales y laborales en las que coexisten lógicas de autodesarrollo —en las menos— pero también de abandono y desesperanza ante la evidencia de que la movilidad y la integración social no se alcanzan a pesar del esfuerzo y el trabajo.

La casa propia —o más bien departamento— constituye una de las esperanzas más recurrentes de los pobladores ante los programas sociales de este tipo. Es el componente que permite activar energías personales y colectivas que estaban dormidas o sólo se canalizaban hacia estrategias de sobrevivencia de baja intensidad.

En este sentido, es la recuperación de la confianza el elemento que moviliza a la comunidad, la estimula a ahorrar, a participar en talleres y, tal vez lo que es más importante, a permitirse soñar. Sin este componente de promesa, tal vez los resultados serían mucho más pobres, más difícil superar la anomia, la desmotivación y el abandono de sí mismo.

El desarrollo de capacidades para la vida pública

No obstante, si bien son las aspiraciones las que movilizan las energías personales y colectivas, es evidente —o debería serlo—

In accordance with this appreciation, the elements that appear as the more outstanding ones to identify and measure the contribution to the strengthening citizenship experience, are the following:

Citizen's concept as action oriented

As it has been pointed out, the experience is inspired on the promotion of active fellows construction for the solution of the problems affecting them.

The gathered antecedents, particularly in the life histories, show the presence of different vital and labour trajectories coexisting self development logics —in a few of them— but logics of abandonment and hopelessness facing the fact that the mobility and social integration are not reached in spite of the effort and the work.

The promise of the “own house” —or rather a flat— is one of the most recurrent hopes of the population in this kind of social program. This is the component that allows to activate personal and collective energy that were sleeping or only channelled toward low intensity survival strategies.

In this sense, trust recovery is the element that mobilises the community, stimulates it to save, to participate in workshops and perhaps the most important aspect, to be allowed to dream. Without this promise, perhaps the results would be much poorer, more difficult to overcome hopelessness and the self abandon.

Capabilities' development for public life

Although aspirations are the ones that mobilise personal and collective energy, it is evident —or it should be— that a

que se requiere un conjunto de actitudes, competencias y recursos para participar en la resolución social de los problemas.

La participación de representantes de la comunidad en mesas técnicas con funcionarios de gobierno y organismos profesionales plantea un conjunto de desafíos, que en parte son compensados por las cualidades de liderazgo que tienen algunos dirigentes.

En estos ámbitos se manejan lenguajes que resultan excluyentes y muchas veces se hacen presentes juicios y prejuicios que dificultan una verdadera relación horizontal. De ahí que resulte un componente clave de esta experiencia el trabajo de formación, capacitación, asesoría y acompañamiento organizacional realizado, tanto para potenciar a las organizaciones, planificar y organizar sus proyectos, como para formar a sus dirigentes y apoyarlos en su participación en la Mesa.

En cuanto a este último aspecto, cabe destacar que se lleva adelante como un proceso de mediano y largo plazo. No es un curso breve el que genera movilización de voluntades, sino un proceso largo y complejo en el que se construyen confianzas y prácticas de trabajo colectivo.

La sostenibilidad de esta experiencia

La sostenibilidad aparece cimentada en el aporte de esta experiencia a la constitución de procesos asociativos y en el incremento del capital social de estas organizaciones.

En este sentido, un factor muy valioso es que la postulación y el traslado a nuevas viviendas se realiza en forma colectiva, disminuyendo el desarraigo que significa el cambio de entorno, por más precario que sea el que se abandona. Un segundo factor importante es el trabajo de apoyo organizacional realizado, que permite dotar a estas comunidades de recursos organizativos que les permitan plantearse nuevos desafíos, como el mejoramiento de sus viviendas y de la calidad de vida en las nuevas instalaciones.

Por último, la participación en las mesas y el aprendizaje desarrollado en ellas proporciona a los dirigentes y a las organizaciones contactos y redes que podrán utilizar en el futuro.⁴

group of attitudes, competence and resources are required to take part on the social problems solution. The participation of community representatives at technical tables also integrated by governmental officials and professional organisations, outlines challenges that are partly compensated by the leadership qualities of some leaders.

A horizontal relationship is very difficult, because of the different language codes used and the judgements and prejudices that exist. That is why a key component in this experience is the work on training, advisory and organisational accompaniment, in order to promote project planning, members organisation, leaders' training and to support their participation at the MC. It must be stated that this is a medium and long term process. A short course does not generate will mobilisation; a long and complex process is needed in order to achieve it.

The experience's sustainability

Sustainability is based on this experience's contribution to associative processes constitution and to the increase of the social capital of these organisations.

In this sense, a very valuable factor is that the postulation and moving to new houses is done collectively, diminishing the uprooting feeling provoked by the change of setting even as precarious as it is. A second important factor is the organisational support work carried out in order to endow these communities with organisational resources that enable them to think about new challenges (housing and life quality improvement at the new facilities).

Lastly, the participation at the tables and the learning acquired there provides leaders and organisations with contacts and networks that they will be able to use in the future⁴.

Vínculos entre sociedad civil y gestión pública

Esta experiencia se presenta como una iniciativa diseñada para abrir espacios de participación deliberante en la comunidad, en tanto ámbito de participación regular y permanente entre ésta, los organismos no gubernamentales de desarrollo y el aparato público, particularmente en el tratamiento de los temas referidos a la consecución de nuevas viviendas.

No obstante, como se ha señalado, la construcción de una ciudadanía activa que aproveche estos espacios es una tarea en curso, que enfrenta también fuertes restricciones en las lógicas prevalentes en la acción pública. En estas problemáticas la comunidad suele ser a lo sumo consultada, pero los programas vienen preelaborados desde niveles centrales de toma de decisiones y muchas veces reproducen patrones culturales demandantes más que propositivos. En este caso, en cambio, la Mesa ha operado como un espacio de participación colaborante y propositiva, asentada en la experiencia de la gente de los campamentos.

Al margen de las apreciaciones referidas a la relación entre el aparato público y la sociedad civil, esta experiencia es interesante en términos de su impacto en las prácticas tradicionales de coordinación —sea esta intramunicipal, entre organismos públicos o entre organismos no gubernamentales—, al constituir a las mesas de coordinación en un instrumento de mejoramiento de la gestión de muy prometedoras perspectivas.

En función de estas consideraciones se plantean en esta sección tres temas centrales para la comprensión de los vínculos entre la sociedad civil y la gestión pública que se dan en esta experiencia.

⁴ Este es el caso de una de las poblaciones (El Arenal), que se había trasladado a unos condominios en Maipú, donde se reprodujeron los liderazgos del campamento —ahora bajo la forma de *encargados de blocks*—, orientados al adelanto de la comunidad y el contacto con el nuevo municipio y el SERVIU para la resolución de nuevas problemáticas.

Bonds between civil society and public management

This experience is presented as an initiative designed to open deliberative spaces in the community, as a place for regular and permanent participation among the community, non governmental development institutions and the public sector, particularly in what concerns the topics related to the new houses.

Nevertheless, as it has been pointed out, the construction of an active citizenship that makes good use of these spaces is a task in progress that also faces strong restrictions in the public action prevalent approaches. So that the Table has also operated as a participatory, proposing and collaborating space, where the community is consulted regarding programs that to a certain extent come pre-elaborated from central decision-making, in front of which strongly demanding cultural patterns are reproduced instead of being based on shanty-town's people experience.

Despite the considerations referring to the State and the civil society relationship, this experience is interesting in terms of its impact on the traditional practices co-ordination –Inter-municipal, among public institutions or among non government organisations– as it constitutes co-ordination tables as an instrument of management improvement.

According to these considerations three central topics must be mentioned in order to understand the bonds between civil society and public administration.

⁴ This is the case of one of the shanty-towns (*"El Arenal"*) that moved to some condominiums in Maipú, where the shanty-town's number of leaders increased and –now as "blocks' delegates"– orientated to the community's improvement and the contact with the new municipality and the SERVIU for the solution of new problems.

La Mesa de Concertación como espacio de participación deliberante, colaborante y propositiva de la comunidad

La Mesa de Concertación fue planteada como un ámbito de participación horizontal entre pobladores, funcionarios municipales, organismos estatales y no gubernamentales con asiento en la comuna. Desde este punto de vista, se promovió la participación de la comunidad en la toma de decisiones que le atañen, como por ejemplo, la obtención de nuevas viviendas, la realización de programas de fomento productivo y capacitación laboral, y la implementación de programas de asistencia social.

No obstante, la participación plena opera en un marco de restricciones. Algunas son externas a las organizaciones y sus dirigentes, como es el caso del metraje de los departamentos, la duración de los programas y los recursos que se vuelcan en los programas de asistencia. Otros se desprenden de la cultura de sobrevivencia de la gente asentada en los campamentos, que la impulsa a recurrir a la demanda de subsidios antes que al propio esfuerzo.

Entre estos límites, la participación de la comunidad adquiere en algunas ocasiones rasgos deliberantes, como cuando debían definirse las temáticas de los cursos y las prioridades de asistencia social. En otros casos cobra un carácter propositivo; por ejemplo, ante la posibilidad de que la municipalidad o el SERVIU adquirieran los terrenos donde estaban localizados los campamentos para edificar allí las nuevas viviendas. En otros, por último, sirve para plantear demandas de subsidios, como cuando se buscó la disminución o condonación de las deudas pendientes por los servicios de agua potable.

Frente a esto cabría plantear la importancia de la Mesa como un ámbito de diálogo y aprendizaje, tanto para la comunidad como para los sectores público y privado. Para la primera, su participación es una escuela de ciudadanía. Los segundos reciben en ella una realimentación directa respecto de la pertinen-

The MC as a community space for deliberative participation, collaboration and proposal

The MC was outlined as a setting for horizontal participation among residents, municipal officials, state and not government organisations located in the commune. From this point of view, the community's participation concerning decision-making was promoted in: new housings' acquisition, implementation of productive development and labour training programs, implementation of social assistance programs.

Nevertheless, the full participation operates in a restrictive frame. Some restrictions are external to the organisations and their leaders, as it is the case of the apartments' measures, the duration of the programs and the funds given to the assistance programs. Other restrictions are a result of these people's survival culture, that makes them appeal to subsidies instead of to their own effort.

Among these limits, the participation of the community becomes deliberative on some occasions, as when the courses thematic and social attendance priorities were defined. In other cases it has a proposition character (i.e. when there was a possibility that the municipality or the SERVIU acquired the lands where the shanty-towns were located to build new housings there). In other cases, it is useful to ask for subsidies (i.e. when trying to get the reduction or cancellation of the running water services' pending debts).

In front of this it is necessary to outline the importance of the MC as a dialogue and learning environment for the community as well as for the public and private sectors). For the first one, their participation is a "citizenship school". The second ones receive from MC direct feedback in relation with their programs relevancy and the necessities of decentralisation, flexibility and adaptation.

Among these actors it is outstanding the role of the non governmental organisations, particularly those that foster

cia de sus programas y las necesidades de descentralización, flexibilidad y adecuación.

Entre estos actores destaca el papel de los organismos no gubernamentales, particularmente los que impulsan programas de apoyo organizativo y labores de investigación-acción con recursos propios o de la cooperación internacional. Estos componentes resultan fundamentales en las tareas de mediación que permiten hacer significativas las experiencias y acompañar a las organizaciones en su proceso de participación. Por otra parte, son los que, a partir de la sistematización de la experiencia, generan propuestas que permiten actualizar la política pública, hacer visibles las problemáticas presentes y sus causas profundas, y generar aprendizajes válidos para la intervención.

El impacto de la Mesa de Concertación en la gestión pública

Cabe también destacar la implementación de mesas técnicas como instrumento que hace más efectiva la intervención de las agencias estatales al reducir los costos de transacción en la toma de decisiones.

Estos ámbitos permiten superar las rigideces establecidas por los mecanismos burocráticos tradicionales, dar coherencia a la intervención, construir afinidades y contactos entre encargados de problemáticas similares o relacionadas, y elaborar propuestas colectivas, tanto entre distintos departamentos de una misma institución —es el caso municipal— como entre organismos distintos que comparten territorios y preocupaciones afines —es el caso de FOSIS, SENCE y PRODEMU, entre otras.

organisational support programs and research-action work with their own resources or the ones coming from the international co-operation. These components are fundamental for the mediation tasks that allow to make the experiences relevant and to accompany the organisations in their participation process. On the other hand, they are the ones that, starting from the experience case study generate proposals that allow public policies upgrade, make the present problems and their deep causes visible, and generate valid learning for the intervention.

The impact of the MC on public management

It is also necessary to highlight the implementation of technical tables as an instrument that makes the state agencies' intervention more effective as it reduces the transaction costs in the decision making.

Technical tables allow to overcome the rigidities settled down by the traditional bureaucratic mechanisms, to give coherence to the intervention, to build affinities and contacts among people in charge of similar and related problems, and to elaborate collective proposals, either among different departments of an institution (the municipality's case) or among different organisations that share the same territories and concerns (it is the case of *FOSIS*, *SENCE* and *PRODEMU*, among others).

Tensiones o dificultades

La experiencia no aparece desprovista de dificultades y limitaciones, aspecto inevitable en un proceso tan complejo. Al respecto cabe mencionar:

1. Los pobladores manifiestan resistencias. Al principio ubican a los distintos agentes en una sola categoría: «alguien de quien se puede obtener algo o que ha prometido algo y no lo ha cumplido». Entre una masa de ofertas asistenciales, no distinguen a quienes forman parte de una institución u otra.
2. Se producen problemas de coordinación debido a los distintos grados de flexibilidad que tienen los programas de las diversas instituciones, en términos de la duración o los criterios de focalización.
3. Coexisten diferentes concepciones del trabajo y la relación entre pobladores e instituciones —algunas más asistencia-listas, otras más burocráticas, otras más políticas—.
4. Los representantes de los campamentos en la Mesa Técnica no asumen una actitud de control, probablemente debido a su experiencia en intervenciones de tipo asistencialista.
5. Es difícil lograr la permanencia y continuidad de los integrantes de la Mesa, lo que lleva a discontinuar los procesos planificados.
6. Los organismos que licitan programas generan una fuerte presión sobre los que los ejecutan, a fin de cumplir con lo que está comprometido en los proyectos. Esto hace a veces difícil incorporar modificaciones o adecuaciones cuya relevancia se plantea en la marcha.

Tensions or difficulties

The experience does not look lacking difficulties and limitations (unavoidable aspect in such a complex process). In this respect it is necessary to mention:

1. The inhabitants show resistance. At the beginning they put different agents in a single category: “somebody from whom one can obtain something or that has promised something and it has not fulfilled it”. Among those assistance offers they do not distinguish who is part of an institution or another.
2. co-ordination problems take place due to the different flexibility levels that the different institutions’ programs have, in terms of duration and approaches.
3. Different conceptions of work and relationships coexist between residents and institutions –some of them tend more to welfare, other ones are more bureaucratic, other ones are more political.
4. The representatives of the shanty-towns at the Technical Table do not assume a control attitude, probably due to their experience in assistance type interventions.
5. The permanency and continuity of the Table’s members is difficult to achieve. This leads to discontinuing the planned processes.
6. The organisms that bid programs generate a strong pressure on those that execute them, in order to make them fulfil what is committed in the projects. This sometimes makes it difficult to incorporate modifications or adaptations whose relevance appears during the process.

Fortalezas y factores clave de la intervención

A pesar de estas limitaciones, la experiencia exhibe un conjunto superior de fortalezas que se presentan como factores clave para promover este tipo de iniciativas:

1. Integralidad de la intervención. La extrema pobreza es una situación sumamente compleja, en la que se conjugan condiciones estructurales del sistema socioeconómico y carencias o privaciones que, por su permanencia, deterioran seriamente las capacidades de quienes la sufren. En esta intervención se asumen aspectos terapéuticos, asistenciales y jurídicos que buscan responder a requerimientos urgentes de esta comunidad; aspectos sociolaborales y productivos que, desde el reconocimiento del perfil y la historia laboral de los individuos, buscan patrocinar estrategias de inserción laboral y económico-productiva; aspectos orientados a resolver los problemas de vivienda y las condiciones ambientales en que desarrollan su vida cotidiana; aspectos socioorganizativos que buscan fortalecer su capital social y habilitarlos para una participación ciudadana más activa. Es claro que esta estrategia presenta complejidades para la articulación de esfuerzos de múltiples entidades llamadas a contribuir con los esfuerzos de la propia comunidad, pero también resulta indudable que la complejidad de los problemas lo justifica.

2. Perspectiva de mediano y largo plazo de la intervención. La problemática demanda una intervención consistente de mediano y largo plazo. Este concepto temporal no hace referencia a la postergación de estos problemas en la esperanza de que «se vayan resolviendo», sino más bien a la necesidad de adecuar las acciones, programas e instrumentos públicos a una intervención más intensiva, de mayor compromiso en términos de recursos, metodologías y proyectos. Los programas tradicionales, acotados a un cierto número de horas, no son capaces de resolver problemas de fondo

Intervention assets and key factors

In spite of these limitations, the experience has assets which are key to promote this kind of initiatives:

1. Integrity of the intervention. The extreme poverty is an extremely complex situation, in which structural conditions of the socio-economic system are combined. Its permanency, seriously damages the capabilities of those who suffer from it. In this intervention, therapeutic assistance and juridical aspects are assumed in order to meet the urgent requirements of this community; socio-labour and productive aspects that –starting from individuals profile and labour history– try to foster labour insertion and economic-productive strategies; aspects that are geared to solve housing problems and the environmental conditions of people’s daily life; socio-organising aspects directed to strengthen their social capital and to enable a more active civic participation. It is clear that this strategy presents difficulties for the articulation of multiple entities which are called to contribute with the efforts of the community itself. It is also true that the problems complexity justifies the effort.

2. Perspective for a medium and long term intervention. The problem demands a medium and long term intervention. This concept does not imply to postpone these problems thinking that “they will be solved”, but is a consequence of the necessity to adapt the actions, programs and public instruments to a more intensive intervention, with a bigger commitment in terms of resources, methodologies and projects. The traditional programs, with a limited number of hours, are not able to solve fundamental problems as those presented here. We value the fact that this intervention has been consistently sustained for two

como los que aquí se presentan. Apreciamos el hecho de que esta intervención se haya sostenido consistentemente por un período de dos años y medio y se proyecte con optimismo al futuro. Las extensiones temporales resultan indispensables para restablecer las capacidades de participación y autodesarrollo que han sido fuertemente deterioradas, así como también para restaurar confianzas y desarrollar capacidades de trabajo compartido entre la sociedad civil y el aparato público.

3. Concepción de investigación-acción participativa. En este aspecto cabría destacar el papel de mediación que cumple SUR, a través del doble rol de apoyo organizativo a la comunidad y de asesoría a la municipalidad, que en la conducción de la Mesa de Concertación hace significativa y proyecta la participación de ambos actores.

Por un lado, acompaña a la comunidad en su proceso organizativo y deliberante en la Mesa, facilita los procesos de toma de decisiones participativas y enriquece su capital social. Se trata sin duda de un proceso de investigación-acción en el que la práctica es la fuente de aprendizajes, no solo por la experiencia que ganan quienes intervienen en ella sino también por el proceso de elaboración que se realiza colectivamente y se traduce en planes, posiciones y propuestas.

Por otro, acompaña a la Municipalidad y la apoya constituyendo el núcleo duro de la Mesa de Concertación, aunque también toma distancia de ella para traducir la experiencia en conocimiento de la realidad que se está enfrentando y concebir propuestas de planes más ambiciosos.

En ambos casos contribuye a generar conocimientos que resultan no solo útiles para el tipo de acciones que se implementan sino, sobre todo, para transformar las prácticas y la cultura de quienes las implementan.

and a half years, and is projected to the future with optimism. Temporary extensions are required to re-establish the –strongly deteriorated– participation capabilities and self development as well as to restore the trust and develop work capabilities shared between the civil society and the public sector.

3. Participatory action-research concept. In this aspect the mediation role played by SUR should be highlighted. SUR had a double role: giving organisational support to the community as well as giving advice to the Municipality. These roles are relevant in the MC conduction, fostering and projecting both actors participation.

On one hand, it accompanies the community in its organisational and deliberative process at the MC, facilitating the decision making participatory processes and enriching their social capital. Undoubtedly It is a research-action process in which practice is the learning source, not only for the experience gained by those intervening in it but also for the elaboration process that is carried out collectively and translated to plans, positions and proposals.

It also accompanies and supports the Municipality at the MC, although it also keeps distance from the Municipality in order to translate the experience to know how about the reality they are facing and to conceive more ambitious plans.

In both cases it contributes to generate know how, which are useful both for the kind of actions that are being carried out and –mainly– to transform the practices and culture of those who implement them.

La gestión de microcuencas como estrategia de planificación del desarrollo municipal, Somoto (Nicaragua)

The micro-basin management as a strategic plan for *Somoto's* municipal development

1. Identificación de la experiencia

Uno de los temas que preocupaba a la municipalidad de Somoto era la degradación del medio ambiente, que había llegado a colocar en riesgo el abastecimiento de agua de calidad a la población del municipio. El paso del huracán Mitch en 1998 evidenció la vulnerabilidad del entorno a los fenómenos naturales. A partir de entonces el gobierno municipal decidió elaborar de manera participativa un *Plan rector de la producción y conservación de la subcuenca Coco-Somoto* (PRPC).

Entre abril del 2000 y mayo del 2001 se formuló el Plan, enfocado en la gestión interinstitucional de cuencas, con el fin de mejorar la calidad y el nivel de vida de los habitantes de la cuenca hidrográfica contribuyendo a la rehabilitación, protección, conservación y el aprovechamiento de los recursos naturales. La importancia estratégica de esta intervención se debe a que esta cuenca es la proveedora de agua potable al centro urbano más importante del municipio de Somoto.

El proceso incluyó alianzas institucionales en diversos niveles. Para la ejecución se contó con el liderazgo político del gobierno municipal de Somoto, el apoyo técnico-metodológico de la Facultad de Recursos Naturales y del Ambiente de la Universidad Nacional Agraria, y el financiamiento del Programa

1. Identification of the experience

One of the topics that worried the Municipality of *Somoto* was the environment degradation that had put into risk the quality water supply to the municipality population. Mitch hurricane in 1988, showed the setting vulnerability to the natural phenomena. So the municipal government decided to elaborate, in a participatory way, a *Leader Plan for the production and conservation of the Coco-Somoto sub-basin*.

The plan was outlined between April 2000 and May 2001, focused on the basins inter-institutional management with the purpose of improving life quality and level of the basin population, contributing to the rehabilitation, protection, conservation and use of the natural resources. This intervention was strategically important as this basin is the potable water supplier for the most important urban center of the Municipality of *Somoto*.

The process implied institutional alliances at different levels. Its implementation counted with *Somoto's* municipal government leadership and with the technical and methodological support of "*Facultad de Recursos Naturales y del Ambiente de la Universidad Agraria*" and "*Programa de Capitalización de los Pequeños Productores del Trópico*

de Capitalización de los Pequeños Productores del Trópico Seco (Tropisec).

Durante la ejecución del proceso se contó con la participación de 20 actores institucionales: organizaciones de productores, organismos no gubernamentales, oficinas locales del gobierno central, representantes de empresas privadas, proyectos de desarrollo y el propio gobierno municipal. De estas instituciones se seleccionó un grupo de profesionales que implementaron diagnósticos y ejercicios de planificación participativa en el ámbito comunitario.

El trabajo se acompañó de actividades de divulgación orientadas a reducir posibles resistencias al Plan, que incluyeron la presentación de avances en diversas reuniones de intercambio.

También se realizaron actividades didácticas orientadas a popularizar el enfoque de cuencas como método para la gestión del territorio. A tal efecto se produjeron cartillas, rotafolios y se organizaron eventos de entrenamiento en el uso de herramientas de diagnóstico rural participativo y toma de decisiones en el manejo de los recursos naturales. Particular interés suscitó la aplicación de la *Guía para el mapeo, análisis y monitoreo participativo de los recursos naturales en una microcuenca*, instrumento diseñado por el Centro Internacional de la Agricultura Tropical (CIAT).

2. La situación inicial y elementos de contexto

El riesgo ambiental originado en el deterioro de la cuenca Coco-Somoto, fuente de recarga para los pozos de agua potable que abastecen la ciudad de Somoto, determinó la necesidad de formular un Plan Rector para el manejo de la cuenca. Este deterioro se veía agudizado por el crecimiento demográfico y el consiguiente aumento de las necesidades de leña de la población. Los suelos se habían degradado por procesos erosivos, ocurrían sequías frecuentes y no se vislumbraban alternativas que permitieran a las comunidades modificar su dinámica de trabajo.

Seco –Tropisec” (a university and a small producers’ program).

Twenty institutional actors took part in this process: producers’ organizations, NGOs, local offices of the central government, private companies representatives and the municipal government itself. A group of professionals was chosen among these institutions in order to make a diagnosis and participatory exercises in the communities.

The work was conducted with diffusion activities, orientated to reduce possible resistance to the plan, including presentation of the advances in different exchange meetings.

Didactic activities were also performed to popularize the basin approach as a territorial management method. Teaching materials were produced and training workshops (on the use of tools for a rural participatory diagnosis and decision-making on natural resources management) were carried out. Special interest arouse the application of the *“Guía para el mapeo, análisis y monitoreo participativo de los recursos naturales de una microcuenca”* (Guide for the participatory mapping, analysis and monitoring of the micro-basin natural resources) made by the *Centro Internacional de la Agricultura Tropical* (CIAT).

2. Starting situation and context

The environmental risk originated by *Coco-Somoto’s* basin deterioration –reload source of the running water wells that supply *Somoto’s* city– determined the need to make a leader plan for the basin management. Such deterioration was deepened due to the demographic growth and resulted in the increase of the wood demand. The soils were degraded because of the erosive processes, the frequent droughts and alternatives to enable the communities to modify their work dynamic were not identified.

Descripción sucinta de la microcuenca

La subcuenca Coco-Somoto tiene un área de 47,36 km² localizada entre las coordenadas 13°24'10" y 13°29'28" de latitud Norte y 86°34'12" y 86°39'39" de longitud Oeste.

Las principales actividades productivas son el cultivo de granos básicos para autoconsumo, henequén, hortalizas, café, y la fabricación de adobes, tejas y artesanía de barro.

La elevación media de la subcuenca es de 730 msnm: aproximadamente el 70% del área se ubica en un rango comprendido entre los 620 y 800 msnm, y el restante 30% entre los 800 y 1.730 msnm.

En la subcuenca se localiza la montaña Tepezomoth, una de las 19 nebliselvas de Nicaragua.

Habita en esta subcuenca un cuarto de la población total de Somoto. Es la mayor concentración demográfica rural del municipio: 10 comunidades con aproximadamente 7.000 habitantes en su conjunto. La mitad de esta población presenta problemas de tenencia de la tierra, lo que estimula la invasión a terrenos de la parte alta y el avance sobre la frontera agrícola.

Brief description of the micro-basin

The *Coco-Somoto* sub-basin has an area of 46.37 km² and it is located between 13°24'28" and 13°29'28" North latitude and 86°34'12" and 86°39'39" West length.

Its main production is basically grain growing, for self-consumption, henequen, vegetables, coffee, sun-dried bricks, tiles and mud pottery.

The sub-basin average elevation is 730 meters above the sea level (*msl*) and approximately 70% of the area is placed in an altitude between 620 and 800 *msl* and the remaining 30%, between 800 and 1.730 *msl*.

The *Tepezomoth* mountain is located in the sub-basin being one of the 19 Nicaraguan "nebliselva".

A quarter of *Somoto's* total population lives in this sub-basin. It is the biggest rural demographic concentration of the municipality: ten communities with approximately 7.000 inhabitants. Half of this population have land tenancy problems, that stimulate the invasion of the high-land and the advance on the agricultural border.



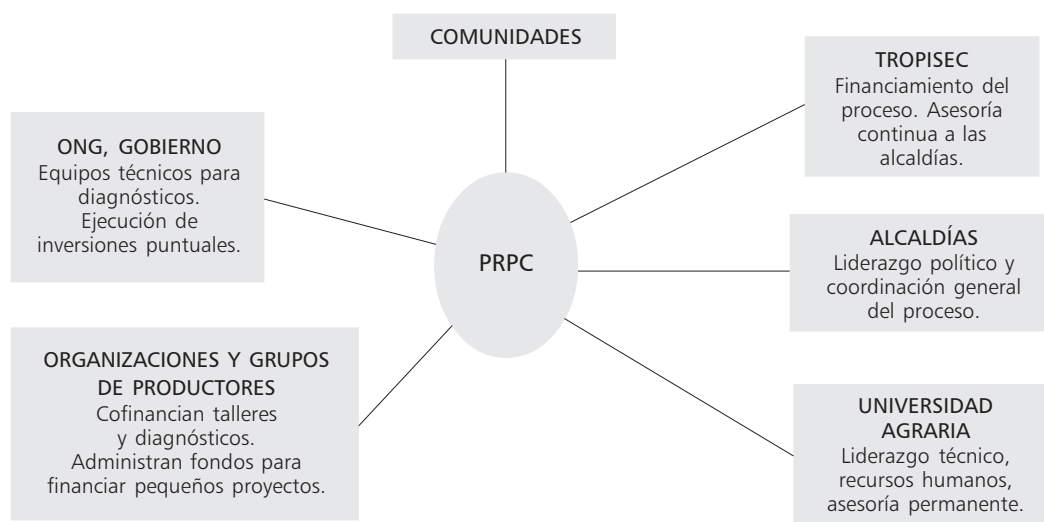
Los problemas de la cuenca se podían dividir en, por una parte, los relacionados con las necesidades básicas insatisfechas —acceso al agua potable, energía eléctrica, empleo...— y, por otra, los que tenían importancia estratégica, como la reducción de la cantidad y calidad de tierra disponible para cultivos agrícolas alimentarios, la falta de financiamiento para emprender proyectos productivos, la escasez de fuentes de empleo e ingresos, la deforestación y la necesidad de recuperar fuentes de agua.

En este escenario la municipalidad se propuso formular el Plan con un conjunto de actores. El sistema se representa en el siguiente diagrama, incluyendo el papel de cada actor en el proceso.

The basin problems could be divided in: those related to the unsatisfied basic needs –running water access, electric power, employment– and those of strategic importance as the quantity and quality reduction of available land for crops, the lack of resources to start productive projects, the employment and income shortage, the deforestation and the need to recover the water sources.

In this scenery the Municipality decided to make the Plan with a group of actors. The system is shown in the following diagram where each actor role is included.

Sistema de actores en el PRPC, 1999-2000



3. El proceso de intervención

Formulación del proyecto (enero-mayo del 2000)

Comprende el diseño del proceso metodológico que se desarrollaría con los pobladores y entidades locales para lograr su involucramiento. Además del rubro que incluía el Plan Rector, era necesario contemplar actividades que implicaran a las comunidades en acciones afines con estos procedimientos.

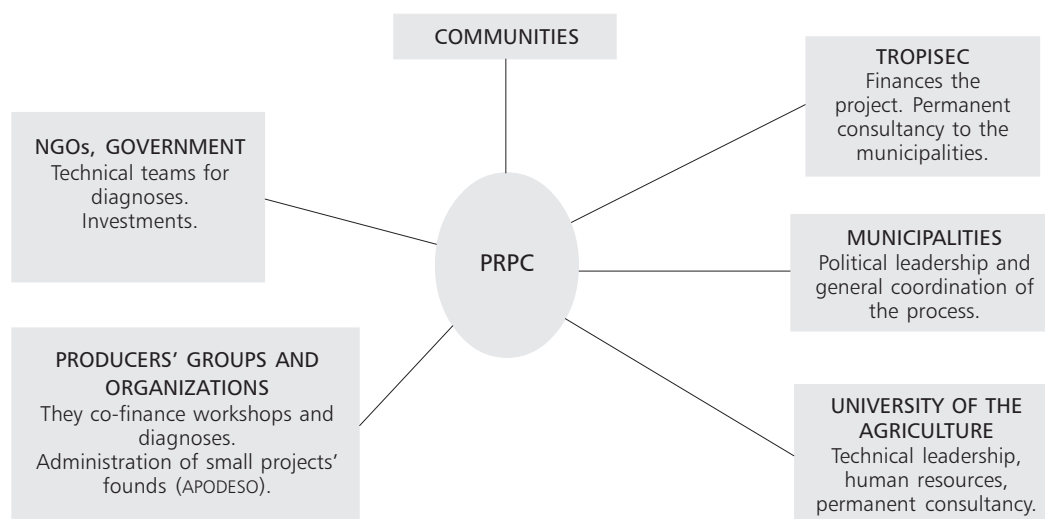
La formulación del Plan incluyó la coordinación con la Universidad Agraria para asegurar el apoyo metodológico y la gestión inicial de financiamiento ante el Programa Tropisec. La iniciativa fue aprobada por el Consejo Municipal de Somoto en pleno.

3 The intervention process

3.1 Project formulation (January-March 2000)

It consists on the methodological process design that would be developed with the population and local organizations to get their involvement. Besides the leader plan, it was necessary to have in mind activities that imply common actions within these procedures. The plan's formulation included the coordination with the Agricultural University to assure the methodological support and to start negotiations with *Tropisec's* Program in order to obtain the funds. The initiative was unanimously approved by *Sotomo's* Municipal Council.

Actors' system in the PRPC, 1999-2000



Asambleas comunitarias (mayo del 2000)

Estas asambleas se realizaron con los líderes de las comunidades que conforman la subcuenca Coco-Somoto, con varios propósitos. El primero era exponer los objetivos, intenciones y alcances del proyecto de rehabilitación de esta subcuenca. El segundo, conocer el grado de interés de los habitantes en atender la problemática de degradación de su medio ambiente e implementar acciones de trabajo con enfoque conservacionista. El tercero, informar sobre el apoyo que brindarían el gobierno municipal de Somoto, Tropisec y otras instituciones.

Se presentaron algunos conceptos básicos a fin de que los líderes comprendiesen el valor de la cuenca hidrográfica para el desarrollo sostenible. Se distribuyeron folletos educativos que explicaban el concepto de cuenca hidrográfica. También se realizó un ejercicio participativo que consistió en armar el rompecabezas de una cuenca bien y otra mal manejada, con el propósito de relacionar y comparar las situaciones presentadas con la situación real de la subcuenca y, en general, fomentar la reflexión. Además, en ese ámbito se eligió la Junta Directiva del Fondo Descentralizado para el Desarrollo Local (Fodadel).

Asamblea interinstitucional (junio del 2000)

En la asamblea interinstitucional participaron directivos de las instituciones gubernamentales y ONG que trabajan en la subcuenca Coco-Somoto, con el propósito de presentar el proyecto, el proceso metodológico y aspectos relacionados con la creación del Fodadel, concebido como un mecanismo transparente para la gestión de los recursos financieros.

Se aprovechó la oportunidad para recopilar información acerca de las instituciones y organismos que trabajan en la subcuenca. Asimismo, se proporcionó a los participantes un resumen de la estrategia metodológica que se utilizaría durante todo el proceso.

3.2 Community assemblies

These assemblies were held with the community leaders of the *Coco-Sotomo* sub-basin, with several purposes. First of all, to present the objectives, intentions and scope of this sub-basin rehabilitation project. Secondly, to know the inhabitants interest in paying attention to environment degradation problems and in implementing actions with a conservative approach. Thirdly, to inform about the support given by *Sotomo's* municipal government, *Tropisec* and other institutions.

Some basic concepts were introduced in order to make the leaders understand the hydro-graphic basin value for sustained development. Educational brochures were handed out explaining the hydro-graphic basin concept. A participatory exercise consisting in a puzzle of a finely managed basin and other of a badly managed one was also done, with the purpose of relating and comparing those situations with the real one, and in general, to induce the reflection. In this field the *Junta Directiva Del Fondo Descentralizado para el Desarrollo Local –Fodadel* (directive council of local development decentralized fund) was also appointed.

Inter-institutional assembly (June 2000)

Institutional governments and NGO Directors working for the *Coco-Somoto* sub-basin attended this assembly in order to present the project, the methodological process and aspects concerning the *Fodadel* creation, conceived as a transparent mechanism for the financial resources management.

This meeting was also used to gather information about the institutions and organizations working in the sub-basin. A summary about the strategic methodology that would be used during the process was also given to the participants.

Inter-institutional support alliances were reached. Although only fifteen out of twenty-eight institutions that

Se procuró celebrar alianzas de apoyo interinstitucional. Aunque de las 28 entidades que trabajan en la cuenca —instituciones, ONG y asociaciones de productores— sólo 15 se comprometieron a apoyar y conformar el equipo técnico, las 13 restantes no quedaron fuera del proceso. Se desplegó un plan de visitas a las sedes de estas entidades para plantearles la importancia de sumarse a los esfuerzos y crear un ambiente de compromiso con un proyecto estratégico para el municipio y pionero en su especialidad. Como resultado, las resistencias disminuyeron notoriamente.

Como el proyecto en sus etapas iniciales coincidió con las elecciones municipales para alcaldes, se convocó a todos los candidatos a alcalde de Somoto y San Lucas, para que cada agrupación política percibiera la trascendencia del Plan y compartiera una visión de desarrollo municipalista basada en un enfoque de cuencas como herramienta de planificación.

Conformación del equipo facilitador (julio del 2000)

Entre las distintas entidades y con la participación de profesionales de diversas especialidades se conformó un equipo interinstitucional, el cual garantizó un mejor acceso y análisis de la información y, considerando que en general los técnicos tienen una base social, generó confianza entre ellos y la comunidad.

El equipo facilitador participó en todas las actividades realizadas para la elaboración del PRPC. Específicamente, además, se organizó un Taller de Planificación y Preparación del Equipo Técnico, con el objetivo de asignar responsabilidades y presentar la estrategia metodológica a los facilitadores de las diferentes instituciones que apoyaban el proceso. A cada facilitador se le proporcionó un documento con información básica sobre el proceso metodológico y las diferentes herramientas que se aplicarían en el Taller de Diagnóstico Comunitario. Asimismo, se les explicó la estrategia que se debería seguir en el Taller de Reflexión e

work at the basin committed to support and integrate the technical team, the other thirteen did not stay out of process. All the organizations were visited in order to explain to them the importance of joining this effort and creating an atmosphere committed with a strategic project (pioneer in its specialty) for the Municipality. As a result, the resistance diminished.

As the initial stages of the project coincided with the municipal elections, all *Somoto* and *San Lucas* candidates were summoned so that each political group could see the relevance of the plan and share their vision on municipal development focused on basins as a planning tools.

The team integration (July 2000)

Members of different organizations and several professionals integrated an inter-institutional team that guaranteed a better access and analysis of the information and—owing to the professionals social base— a trustful relationship between them and the community was established.

The facilitating team took part in all the activities concerning the elaboration of the leader plan. A planning and preparation workshop was organized in order to distribute responsibilities and present the methodological strategy to the technicians of the institutions that supported the process. A document with basic information about the methodological process and tools that would be used for the diagnosis workshop was given to each professional.

The strategy that would be developed in the induction and reflection community workshop was explained to

Inducción Comunitaria y se les entregaron los materiales que se utilizarían en esta actividad (rotafolio, folletos, etc.).

Talleres de reflexión e inducción comunitaria (julio del 2000)

Se realizaron de manera simultánea en cada una de las comunidades de la subcuenca, con líderes y pobladores. Consisten en un ejercicio de sensibilización que busca familiarizar a los actores locales con el concepto de cuenca, reflexionar sobre la dinámica en sus unidades de producción y la correspondencia de esta dinámica con la vocación de los suelos.

Se entregó a los participantes material educativo popular sobre cuencas hidrográficas, se explicaron los conceptos básicos y se realizó entre todos el ejercicio de los rompecabezas descrito en el punto 3.2, con el propósito de fomentar la reflexión acerca de la situación de la subcuenca y de cada una de las comunidades que la habitan. Asimismo, se realizó un diagnóstico rápido del estado actual de los recursos naturales —suelo, agua y bosque— de cada comunidad.

Por último, se seleccionaron informantes clave con liderazgo en las comunidades, con la idea de ampliar su participación en la identificación de problemas y alternativas de manejo en el ámbito local. También se eligió a quienes intervendrían en los Talleres Comunitarios de Diagnóstico Participativo.

Talleres de diagnóstico participativo (enero del 2001)

Estos talleres, con la participación del equipo y los promotores y campesinos, buscaron que cada una de las comunidades de la subcuenca se familiarizara con el entorno socioambiental. Para todos fue un proceso de aprendizaje, por la realimentación de información y el debate de los diferentes puntos de vista.

them, and they also received the teaching support material.

Induction and Reflection Community Workshops (July 2000)

The workshops were carried out simultaneously for all the sub-basin community leaders and inhabitants. They consisted in an exercise that tried to familiarize local actors to the basin concept, to reflect on their productive units' dynamic and the relationship between this dynamic and the soil's use.

Popular educational material on hydro-graphic basis was given and the basic concepts explained. The "puzzle" game –described in 3.2– was carried out to induce the reflection on the situation of the sub-basin and its communities. A quick diagnosis on the natural resources present conditions –soil, water, forest– of each community was developed.

Finally, community leaders were chosen to improve their participation in the problem and identify alternatives to the local setting's management. People who would attend the Participatory Diagnosis Community Workshops were also chosen.

Participatory diagnosis Workshops (January 2001)

Members of the team, promoters and farmers attended these workshops that sought that each sub-basin community got familiarized with the socio-environmental context. Due to the feed-back information and the discussions of the different points of view, it was a learning process for the attendants.

Cada comunidad nombró un coordinador y se conformó un equipo de facilitadores de las diferentes instituciones locales. Para obtener la información de interés se usaron herramientas de diagnóstico rápido orientadas a la reflexión sobre el deterioro de los recursos naturales. En todos los ejercicios, los facilitadores se limitaron a plantear las guías metodológicas y asesorar en las mesas temáticas.

Los talleres permitieron sensibilizar a los actores sociales acerca de sus necesidades, problemática y posibles medidas de solución. Los ejercicios y discusiones se orientaron a identificar los problemas y los espacios físicos críticos de la subcuenca para intervenir en ellos. También fueron una oportunidad para desechar los intentos de respuestas parciales y buscar en conjunto soluciones técnicas, sociales e institucionales viables.

El trabajo en grupo y las consultas colectivas permitieron recuperar con rapidez y confiabilidad la información cuantitativa y cualitativa necesaria para la planificación. Esta información abarcó aspectos biofísicos, socioeconómicos e institucionales de cada una de las comunidades. Asimismo, las sesiones de trabajo permitieron mostrar que el equipo facilitador es sólo un apoyo de la población local, a la cual corresponde la responsabilidad de tomar las decisiones relativas al manejo de la subcuenca.

Se aplicaron 22 herramientas del *Diagnóstico rural participativo* y un instrumento metodológico para facilitar la toma de decisiones en el manejo de los recursos naturales desarrollado por el Centro Internacional de Agricultura Tropical denominado *Mapeo, análisis y monitoreo participativo de los recursos naturales en una microcuenca*.

Each community appointed a coordinator in order to integrate a facilitating team with members of the local institutions. To get the required information, several quick diagnosis tools were implemented aiming to reflect on the natural resources deterioration. During these activities the facilitating team's task was to present the methodological guides and to advise the thematic groups.

These workshops allowed to make local actors be aware of their needs, problems and possible solutions. The exercises and discussions helped to identify the sub-basin's problems and critical geographical areas in order to intervene. They were also an opportunity to discard partial answers and start together the search for technical, social and institutional feasible solutions.

Groups work and collective consultations allowed a quick and reliable recovery of the qualitative and quantitative information needed to make the plan. This information included biophysical, socio-economic and institutional aspects of each community. The working sessions also enabled to show that the facilitating team's activity was the support to the local population. And the local population was responsible for the decision-making process regarding the sub-basin's management.

Twenty two tools of the participatory rural diagnosis and a methodological instrument were applied to facilitate decision-making on natural resources management. The methodological instrument, developed by the *Centro Internacional de Agricultura Tropical*, was called "*Guía para el mapeo, análisis y monitoreo participativo de los recursos naturales de una microcuenca*" (guide for participative mapping, analysis and follow up of a micro basin's natural resources).

Talleres de selección de alternativas (abril del 2001)

Una vez obtenida toda la información de los talleres de diagnóstico se realizó una sistematización de los resultados, para después triangular la información con los pobladores. Se eligieron alternativas que fueran económicamente viables, ecológicamente sostenibles y culturalmente aceptables. El objetivo principal fue presentar, de forma simple y precisa, las alternativas del PRPC a las comunidades de la subcuenca, a fin de que éstas realizaran la selección.

Las propuestas estaban ya ajustadas a las características económicas y socioculturales de la región, y relacionadas con los objetivos y necesidades de los habitantes de las comunidades y el grado de deterioro que presentaba cada una. Cada propuesta seleccionada por los actores locales fue analizada a través de una matriz de viabilidad. Las tecnologías recomendadas combinan conocimientos técnicos y tradicionales y resultan adecuadas a las necesidades y condiciones locales. Esto ha permitido el protagonismo de las comunidades y asegura la apropiación y puesta en marcha de las opciones seleccionadas.

Participaron informantes clave que habían asistido al Taller de Diagnóstico Comunitario y otros habitantes locales seleccionados por cada comunidad. El equipo facilitador tomó nota de las decisiones asumidas por los habitantes, las cuales serán retomadas cuando se elabore el documento del PRPC. Otros objetivos alcanzados durante estos talleres fueron la devolución de información obtenida en el Taller de Diagnóstico Comunitario, la búsqueda y el rescate de información adicional, y la validación de indicadores de calidad de los recursos naturales.

Workshop on alternative selections (April 2001)

Once the information was collected, a systematization of the results was done to cross (triangle) the information with the populations. The alternatives chosen were economically feasible, ecologically sustained and culturally accepted. The main objective was to present the project's (PRPC) alternatives to the sub-basin's communities in a simple and precise way, so that they could *choose some of them*.

The proposals were already adjusted to the socio-economic and cultural characteristics of the communities of the region, as well as to each one's deterioration level. Each chosen proposal was analyzed through a feasible scheme. The recommended technologies combine technical and traditional know-how and are appropriate for the local needs and conditions. This allows the leading role of the communities and ensures the *appropriation* and implementation of the selected options.

Key informants that had attended the community diagnosis workshop and other local inhabitants selected by each community took part in this process. The facilitating team listed all the decisions assumed by each community, in order to take them into account for the elaboration of the PRPC's document. Other objectives reached during these workshops were the return of the information obtained at the community diagnosis workshop, the search and rescue of additional information and the validation of the natural resources' quality indicators.

Divulgación para generar consensos (mayo-septiembre 2001)

Presentación del Plan Rector a los consejos

Cumpliendo la función que les confiere la ley, los consejos deben aprobar el Plan, sus resultados y las distintas etapas del proceso.

Taller institucional de presentación del PRPC

Se invitó a todos los actores locales de la subcuenca —instituciones, ONG, asociaciones, diputados, radios, fuentes de financiamiento, canales locales, periódicos— a fin de involucrarlos en el desarrollo del Plan. Se les entregó un documento resumen de lo que había sido el proceso hasta entonces —objetivos, alcances, problemas...—, para que ellos lo estudiaran y pudieran apoyarlo de acuerdo con la inserción de cada uno en el área.

Asamblea de información comunitaria

Toda la información de cada una de las etapas se devolvió a las comunidades: los logros, los apoyos y las responsabilidades de cada uno de los autores.

Taller de concertación institucional

En este taller participaron representantes y directivos de instituciones y organismos del sector estatal y privado que realizan acciones de desarrollo en la subcuenca Coco-Somoto, junto con los promotores de la iniciativa. Con él se buscó estimular un acuerdo entre las diferentes instituciones interesadas en apoyar e PRPC, mediante una agenda que incluyó:

- presentar los objetivos y componentes del PRPC a las diferentes instituciones que impulsan acciones de desarrollo en la subcuenca;

Diffusion to generate consensus (May-September 2001)

Presentation of the Leader Plan to the councils

According to the law, the Councils have to approve the Plan, its results and the different steps of the process.

Institutional Workshop to present the PRPC

Different local actors were invited to the workshop (institutions, NGOs, associations, members of Parliament, financing sources, radios, local TV, channels, newspapers) in order to get them involved in the development of the plan. A summary of the process —objectives, goals, problems— was given to them, so that they could study it and find the way to support it, according to their different roles.

Community's information assembly

All the information was returned to the communities: achievements, supports, and responsibilities of each one of the authors.

Institutional agreement workshop

Representatives and directors of private and governmental institutions and organizations that carry out development actions in the Coco-Somoto's sub-basin participated in this workshop together with the initiative's promoters. It sought to stimulate an agreement of the different institutions interested in supporting the PRPC. The workshop's agenda included:

- To present PRPC's objectives and components and that encourage development actions in the sub-basin;

- conocer la percepción de las diferentes instituciones interesadas en participar y apoyar la ejecución coordinada de acciones;
- evaluar de manera conjunta los aportes y sugerencias institucionales y las ordenanzas municipales;
- concertar estrategias institucionales de apoyo para la ejecución del PRPC.

4. La situación actual

En la actualidad existe un Plan Rector elaborado en un largo proceso de concertación institucional y comunitaria; en consecuencia, es un plan no sólo conocido sino también asumido por los diferentes actores. Las instituciones participantes trabajan en el diseño de componentes específicos que complementan las estrategias del plan concertado, incluyendo:

- *educación sanitaria escolar* en la escuela primaria, ya que los niños son generadores de cambios en los hogares (este aspecto podría incorporarse en el componente Educación Ambiental);
- *promotoría de desarrollo local*, con el propósito de que cada comunidad de la subcuenca tenga representación y vea así facilitada su capacidad de gestión (esto se podría integrar en el componente Fortalecimiento de la Organización Comunitaria e Institucional);
- *uso de microrriego* con el objetivo de mejorar y normar el uso del agua (el cual se puede incorporar en el componente Conservación de Suelos y Agua);
- *rehabilitación de rubros tradicionales* de la subcuenca, como es el caso del henequén (que puede integrarse en el programa Socioproductivo).

Del total de nueve programas que contiene el PRPC, actualmente las instituciones interesadas en apoyarlo ejecutan seis. Los tres programas que aún no se han iniciado son Ordenamiento Territorial, Seguridad de Tenencia de la Tierra e Investigación Ambiental.

- To know the perceptions of the different institutions interested in participating and supporting coordinated actions.
- To evaluate jointly the *ideas* and institutional suggestions and the municipal regulations.
- To agree on institutional strategies to support the PRPC implementation.

4. Current situation

Currently, there is a Leader Plan elaborated after a long concerted institutional and community process; consequently, it is not only a plan known by the different actors but also assumed by them. The participant institutions work in the design of specific components that complement the concerted plan. This design includes:

- *sanitary school education* at primary school because children generate changes at home (this aspect could be included in the Environmental Education component).
- *promotion of local development*, so as that each sub-basin community is represented in order to facilitate its management capability (this item could be integrated in the Institutional and Community Organization Strengthening component)
- *water micro-use* in order to rule and improve water usages (this aspect may be included in the Soil and Water Conservation component)
- *rehabilitation of the traditional production* of the sub-basin as in the henequen's case (to be integrated to the socio-productive program).

Six out of the nine POPC programs are developed by the institutions interested in supporting it. *Ordenamiento Territorial* (Territorial Organization), *Seguridad de Tenencia de la Tierra* (Land Tenancy Security) and *Investigación*

Los principales obstáculos para la puesta en marcha de los programas Seguridad en la Tenencia de la Tierra y Ordenamiento Territorial son ciertas resistencias de naturaleza político-partidaria. Por su parte, el programa de Investigación Ambiental requiere construir alianzas con organizaciones y profesionales con capacidad y experiencia para investigar en cada una de las líneas propuestas, así como realizar gestiones ante organismos interesados en este tipo de actividades.

Otro aspecto que se explora en la actualidad es el diseño conjunto de un conjunto de incentivos que estimulen la adopción de prácticas de conservación y producción ambientalmente sostenibles.

Por último, se acordó continuar el proceso de concertación final por medio de la presentación de los Planes Operativos Anuales de cada institución, para de esta forma elaborar un calendario en coordinación interinstitucional.

5. Lecciones aprendidas

- El Plan Rector es un instrumento para que las instituciones públicas y privadas, de manera ordenada y coordinada, programen y canalicen recursos económicos, humanos y tecnológicos hacia proyectos acordados con la población. Ello permite un gasto más racional de los presupuestos y aumenta las posibilidades de impacto en la población meta. También el Plan Rector promueve la participación activa y consciente de los pobladores, la autogestión y el empoderamiento de las comunidades, y sirve como un mecanismo de gestión de fondos y fortalecimiento de las políticas locales.
- El liderazgo de los gobiernos municipales de Somoto y San Lucas ha sido determinante para articular las diferentes instituciones y sus redes con las municipalidades. La participación de los gobiernos municipales resulta fundamental para conferir *carácter legal* al Plan de manejo de la subcuenca.

Ambiental (Environmental Research) have not been started yet.

The main obstacles to implement the Territorial Organization and Land Tenancy Security Program are mainly political. On the other hand the Environmental Research Program requires alliances with organizations and professionals with research capability and experience in each of the proposed lines, as well as negotiations with the organizations interested in these activities.

Another aspect that is being explored is the design of a set of incentives to promote the adoption of environmentally sustainable practices of conservation and production.

Finally it was agreed to continue the final concertation process through the presentation of Annual Operative Plans of each institution, so as to make an inter-institutionally coordinated calendar.

5. Lessons learnt

- The leader plan is an instrument to help public and private institutions to program and distribute their economic, human and technological resources, in a coordinated way, towards the projects agreed with the people. That allows a more reasonable budget spending and the increase of impact possibilities in the target population. The Leader Plan also promotes the active and conscientious participation of the population, the communities' self-management and communities' empowerment and also serves as a mechanism for funds administration and strengthening of local policies.
- The leadership of the *Municipal Governments of Somoto and San Lucas* have been determined to articulate the institutions and their networks with the municipalities. The municipal government participation was fundamental to give legal character to the sub-

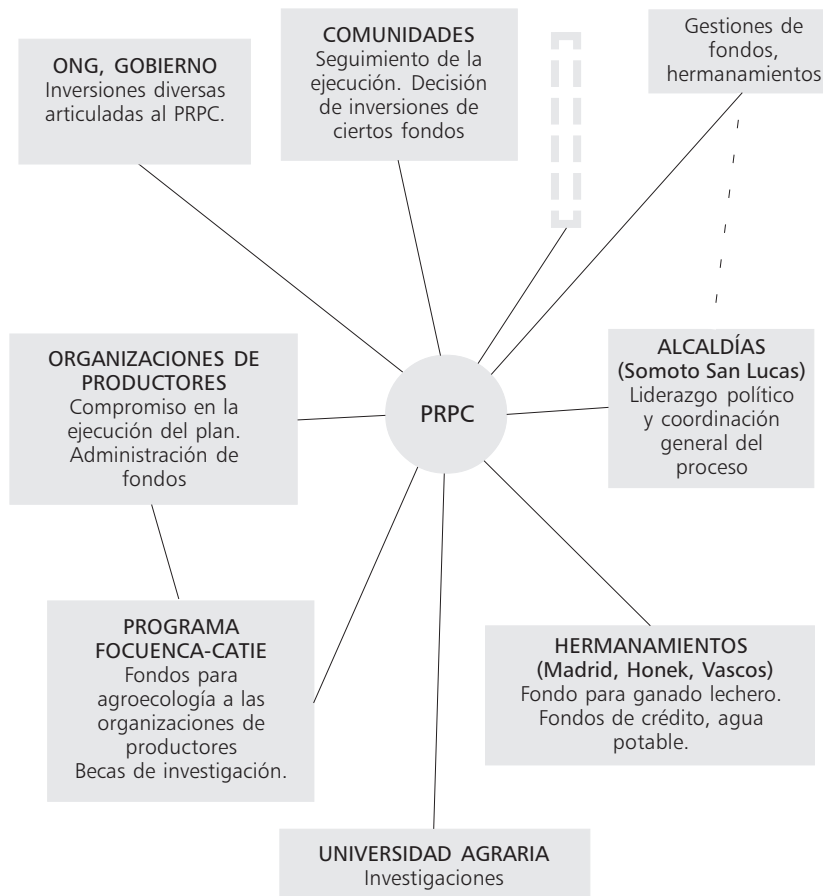
A través de las ordenanzas municipales se contribuye a la fortaleza institucional del Plan, pero también a que éste trascienda los gobiernos de turno, lo que supone elaborarlo buscando consensos, en procesos participativos.

- No puede hablarse de manejo de cuenca cuando no existe un involucramiento pleno de los actores locales en el proceso. Por medio de la alcaldía, las actividades y los pla-

basin management Plan. Municipal regulations contribute to strengthen the Institutional Plan, and also to help the Plan transcend the current government, which means that consensus should be sought in participatory processes.

- It is no possible to speak on basin management if it there is not a complete involvement of the local actors

Sistema de actores en el PRPC



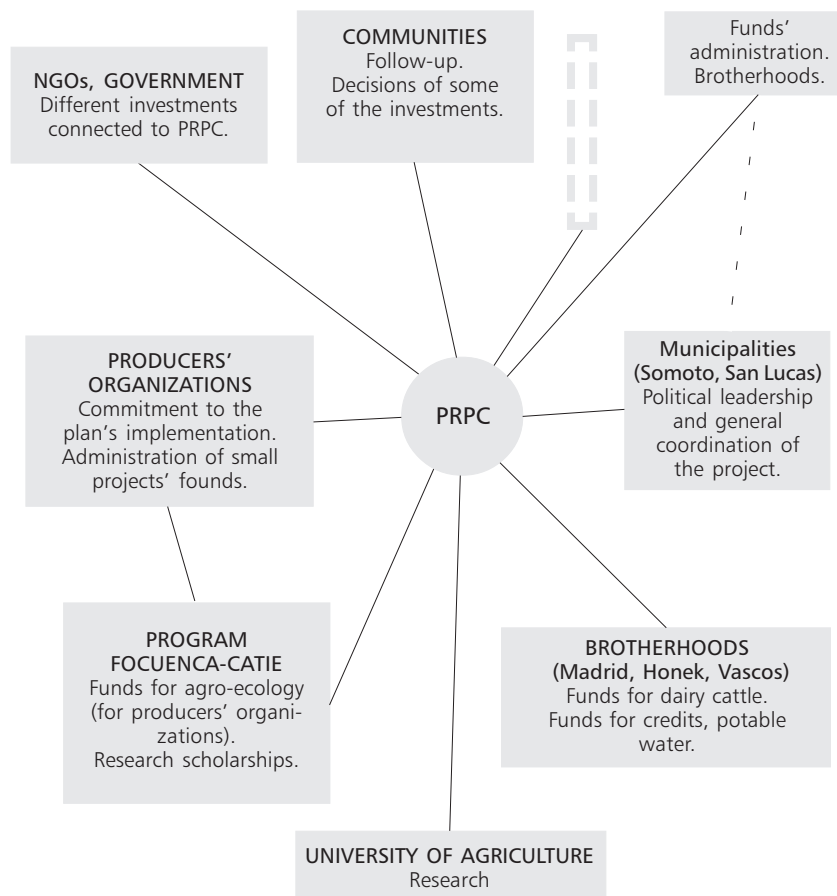
nes operativos de cada institución deben incluir acciones apropiadas a la realidad de la zona. Una sola institución no puede ofrecer soluciones a todos los problemas de la comunidad; a tal efecto es necesario involucrar a las instituciones locales y externas en la creación de alianzas.

- Los informantes calificados deben seleccionarse estratégicamente, buscando garantizar que la información que brin-

throughout the process. Through the local government, each institution's activities and operative plans should include activities appropriated to the region's reality. One institution alone cannot provide solutions to all the region's problems, so it is necessary to involve local and foreign institutions and to make alliances.

- The qualified informers should be strategically chosen,

Actors' system in the PRC 2001



dan sea lo más ajustada posible a la realidad de las comunidades. Es particularmente importante brindar espacios a la participación de las mujeres.

- Es vital la presencia de los diferentes líderes comarcales: religiosos, representantes de instituciones, presidentes de asociaciones de productores, políticos. Ello fomenta los debates para la toma de decisiones, permite obtener de las comunidades una información más rica y arribar a visiones compartidas.
- Un segmento relevante para la elaboración del plan son los líderes o gerentes de las instituciones de gobierno, quienes no

guaranteeing that the information they give accurately shows the communities' reality. It is particularly important to give women the opportunity to participate.

- The presence of the different leaders (religious, institutional representatives, productive association presidents, politicians) is vital. This stimulates the decision-making debate, allows to get richer information from the communities and to reach shared perceptions.
- Leaders and governmental institutions' managers, who are an important segment for the Plan elaboration, should not delegate their tasks in their technical teams.

Técnica	Objetivo	Problema	Tiempo	Comentarios
Matriz de evaluación de recursos.	Conocer opiniones sobre disponibilidad y calidad de recursos naturales de uso común (leña, madera, agua).	Nivel 1	1-2 horas	De fácil aplicación y altamente participativa. Se desarrolla por preguntas abiertas. Previamente deben establecerse los criterios de evaluación.
Matriz de análisis para la toma de decisiones.	Permite determinar quién o qué institución toma decisiones en la comunidad.	Nivel 2	1 hora	Se debe considerar ampliamente la presencia de actores internos y externos. Se compara balance de opciones comunitarias e institucionales.
Matriz de análisis de conflicto.	Determinar principales áreas de conflictos comunitarios.	Nivel 3	1 hora	Debe aplicarse cuando existe un nivel de confianza: es una reunión delicada. Los conflictos deben abordarse por los propios integrantes de las comunidades.
Uso local de árboles.	Obtener información de los conocimientos locales en materia de agroforestería.	Nivel 2	1 día	Es necesario realizar recorridos por la comunidad. Los grupos en las caminatas deben ser pequeños y con conocimientos de dendrología.
Clasificación de las fincas.	Determinar los niveles socioeconómicos.	Nivel 2	1-2 horas	Participan productores de diferentes niveles económicos para ampliar la discusión.

deben delegar esta tarea en sus equipos técnicos. Esto tiene particular importancia para generar opinión favorable en la clase política, coordinar medios de transporte y logística y establecer rutinas institucionales que habiliten la persistencia del Plan con independencia de los cambios de gobierno.

- La divulgación del Plan es de suma importancia. La estrategia debe apuntar a mantener informados a los diferentes actores a través del medio más eficaz, e incluir también la posibilidad de que los propios actores sean agentes de la divulgación. De esta manera se contribuye a crear un ambiente de participación ciudadana.

This is very important to have the politicians' favorable opinion, to co-ordinate transport and logistic means and to establish institutional routines that keep the plan independent from governmental changes.

- The Plan diffusion is of great importance. The strategy should aim to keep the different local actors informed in the most efficient way and also to include the possibility of the actors being diffusion agents themselves. This contributes to create a citizenship participatory environment.

Technique	Objective	Problem	Time	Comments
Resources evaluation pattern	To know opinions on availability and quality of common natural resources (wood, water)	Level 1	1-2 hours	Easy to do and highly participatory. It is done by open questions. Evaluation criteria must be previously set.
Decision-making analysis pattern	To determine who or what institution in each community makes the decisions	Level 2	1 hour	Local and foreign actors presence should be highly considered. Community and institutional options are compared
Conflict analysis pattern	To determine the main areas of community conflicts	Level 3	1 hour	It should be applied when there is a good level of trust: it is a delicate meeting. Conflicts should be presented by community members themselves.
Local handling of trees	To get information on local know how regarding agricultural forest	Level 2	1 day	It is necessary to visit the community. The visits should be done in small groups that have knowledge on Dendrology.
Property classification	To determine the socio-economic levels	Level 2	1-2 hours	Different socio-economic level producers participate to widen the discussion

Técnica	Objetivo	Problema	Tiempo	Comentarios
Caracterización de prácticas de manejo.	Determinar las diferencias en el manejo de los recursos.	Nivel 3	1-2 horas	Participan agricultores con diferentes niveles de experiencia. Se utilizan dinámicas para fomentar la participación.
Calendarios estacionales de cultivo.	Representar el calendario de actividades productivas en la comunidad.	Nivel 1	2 horas	Puede realizarse en reunión con grupos en la comunidad.
Matriz de preferencia agronómica.	Conocer los criterios y preferencias para seleccionar los cultivos.	Nivel 1	3 horas	Se abre un debate sobre los cultivos más comunes en función de la zona en que se localizan, variedades, rendimientos, etc.
Diagrama y mapeo histórico de recursos naturales.	Evaluar con los residentes antiguos de la comunidad.	Nivel 3	2-3 horas	Es una herramienta compleja. Se combina la memoria histórica de la población y la comparación de fotos aéreas de diferentes años.
Mapa de servicios y oportunidades.	Identificar servicios y oportunidades de empleo.	Nivel 1	1-2 horas	Únicamente los campesinos dibujan aquellos lugares donde pueden emplearse, que se localizan alrededor de las comarcas.
Mapa de movilidad.	Enfoca el desplazamiento de la familia fuera de la finca.	Nivel 1	1 hora	Se desarrolla en el nivel de familia, se determinan los motivos que hacen salir a la familia de la finca.
Matriz de priorización de problemas y soluciones.	Reflexionar sobre los principales problemas comunitarios.	Nivel 2	1-3 horas	Debe favorecer una amplia discusión. Es facilitado por el trabajo en sesiones anteriores.
Matriz de evaluación de soluciones.	Evaluar <i>ex ante</i> , con la comunidad, la factibilidad de diversas soluciones posibles.	Nivel 1	3 horas	Requiere un análisis profundo sobre soluciones a problemas planteados. Se deben priorizar las posibles alternativas de solución a determinada problemática.
Análisis FODA.	Realizar una evaluación <i>ex ante</i> de la principales alternativas priorizadas.	Nivel 1	3 horas	Para cada alternativa analizada en lluvia de ideas, incluye elementos externos que pueden influir en el éxito.
Diagrama de Venn.	Identificar las ONG e instituciones, su presencia y quehacer en la comarca	Nivel 2	1 hora	Los participantes califican las acciones de actores externos y determinan su nivel de representatividad en la comunidad a través de un diagrama.

Technique	Objective	Problem	Time	Comments
Characterization of Management practice	To determine the differences on management resources	Level 3	1-2 hours	Farmers with different experience level participate. Dynamics are used to foster the participation
Crops season calendar	To represent the calendar of the community's productive activities	Level 1	2 hours	Can be done with community groups
Agricultural preference Scheme	To know the criteria and preferences to select the crops	Level 1	3 hours	Debates about the most common crops in each zone, varieties, productiveness, etc.
Historic map and diagram of natural resources	To assess with the oldest inhabitants of the community	Level 3	2-3 hours	It is a complex dynamic. It combines the population's historical memory and comparisons of aerial photos taken in different years.
Opportunities and services map	To identify services and job opportunities	Level 1	1-2 hours	Only the farmers can "draw" the places where they can get a job, located in the communities' surroundings.
Movement Map	Focused on families that leave their houses	Level 1	1-2 hours	Carried out at family level. People's motivation to leave their houses is determined.
Problems and solutions priority patterns	To reflect on the main community problems	Level 2	1-3 hours	A deep discussion, should be encouraged; Facilitated by prior sessions
Solutions' evaluation pattern	To evaluate <i>ex ante</i> with the community, the feasibility of different possible solutions	Level 1	3 hours	A deep analysis of the solutions to the problems presented is required. Priority should be given to possible alternatives for specific problems.
Analysis of Strengths, Opportunities, Weaknesses and Threatens (FODA)	Ex ante evaluation on the main alternatives	Level 1	1 hour	Each alternative is analyzed in brainstorming including external elements that influence the success
Venn's diagram	To identify NGOs and institutions, their presence and activities in the area	Level 2	1 hour	Participants qualify the external actors' actions and determine their level of community representation in the diagram.

Proyecto Tejerías: de la emergencia a la corresponsabilidad social

Project Las Tejerías: from the emergency to social co-responsibility

1. Cómo se inicia esta experiencia

El 28 de septiembre de 1993, en el kilómetro 57 de la autopista Regional del Centro, una retroexcavadora de la empresa Avengoa, que realizaba trabajos de instalación de cables de fibra óptica para la empresa telefónica CANTV, perforó un gasoducto de Corpoven, filial de Petróleos de Venezuela (PDVSA), ocasionando una explosión de gran magnitud. En ese mismo momento el Ministerio de Transporte y Comunicaciones realizaba trabajos en la vía, lo que había generado un inusual congestionamiento de tránsito en el instante de la explosión. Debido a ello, el accidente cobró más de cincuenta vidas e innumerables heridos. La mayoría de ellos se dirigían a Caracas, a sus lugares de trabajo, y vivían en el eje La Victoria-Las Tejerías, dos poblaciones del estado Aragua. Otros afectados eran trabajadores de PROTECA, la empresa responsable de las tareas que se efectuaban en la vía, o habitantes de comunidades cercanas al lugar de los sucesos. Las muertes y lesiones y la destrucción de viviendas perjudicaron a 93 familias.

A pocos días de la tragedia, 27 de estas familias decidieron organizarse con el fin de reclamar sus respectivas indemnizaciones. La Asociación 28 de Septiembre fue la figura jurídica que adoptaron. Simultáneamente, la familia Sigala Cardier, que había perdido un hijo en el accidente, creó en su memoria la fundación

1. How this experience begins

September 28, 1993, the Regional Center freeway, km 57, an excavator of the Avengoa company that carried out works of installation of optic fiber cables for the CANTV phone company, perforated a pipeline of Corpoven, branch of Petroleum of Venezuela (PDVSA), causing a great explosion. In the same moment workers of the Ministry of Transport and Communications were carrying out works in the road, generating an unusual traffic-jam in the moment of the explosion. Due to the traffic jam, more than fifty people died and countless were wounded. Most of them were going to Caracas, to their work places, and they lived in Las Tejerías-La Victoria axis, two populations of the Aragua state. Others affected were PROTECA workers –the company responsible for the tasks that were being made on the road–, and inhabitants of the nearby communities. Ninety-three families –dead, wounded and homeless people– were reached by this accident.

A few days after the tragedy, twenty seven of these families decided to organize themselves in order to claim for their respective compensations, adopting as a legal name “Asociación 28 de Septiembre”. Simultaneously, *Sigala Cardier*

Fernando Sigala, que agrupó a otras 17 familias afectadas. El objetivo de esta fundación fue apoyar económicamente a las instituciones de salud que prestaron servicios a los lesionados por quemaduras, las cuales funcionaban con escasos recursos para atender estos casos.

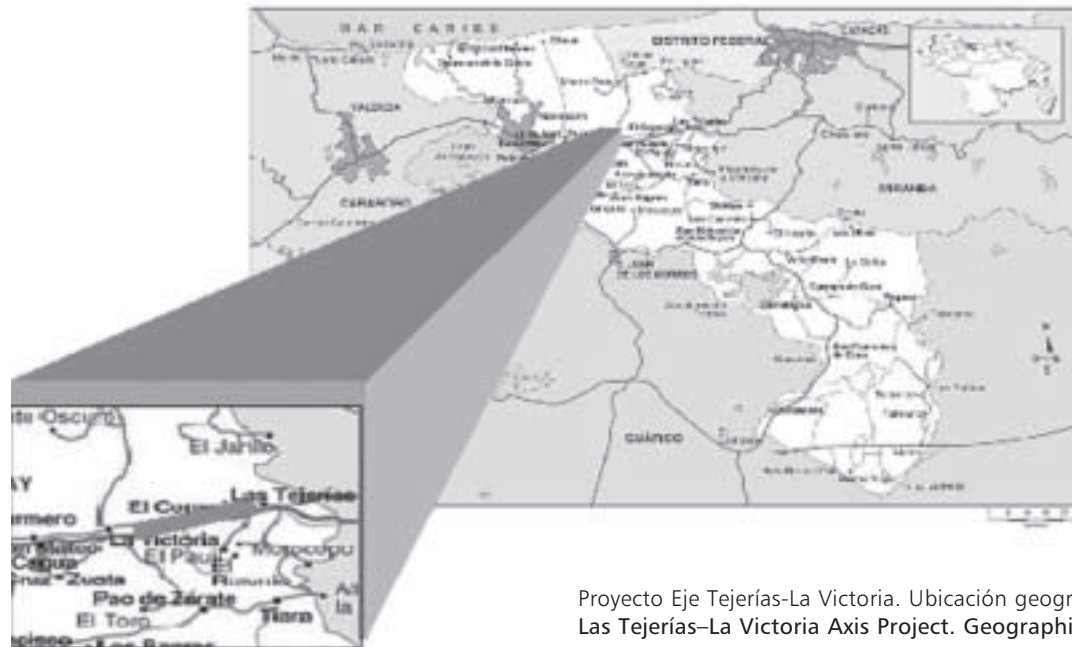
Las condiciones de los directamente impactados por la tragedia eran variadas, pero la mayor parte provenía de familias de muy bajo nivel socioeconómico. Aquellos con mayor información y recursos iniciaron acciones dirigidas a presionar directamente a Corpoven y a las alcaldías, a fin de obtener sus respectivas indemnizaciones. La Alcaldía de Ribas, con los recursos provenientes de otros países que se solidarizaron, creó un fondo destinado a cubrir los costos de la identificación de las víctimas, su filiación, y el pago de algunos gastos médicos de los sobrevivientes.

La Asociación 28 de Septiembre, liderada por el coronel (r.) Narciso Solórzano y la profesora Neyra Quamina, se propuso en sus inicios manejar el fondo creado por la Alcaldía, por conside-

family, whose son had died in the accident, founded in his memory the Fernando Sigala foundation that gathered seventeen of the affected families. The Foundation's objective was to support the health institutions that assisted burnt people and had meagre resources to do it.

The conditions of those directly stroke by the tragedy were different, but mostly came from very low socio-economic level families. Those people with more information and resources began actions directed to press Corpoven and the local government, in order to obtain their respective compensations. The Ribas local government, with the resources coming from some sharing countries, created a fund dedicated to cover the costs of victims identification, their origin, and the payment of some medical expenses to the survivors.

The "Asociación 28 de Septiembre", led by Colonel (r.) Narcissus Solórzano and the professor Neyra Quamina, tried



Proyecto Eje Tejerías-La Victoria. Ubicación geográfica
Las Tejerías–La Victoria Axis Project. Geographic situation

rar que se estaba utilizando de forma inadecuada. Asimismo, realizó un censo de los afectados y con la información resultante comenzó a presionar públicamente a PDVSA.

La Asociación 28 de Septiembre y la Fundación Sigala, de manera conjunta, iniciaron en Estados Unidos una demanda contra AT&T, la empresa norteamericana de telecomunicaciones que contrató a Avengoa para colocar el cable de fibra óptica telefónica. Esta demanda, que actualmente sigue en curso, se inició cuando una juez suplente dictaminó que no había habido responsabilidad de las empresas venezolanas y la imputó a dos ingenieros de las empresas contratadas. En consecuencia, los damnificados abandonaron la lucha jurídica en Venezuela para iniciar el juicio en Estados Unidos.

PDVSA-Corpoven, por su parte, ante las presiones de la Asociación 28 de Septiembre, resolvió diagnosticar la situación de las familias afectadas, para lo cual contrató al Centro de Investigaciones Económicas y Sociales (CIES). Seis meses después de ocurrida la tragedia, esta organización constató la magnitud de las consecuencias del accidente.

Según los resultados de la investigación, la mayoría de las familias (80%) está en situación de pobreza y aquejada por una problemática multidimensional: además de sus escasos ingresos, tiene problemas de empleo, seguridad social, salud, vivienda y/o composición del hogar. En muchos de los casos, esta problemática se manifestó o se agudizó a raíz del accidente.

Ante ello, el CIES sugirió a Corpoven crear un programa de ayuda heterogénea para estas familias a través del fondo. El estudio determinó que requerían asistencia en las siguientes áreas:

- asistencia legal para el cobro de las pensiones y gestión de la patria potestad de menores;
- formación profesional de menores incorporados a la fuerza de trabajo y de desocupados de baja calificación;
- compensación socioeconómica a familiares de muy bajos ingresos, por vía del sistema educativo (becas) o de la seguridad social (pensiones y ayudas);
- asistencia de salud mental a personas que padecen trastor-

at the beginning to manage the fund created by the local government, as they considered that it was not used in an adequate way. They also carried out a census of the people affected and with the resulting information they began to press PDVSA publicly.

The “Asociación 28 de Septiembre” and the *Sigala Foundation*, in a combined way, began a demand in the United States against AT&T, the North American telecommunication company that had hired Avengoa to set the fiber optic phone cable. This demand, currently in course, began when a substitute judge ruled that the Venezuelan companies were not responsible for the accident and blamed two of the hired companies’ engineers. So, the affected people abandoned the legal demand in Venezuela to begin the trial in United States.

On the other hand, PDVSA-Corpoven, attending the “Association 28 de Septiembre” pressure, decided to diagnose the affected families situation and hired the “*Centro de Investigación Económica y Social*” (CIES) to make it. Six months after the tragedy, this organization verified the magnitude of the accident consequences.

According to the investigation results, most of the families (80%) live under poverty conditions and –besides their meager incomes–, they are suffering from different problems as: employment, social security, health, housing and/or family composition. In many of the cases, this problem came up or became worse soon after the accident.

So CIES suggested Corpoven to create an heterogeneous program to help these families through the fund. The study determined that they required assistance in the following areas:

- legal attendance for pension collection and for the parental authority administration;
- professional training to minors incorporated to the labor force and to low qualified unemployed;
- socio-economic compensation to very low revenue families, through the educational system (scholarships) or through the social security (pensions and help);

nos nerviosos producto de la pérdida de uno o varios familiares en el accidente;

- provisión de soluciones habitacionales a familiares en condiciones de habitación precarias o que quedaron sin vivienda estable.

El CIES clasificó a las familias según sus necesidades para establecer las prioridades de la atención. Además, recomendó delegar la ejecución del fondo en organizaciones intermediarias en la red de atención social del estado Aragua, por cuanto estas cuentan con la experiencia y la infraestructura necesarias para abordar la heterogeneidad de la problemática diagnosticada. Las organizaciones que se mencionan en el estudio son:

- la Gobernación del Estado Aragua y organismos adscritos por sus programas (pensiones-becas, capacitación juvenil, créditos a microempresas y atención en salud);
- la Casa de la Mujer en la Victoria, adscrita a la Alcaldía del Municipio José Félix Ribas, por su programa de atención a las familias en materia jurídica y de salud mental;
- el Centro de Atención al Trabajador Discapacitado Dr. Pedro J. Ovalles (CATDIS), organización no gubernamental dedicada a atender accidentes de trabajo y enfermedades ocupacionales;
- la Casa Hogar Padre Machado en la Victoria, institución privada, sin fines de lucro, que brinda hospedaje permanente a hombres y ancianos;
- el Centro al Servicio de la Acción Popular (CESAP), organización nacional no gubernamental representada en Aragua por la Asociación Civil Portachuelo, integrante del Grupo Social CESAP, que entre sus programas incluye capacitación y asistencia crediticia a los grupos de los sectores populares.

Para finalizar, el CIES aconsejó que esta propuesta fuera presentada, discutida y compartida con las familias afectadas en el accidente, con ayuda de la Asociación 28 de Septiembre.

PDVSA-Corpoven, tras estudiar los resultados del diagnóstico y las recomendaciones allí planteadas, se conectó con CESAP, por

- mental health assistance to people suffering from nervous illnesses as a result of the loss of one or several relatives in the accident;
- provision of residence solutions to families living in precarious conditions or in unstable housing.

The CIES classified the families according to their needs in order to establish the assistance priorities. It also recommended to delegate the fund management to intermediary organizations of the network of social attention of the Aragua state, since they have the experience and necessary infrastructure to approach the heterogeneity of the diagnosed problems. The following organizations are mentioned in the study :

- the Government of the Aragua State and its programs (pensions-scholarships, youth training, credits to micro enterprises and health assistance);
- la “*Casa de la Mujer*” in “La Victoria” of the José Félix Ribas municipality for its program on legal matters and mental health;
- the “*Centro de Atención a los Trabajadores Discapacitados*” (Centre for disabled workers) Dr. Pedro J. Ovalles (CATDIS), a non governmental organization dedicated to assist in work accidents and occupational illnesses;
- *the Casa Hogar Padre Machado* in the Victoria, a non profit private institution, that offers permanent lodging to men and old men;
- *the Centro al Servicio de la Acción Popular (CESAP)*, a non governmental national organization represented in the Aragua State by the *Civil Association Portachuelo*, that has (among others) training and credit assistance programs to popular sector groups.

To conclude, the CIES advised that this proposal was presented, discussed and shared with the affected families, with the help of “*La Asociación 28 de Septiembre*”.

tratarse de una organización con la cual la empresa tenía convenios de ejecución de proyectos de desarrollo comunitario en aquellas zonas donde sus filiales realizan su actividad petrolera, y tomando en cuenta que, de las organizaciones recomendadas, era la que presentaba mejor perfil para atender varias áreas simultáneamente, además de contar con una larga trayectoria en el trabajo de desarrollo comunitario. A través de CESAP, entonces, la empresa inició conversaciones con Portachuelo, asociada del Grupo Social CESAP.

La decisión de PDVSA-Corpoven no fue muy bien recibida por la Asociación 28 de Septiembre, que se consideraba la institución que debía recibir el apoyo económico. Sin embargo, esta dificultad se superó tras varias reuniones convocadas por PDVSA-Corpoven y Portachuelo para discutir la propuesta y la razón de la designación de Portachuelo. En esas reuniones se fue definiendo que la Asociación debía continuar con sus acciones para obtener las indemnizaciones y que las familias agrupadas en ella estarían incluidas como beneficiarias del programa. Portachuelo examinó la propuesta y, luego de largas reflexiones, decidió asumir el reto.

El centro de esas reflexiones era el carácter asistencialista de la propuesta, que consistía en atender lo más rápidamente posible a las familias afectadas, con las ayudas previstas. Ese tipo de proyecto no encajaba en los programas estratégicos de la organización, los cuales ponían el acento en la formación y la organización comunitaria en función del desarrollo de sus localidades. En esa línea se estaban ejecutando varios programas, como el de Economía Solidaria, Vida Digna (de atención a las necesidades básicas), Formación Comunitaria y Salud Comunitaria.

Al evaluar las fortalezas instaladas en la organización para llevar a cabo este proyecto, se había destacado el hecho de que algunos miembros del equipo tenían experiencia de atención en situaciones de emergencia, a raíz de su participación cuando el desborde del río El Limón, en Maracay, una tragedia ocurrida el 7 de septiembre de 1987. Asimismo, el equipo tenía experien-

After studying the diagnostic results and recommendations outlined, PDVSA-Corpoven contacted CESAP –an organization with which the company had agreements for the implementation of community development projects in those areas where their branches carry out oil activities–. Corpoven also considered that, among the recommended organizations, this was the one with a better profile to assist several areas simultaneously, besides having a long trajectory in the development community work. So, through CESAP the company began conversations with *Portachuelo*.

The decision of PDVSA-Corpoven was not very well received by the *Asociación 28 de Septiembre* for it considered itself as the institution that should receive the economic support. However, after several meetings summoned by PDVSA-Corpoven and *Portachuelo* to discuss the proposal and the reason for *Portachuelo's* appointment, this difficulty was overcome. In those meetings it was also defined that the “*Asociación 28 de Septiembre*” should continue with its actions to obtain the compensations and that the families that integrated it would be included as beneficiaries of the program. *Portachuelo* examined the proposal and, after long reflections, decided to assume the challenge.

The center of those reflections was the welfare character of the proposal that consisted on assisting the affected families in the quickest way, with the foreseen resources. That kind of project did not fit in *Portachuelo's* strategic programs, as they emphasized the training and community organization as a mean for the districts development. Several programs were implemented on this line: Sharing Economy, Worthy Life (attention to basic necessities), Community training and Community Health.

Evaluating the organization strengths to carry out this project, the team members experience on emergency situation assistance was positively assessed, due to their participation in different tasks when the *Limon* river overflowed in Maracay, September 7, 1987. Also, the team had experience in the

cia en el área psicosocial, componente que se consideraba muy importante para el desarrollo del proyecto.

Revisados estos primeros elementos, el equipo había retomado la reflexión sobre la situación de las familias afectadas por la tragedia del gasoducto, que ya llevaban un año esperando atención y sentían que las empresas estaban evadiendo su responsabilidad, por lo cual presentaban un nivel de conflictividad elevado. Esta situación se convirtió en una fuerte motivación para Portachuelo, que con todos estos elementos decidió aceptar.

Dado este paso, la organización se planteó transformar el proyecto en una vía para que las familias afectadas por la tragedia no solamente se vieran beneficiadas y atendidas en sus necesidades inmediatas, sino también apoyadas en el proceso de reencuadrar sus vidas. La organización consideró que sería un reto institucional, ya que un convenio con PDVSA-Corpoven tenía para ella mayores alcances que sus demás proyectos por entonces.

Portachuelo tenía cuatro años de vida cuando Corpoven le propuso asumir el Proyecto de Tejerías. De la lista de organizaciones que le había proporcionado el CIES, la empresa eligió a Portachuelo porque sus líneas de actividad incluían las áreas psicosocial, económica y legal. Además, conocía el trabajo que la organización había desarrollado durante un año con las familias afectadas por la tragedia del río Limón, en la comunidad La Candelaria, y en él le había llamado poderosamente la atención el acompañamiento psicosocial de los procesos de duelo. Ahora, en el caso del gasoducto, el programa debía no solo atender los requerimientos económicos, sino también el duelo de las familias, así como impulsarlas a recomenzar sus vidas en una mayor autonomía, y todo indicaba que Portachuelo era una organización capaz de llevarlo adelante.

En el proceso de negociación entre Portachuelo y Corpoven quedó claro desde el comienzo que el proyecto no podía convertirse en una mordaza para las familias afectadas. Tampoco en un trueque, por el que a cambio de los beneficios del proyecto para las familias Corpoven quedara eximido de su responsabilidad, en caso de que la tuviera. Este punto fue muy importante para se-

psychosocial area, component that was considered very important for the project development.

Once these first elements were revised, the team had restarted the reflection about the affected families situation, which, a year after the accident, were still waiting for the assistance and showing a high level of conflict because they felt that the companies were avoiding their responsibilities. This situation was a strong motivation for *Portachuelo* that decided to accept the proposal.

The organization thought about changing the project so that the affected families were not only benefited and assisted in their urgent needs, but also supported in the process of their lives rearrangement. The organization considered that it would be an institutional challenge, since an agreement with PDVSA-Corpoven meant to develop a more complex project than the existing ones.

Portachuelo was a four year old institution when Corpoven asked it to assume “*Las Tejerías*” Project. It was selected from the organizations list provided by CIES to Corpoven because it performed activities on the psychosocial, economic and legal areas. It also knew the work that *Portachuelo* had developed –during one year– with the families affected by the tragedy of the Limon river, being the psychosocial assistance to the bereavement processes remarkable. Now, in the pipeline case, the program not only had to fulfil the economic requirements, but also the bereavement of the families, as well as to stimulate them to restart their lives with a bigger autonomy Everything showed that *Portachuelo* was the correct organization to take it ahead.

From the very beginning of the negotiation process between *Portachuelo* and Corpoven it was clear that the project could not become a gag for the affected families. Neither was it an exchange; that means that Corpoven’s help to the families would not exempt it from its responsibility, should it had had it. This point was very important to seal the agreement. It was logic for Corpoven that its Social Support Fund –whose

llar el convenio. Para Corpoven era lógico que su Fondo de Apoyo Social, cuyo objetivo es apoyar a las comunidades adyacentes al eje del gasoducto, se pusiera, a través del proyecto, a disposición de las familias afectadas por la tragedia. No se sentía responsable pero sí sensible por lo ocurrido.

2. Las primeras alianzas

Concretado el convenio, Corpoven citó una reunión con la Asociación 28 de Septiembre, con el objetivo de informarle de su decisión de apoyar a las familias con el Fondo de Apoyo Social de la empresa. La Asociación, que había hecho un primer censo de las familias afectadas, fue la primera en exigir a Corpoven que asumiera su responsabilidad ante las consecuencias de la tragedia. En esta reunión la empresa expuso el resultado del estudio realizado por el CIES sobre la situación de los damnificados y presentó a Portachuelo como la organización encargada de llevar a cabo el Proyecto Tejerías, nombre tomado del lugar donde ocurrió el accidente.

Los primeros contactos entre la Asociación y Portachuelo sirvieron para definir las funciones de cada parte y para aclarar que por medio del proyecto se resolverían muchas necesidades inmediatas y urgentes que la Asociación sola no podía enfrentar, pues estaba ocupada con las gestiones para obtener la indemnización.

Algunos miembros de la Asociación consideraban que era ésta la que debía administrar todos los recursos y desarrollar el proyecto, pero esta posición cambió tras las reuniones de negociación y concertación, y con el propio desarrollo del proyecto. En el primer año la Junta Directiva sirvió como intermediaria entre Portachuelo y las familias afectadas, y ejerció una especie de contralor sobre el manejo y ejecución del fondo. Portachuelo, por su parte, firmó un convenio con la Asociación para transferirle recursos del fondo para sus gastos operativos. La Asociación desempeñó un papel muy activo en este periodo, pero luego se debilitó a raíz de problemas internos. El coronel Solórzano dejó

objective was to support the pipeline axis adjacent communities– was given to the affected families through the project. It didn't feel responsible but sensitive for what had happened.

2. The first alliances

Once the agreement was reached, Corpoven appointed a meeting with the “Asociación 28 de Septiembre”, to inform it about its decision of helping the families with the Company Social Support Fund. The Association that had made a first census of the affected families, was the first one in demanding Corpoven to assume its responsibility on the consequences of the tragedy. In this meeting the company showed the results of the CIES study about the damaged people situation and it also presented *Portachuelo* as the organization in charge of carrying out *Las Tejerías* Project, name taken from the place where the accident happened.

The first contacts between the Association and *Portachuelo* were appropriate to define each one's tasks and to clarify that, through the project, many immediate and urgent needs that the Association could not face itself because it was busy in the procedures to get the compensations, would be met.

Some members of the Association considered that it (the Association) should administer all the resources and develop the project, but this position changed after the negotiation and agreement meetings as well as the project development. In the first year its Board of Directors served as mediator between *Portachuelo* and the affected families, and it also controlled the fund's management. *Portachuelo*, on the other hand, signed an agreement with the *Asociación* to transfer funds to it, for its operative expenses. The Association had a very active role in this period, but later on it weakened due to internal problems. Colonel Solórzano left the presidency

la presidencia, que fue asumida por la profesora Quamina, quien se mostró como una persona conflictiva. Poseía una gran capacidad de lucha, pero tal vez el dolor causado por la pérdida de su esposo en la tragedia, estando ella embarazada, no le permitió involucrarse en las actividades del proyecto más allá de la supervisión.

3. Un elemento fundamental: conocer la situación y las inquietudes de los afectados

Aceptado el reto, Portachuelo decidió conocer a las familias que figuraban en el estudio-diagnóstico del CIES, para luego presentar una propuesta a Corpoven. Este trabajo, de dos meses y medio, permitió tomar contacto directo, humano, vivencial, y dimensionar los esfuerzos que debían hacerse, ya que estas familias se encontraban dispersas entre el eje La Victoria-Tejerías del estado Aragua, con una distancia de 19 kilómetros entre ambas poblaciones, e incluso había algunas en otras ciudades del estado Aragua y de Miranda. Este recorrido de contacto directo permitió también que los destinatarios del proyecto conocieran a Portachuelo como la organización que se ocuparía en atenderlos de parte del Fondo de Apoyo Social de Corpoven.

Constatar la ubicación dispersa de los damnificados, además de su diversidad —entre ellos había niños y niñas huérfanos, viudas y viudos, abuelos con nietos huérfanos...—, le planteó al proyecto una complejidad mayor que la esperada. Era claro que Portachuelo no podía limitarse a administrar los fondos a través de las becas, pensiones y medicinas. El reto era que, a pesar de la dispersión, más adelante pudiera incorporar elementos y mecanismos que permitieran a las familias lograr estrategias de autosostenimiento.

that was assumed by Prof. Quamina who was an unstable person. She had a great fight spirit, but perhaps the pain caused by the loss of her husband in the tragedy, while she was pregnant, did not allow her to be involved in the activities of the project beyond its supervision.

3.A fundamental element: to know the situation and restlessness of the affected people

Once the challenge was accepted, *Portachuelo* decided to meet the families included in the CIES diagnosis, and then submit a proposal to Corpoven. This two and a half months work, allowed it to make a direct, human and existential contact with the families, and to measure the efforts that should be made, as they were spread out in *La Victoria-Las Tejerías* axis in the Aragua state –19 kilometers distance between both populations–, and there even were people in other cities of the Aragua and Miranda states. This activity also allowed the project addressees to know *Portachuelo* as the organization in charge of assisting them on behalf of the Corpoven Social Support Fund.

In order to verify the damaged people location as well as their diversity –orphans, widows and widowers, grandparents with orphan grandsons–, meant a bigger task for the project than the expected one. It was clear that *Portachuelo* could not be limited to administer the funds through scholarships, pensions and medicines. The challenge was that, in spite of the dispersion, elements and mechanisms could be incorporated to allow the families to achieve self-maintenance strategies later on.

4. Primera etapa del proyecto (1995-1997)

Portachuelo concretó la propuesta del primer año del proyecto en marzo de 1995. Cuando llegó el momento de la negociación con Corpoven, la Oficina de Asuntos Públicos planteó que el proyecto podría durar tres años, pero para cada año se debía presentar un informe y una nueva propuesta. Así se inició entonces la primera etapa del proyecto, de 1995 a 1997.

En esta etapa hubo asambleas convocadas por la Junta Directiva de la Asociación 28 de Septiembre, en las cuales participó personal de Asuntos Públicos de Corpoven. Estas asambleas sirvieron para dar a conocer los objetivos del proyecto y proporcionar información suficiente a los interesados, sobre todo en cuanto a los beneficios que podían esperar, pues habían surgido necesidades de todo tipo que en muchos casos eran difíciles de atender. Pero sirvieron también para bajar el nivel de conflictividad y mantener el ánimo necesario para continuar con las demandas legales.

Se implantaron asimismo los programas sugeridos por el estudio-diagnóstico del CIES: proyecto de becas, atención psicológica, atención médica integral, calificación laboral con ingresos, créditos, pensiones de vejez, pensiones alimenticias, atención legal y provisión de soluciones habitacionales. Portachuelo enriqueció esta propuesta con actividades complementarias que consideraba claves para asegurar que los beneficios obtenidos por las familias tuvieran un acento más fuerte en el desenvolvimiento de los involucrados, que así podrían ir forjando las bases para un reencuadre más efectivo de sus vidas. De este modo, las becas estuvieron acompañadas de seguimiento estudiantil, asesorías, talleres de hábitos de estudio y capacitación laboral en el marco de las demandas del mercado de trabajo. Se dictaron, por lo tanto, cursos muy diversos, y si los beneficiarios pedían un curso que no se ajustara a ese propósito, se les explicaban los inconvenientes de dicha demanda. Con ello se buscaba asegurar que los participantes de los talleres de calificación laboral consiguieran trabajo, aspecto que se logró con bastante éxito.

4. First stage of the project (1995-1997)

The project proposal for the first year was finished by *Portachuelo* in March 1995. During the negotiation process the Public Affairs office of Corpoven stated that the project could last three years but a report as well as a new proposal should be submitted at the end of each year. The first project stage covered the period 1995-1997.

In this stage the Board of Directors of the Asociación called to assemblies in which personnel of Corpoven Public Affairs took part. These assemblies were appropriate to inform people on the project objectives as well as to provide those interested ones with the correct information, mainly on the benefits that could be waited, as all type of necessities –difficult to assist in many cases– had arisen. But the assemblies were also good to lower the conflict level and to keep the necessary spirit to continue with the legal demands.

The programs suggested by CIES diagnostic-study were also implemented: scholarship project; psychological attention, integral medical care, internships, credits, old people pensions, nutritious pensions, legal attention and housing solutions. *Portachuelo* enriched this proposal with complementary activities that were considered the key to ensure that the benefits for the families would have a stronger accent in the participant development in such a way that they could forge the bases for a more effective rearrangement of their lives. In this way, the scholarships were accompanied by student follow up, consultancies, workshops on studying habits and labor training according to labor market demands. Therefore different courses were dictated, and if the beneficiaries requested a course that did not fit to that purpose, they were given an explanation of the inconveniences of such demand. In this way they tried to assure that the participants to the labour qualification workshops would succeed in getting jobs, aspect that was achieved.

Las alianzas institucionales

Para entender la situación de las familias y manejar el problema de la dispersión se firmó un convenio con la Casa de la Mujer, ubicada en la ciudad de la Victoria, donde se establecieron días fijos de atención para entregar los cheques de las becas y pensiones. Con el tiempo este se convirtió en lugar de encuentro, capacitación y reunión. Quienes estaban más cerca de Maracay eran atendidos en las oficinas de Portachuelo. En ambos puntos la persona clave era la psicóloga, pero el resto del equipo de Portachuelo apoyaba en las diferentes actividades, lo que aseguró que las experiencias del equipo en unas áreas del proyecto facilitara la tarea en otras.

En esta primera etapa se continuaron realizando las asambleas en las que se exponían y discutían los conflictos que seguían planteándose con las indemnizaciones, se presentaban y debatían los informes de ejecución y se recogían aportes para nuevas propuestas. Esto contribuyó a aumentar la confianza entre las familias afectadas y la organización, lo que no resultó fácil, dada la desesperanza generada luego de tantas promesas incumplidas.

En el primer año la atención psicosocial no tuvo mayor desarrollo, debido a que la mayoría de las familias afectadas se encontraba en tal situación de precariedad, que su necesidad más apremiante era el apoyo económico que le pudiera dar el proyecto.



Atención en salud y pensiones a los ancianos del programa.
Health assistance and pensions program old people

The institutional alliances

To understand the families situation and to handle the spread out problem, an agreement with “La Casa de la Mujer” (located in the Victoria’s city), was signed. Attention days were established in order to give scholarships and pensions checks to the beneficiaries. As time passed by this organization became a training and meeting place. People living nearer Maracay were attended in *Portachuelo* offices. In both places the key person was the psychologist, but the rest of *Portachuelo* team also supported the different activities, assuring that the team experience in some project areas made the tasks easier in other ones.

At this first stage they continued holding assemblies during which the compensation problems were posed and discussed. The activities reports were submitted and suggestions for the new proposals were received. This contributed to increase the trust between the affected families and the organization, aspect that wasn’t easy to reach, due to the despair generated after so many unfulfilled promises.

During the first year the psychosocial assistance did not work as expected, as the majority of the affected families was under such a precarious situation that their more urgent need was the economic support that they could get from the



Desarrollo personal.
Personal development

Ancianos que se habían quedado solos o con nietos huérfanos, que no tenían para pagar medicinas, exámenes médicos ni servicios básicos, podían cubrir estas necesidades con la pensión. Además, pensaban que el duelo lo irían resolviendo con el tiempo. En ese primer año recibió atención psicológica el 20% de la población meta —que eran las 264 personas involucradas en el proyecto—. Fue en el segundo año, 1996, que este porcentaje se incrementó.

Algunos logros de la primera etapa

Un momento clave en esta primera etapa fue el diagnóstico sobre la situación de las familias que se efectuó en el tercer año del proyecto. Portachuelo y Corpoven consideraron que era oportuno realizarlo para comparar la situación inicial de las familias afectadas y su situación actual, después de tres años de atención permanente. Para ello se utilizaron los mismos indicadores del primer diagnóstico, la variable ingreso y relación.

Entre los logros alcanzados, se constató una tendencia a mejorar la situación económica de las 59 familias afectadas. Las canastas concertadas de alimentos (ENCA) habían reducido la pobreza de las familias en 24 puntos —de 86% en 1995 a 62% en 1997—, tomando en cuenta que para ese mismo período los índices de pobreza en el estado Aragua se habían incrementado un 69%.

El número de familias en situación de riesgo ocupacional había disminuido del 53% inicial al 29% en 1997. En el área de salud el 93% de las familias se diagnosticó con salud controlada, lo que significaba una mejora de 43% respecto al 95% de 1995. Respecto a la educación, el 90% de los estudiantes se había mantenido en el sistema escolar formal, tomando en cuenta que el índice de exclusión en el estado Aragua es del 50% a partir de los 13 años. Las 59 familias también evidenciaron cambios favorables en sus condiciones económicas y en sus capacidades para cubrir sus gastos de alimentación y otros.¹

¹ Datos tomados del diagnóstico de las familias que participan en el Programa Tejerías, 1997, Portachuelo. Maracay, junio de 1998.

project. The pension allowed old people living by themselves —or with their orphan grandsons— to pay for the medicines, medical exams and basic services. They also thought that *time* would help them in their bereavement process. In that first year 20% of the target population received psychological attention —264 of the people involved in the project—. During the second year —1996— this percentage increased.

Some achievements of the first stage

A key moment at this first stage was the diagnosis of the family situation made in the third year of the project. *Portachuelo and Corpoven* considered that it would be appropriated to compare after three years of permanent attention, the initial family situation with their current one. The same indicators of the first diagnosis were used: the variable income relationship.

Among the achievements, it was verified that fifty nine of the affected families showed a positive tendency in their economic situation. The food baskets agreed (ENCA) had reduced the poverty of the families in 24 points —from 86% in 1995 to 62% in 1997—, taking in mind that for that same period the indexes of poverty in the Aragua State had increased 69%.

The number of families under occupational risk decreased from 53% to 29% in 1997. In the health area 93% of the families were diagnosed and have their health controlled, which meant an improvement of 43% regarding the 95% of 1995. Regarding educational aspects, 90% of the students were in the formal school system, taking into account that the exclusion index in the Aragua state is of 50% starting from 13 years old children. The 59 families also showed favorable changes in their economic conditions and in their capabilities to cover their feeding and other expenses¹.

¹ Source: Study of the families that participate in the *Programa Tejerías*, 1997, Portachuelo, Maracay, June 1998.

Estos cambios han estado apuntalados por el Proyecto Tejerías, tanto a través de los aportes económicos directos —becas, pensiones, atención médica, medicinas— como por los servicios dirigidos a potenciar sus capacidades —capacitación laboral, apoyo a la creación y consolidación de microempresas y otros—. Mediante la estrategia de capacitación laboral, crédito y capacitación microempresarial el programa ha consolidado 18 actividades, de las cuales 10 son fuentes de ingreso complementario y ocho producen ingresos principales.

Organizaciones e instituciones cooperantes

- Alcaldía del Municipio Ribas (La Victoria, Aragua);
- Casa de la Mujer Josefa Ribas;
- Fundación Casa del Abuelo;
- Instituto Nacional de Capacitación Educativa (INCE);
- Universidad Nacional Experimental Simón Rodríguez;
- Centro de Información Digital de la Gobernación de Aragua;
- Ambulatorio Negra Hipólita de La Victoria;
- FUNDAUC (Universidad de Carabobo, Núcleo Aragua)

5. Segunda etapa (1998–2000): formación del tejido social

A partir de los resultados de este diagnóstico, Portachuelo se planteó las perspectivas del programa para el futuro inmediato, las cuales fueron el punto de partida para negociar con Corpoven una segunda etapa del proyecto. Los objetivos iniciales de mejoramiento de la calidad de vida de las 59 familias —264 personas— a través del fortalecimiento de sus capacidades en las áreas de salud, educación, economía, seguridad social, herramientas de organización y atención legal, se transformaron entonces en un proyecto de organización y desarrollo social para el eje

These changes have been bolstered by Las Tejerías Project, through the direct economic contributions –scholarships, pensions, medical care, medicines– as well as through the services directed to improve their capacities –labor training, support to the creation and consolidation of micro enterprises etc.–. By means of labor training strategy, credit and micro enterprises training, the program has consolidated 18 activities, 10 of which are complementary incomes and eight produce the main ones.

Organizations and co-operating institutions

- Local Governor of *Ribas* Municipality (The Victoria, Aragua);
- Casa de la Mujer Josefa Ribas;
- Fundación casa del abuelo;
- Instituto Nacional Experimental Simón Rodríguez;
- Centro de Información Digital de la Gobernación de Aragua;
- Ambulatorio Negra Hipólita de La Victoria;
- FUNDALUC (Universidad de Carabobo Núcleo Aragua)

5. Second stage (1998-2000): formation of the social network

Starting from the results of this diagnosis, *Portachuelo* thought about the program perspectives for the immediate future, which were the starting point for negotiating a second project stage with *Corpoven*. The initial objectives of improving the life quality of 59 families –264 people– through the strengthening of their capabilities in the areas of health, education, economy, social security, organization tools and legal attention, turned into an organization and social development project for *Las Tejerías-La Victoria* axis. At this

Tejerías-La Victoria. En esta etapa se procuraría fortalecer las capacidades productivas, organizativas y psicosociales, a fin de que la población participante pudiera ejercer un papel más dinámico de corresponsabilidad social, generar un entorno próspero y crear las condiciones para el desarrollo armónico de sus comunidades.

Para ilustrar el proceso, Portachuelo propuso la imagen de una espiral. En el centro se ubica el grupo de destinatarios, que comienza a moverse en forma circular, abriéndose al involucramiento de otros actores sociales de las localidades ubicadas en el eje Tejerías-La Victoria-San Mateo, donde vive un elevado porcentaje de los destinatarios. Esta segunda etapa se inició en 1998 y en el 2001 se encontraba en pleno desarrollo.

La propuesta presentada, y aprobada por PDVSA, mantuvo en la nueva etapa los componentes de capacitación laboral, gerencia microempresarial y acceso al crédito, y abrió un área organizativa con la idea de incorporar a los participantes del proyecto y otros en procesos de acción social comunitaria. Los componentes de atención en salud, apoyo económico (becas, pensiones) y atención psicosocial también mantuvieron, pero en un grado

stage the aim was to strengthen the productive, organizational and psychosocial capabilities, so that the participant population could exercise a more dynamic role of more social co-responsibility, generating a prosperous environment and creating the conditions for the harmonious development of their communities.

To illustrate the process, *Portachuelo* proposed the image of a hairspring. The addressees group is located in the center and it begins to move in a circular way opening up to the involvement of other social actors of the towns located in *Las Tejerías-La Victoria-San Mateo* axis, where a high percentage of the addressees live. This second stage began in 1998 and in 2001 it was in the middle of its development.

The proposal presented and approved by PDVSA, maintained in the new stage the components of labor training, micro enterprise management and credit access, starting an organizational area with the idea of incorporating to the project participants' other participants in social action community processes. The components of health assistance, economic support (scholarships, pensions) and psychological



Desarrollo de las capacidades productivas
Develop of Productive capabilities



Actividades recreativas
Activities

significativamente menor, ya que muchas familias se iban volviendo capaces de asumir su responsabilidad en estas áreas.

Se reforzó el área de *capacitación laboral*. Si bien en la primera etapa se había hecho un esfuerzo importante en este sentido, el nivel de los ingresos de las familias afectadas no había mejorado lo suficiente. Algunas lo habían conseguido pero de forma muy precaria —empleo temporal con baja remuneración—, y ello se debía, entre otras causas, a la escasa calificación laboral. Para las mujeres viudas que no podían salir de casa por tener niños pequeños se puso el acento en la capacitación en oficios no tradicionales: elaboración de productos de limpieza, confección de ropa íntima, organización de bodegas de expendio de alimentos. A otras mujeres se las capacitó en plomería o albañilería. El proyecto ha capacitado en gerencia empresarial a 87 personas y para el trabajo a 106 personas, las que se han insertado en el mercado laboral. Ha apoyado además a 14 participantes del proyecto en su proceso de obtener títulos universitarios o de técnicos medios, todos los cuales trabajan en la actualidad.

En el área *económica*, el acceso al crédito se amplió con la creación de un fondo de préstamos con tasa y manejo preferencial para los participantes afectados, pero abierto también a otras personas de las comunidades involucradas. El resultado en esta área son 38 unidades económicas y microempresas en funcionamiento que han podido acondicionar viviendas, obtener equipos para el hogar y de trabajo, así como aumentar su capital de inversión. Estas unidades económicas han recibido 61 créditos y 10 créditos. Además, se abrió una línea de crédito para mejorar la vivienda y el hábitat de las familias.

En el área de la *salud física* se aumentó la ayuda en atención médica y medicinas para los ancianos con enfermedades crónicas y se abrió un área de educación para la salud, orientada a la prevención de enfermedades ocasionadas por hábitos alimenticios o problemas de la edad. Además, se promueve la práctica de deportes entre los niños y jóvenes de las familias afectadas.

Una estrategia de apoyo se ha centrado en la orientación a los ancianos y otras personas para que se incorporen al servicio de

attention were also kept, but in a significant smaller degree, since many families started to be able to assume their own responsibility in these areas.

The labor training area was reinforced. Although in the first stage an important effort was made in this sense, the level of the affected families income had not increased enough. Some families had reached it but in very a precarious way: temporary jobs with low remuneration owing to —among other reasons— their low labor qualifications. For the widows that could not leave the house due to having small children, the emphasis was put on non traditional occupations training: cleaning products elaboration, making of underwear, organization of food shops. Other women were trained in plumbing or masonry. The project trained people who eventually joined the labor market: eighty-seven in enterprise management and a hundred and six for other kind of jobs. It also supported fourteen participants of the project to get their university or technical degree, all of which are at currently working.

In the economic area, the access to credit was enlarged with a loan fund creation with rate and special benefits for the affected participants, but also opened to other people of the involved communities. The result in this area is thirty eight economic units and micro enterprises working which allows their owners to arrange their houses, to obtain housing and work equipment, as well as to increase their investment capital. These economic units have received sixty one credits and ten got a second credit. A credit line was also opened up to improve families housing and habitat.

In the health area, the assistance regarding medical care and medicines for the old men with chronic illnesses was increased and a health educational area, orientated to the prevention of illnesses caused by nutritious habits or by age problems was opened. The sports practice is also promoted among the children and adolescents of the affected families.

A support strategy has centered in advising old men and other people to incorporate to the social security service

seguridad social previsto por el Estado venezolano, para así tener cobertura de la red de atención primaria de salud pública. De esta forma, además de recibir atención pueden participar en las juntas sociosanitarias, que con la participación de las comunidades procuran mejorar el servicio de salud pública. También se abrió una escuela de promotores de salud, en la que participan ocho miembros de las familias afectadas y otras personas de las comunidades.

En el área *psicosocial* el énfasis en esta etapa se ha puesto en el apoyo grupal y no tanto individual, para reformar los procesos de reencuadre iniciados en la primera etapa.

En el área de *educación* se redujo el apoyo a través de las becas y se privilegiaron los requerimientos escolares y vacacionales de los niños y jóvenes que están en educación básica y universitaria. Para ello se celebraron convenios con otras instituciones que pudieran apoyarlos, como el Centro de Información Digital de Aragua (CID), ubicado en La Victoria, que ofreció prioridad de acceso a los participantes del proyecto. Asimismo, se remitieron otros servicios de apoyo educativo a precios accesibles para las familias, y un impacto no esperado directamente fue el que ocho adultos se reincorporaran por Parasistemas a continuar sus estudios.

La atención *legal* se mantuvo exclusivamente para solicitudes puntuales, sobre todo para los huérfanos —problemas de tenencia de la vivienda—, ya que en la primera etapa se habían superado los casos legales inmediatos.

El componente *organización social*, que tiene como objetivo incorporar a los participantes del proyecto y a otras personas en proceso de acción comunitaria, se inició al finalizar 1998, con la idea de que algunos de los participantes se fueran convirtiendo en líderes en su comunidad y establecieran vínculos con organizaciones comunitarias existentes en la zona. En el transcurso del año 98 se promovió y capacitó a tres personas que en estos momentos asumen los aspectos administrativos del proyecto, atienden las solicitudes puntuales de las familias y promocionan los créditos. Trabajan voluntariamente y reciben un apoyo económico para sus gastos de movilización.

foreseen by the Venezuelan State; in this way they are protected by the network of primary public health attention. Therefore, besides receiving health attention they can participate in the socio-sanitary meetings that try to improve public health service with the community participation. A school of health promoters was also opened up, participating eight members of the affected families and other people of the communities.

In the *psychosocial area* the emphasis was put on the group support and not on the individual one, to amend the rearrangement processes initiated in the first stage.

In the *educational area*, the scholarship support was reduced, and school children and youth holidays requirements —for those attending basic and university education— were privileged. Several agreements with other institutions were signed as the *Centro de Información Digital de Aragua* (CID), located in “*La Victoria*” that offered priority access to the project participants. Other educational support services were also sent to reasonable prices, and a non expected impact was the re incorporation of eight adults to the semi official system to continue their studies .

The legal attention was kept for specific requirements, mainly for the orphans —with housing holding problems—, since at the first stage the immediate legal cases were overcome.

At the end of 1998, the *social organization* component began to work. This component’s objective was to incorporate the project’s participants and other people who already participated in processes of community action, with the idea that some of them became leaders in their communities, establishing bonds with the existent community organizations in the area. During 1998 three people were promoted and trained to assume the project’s administrative aspects, to assist families’ specific requirements and to promote credits. They work voluntarily, receiving an economic support for their mobilization expenses.

Otros participantes apoyan las acciones de desarrollo social del proyecto, el cual ahora no se llama Tejerías sino *Organización y Desarrollo Social en el Eje Tejerías-La Victoria*.

Sumado a todo ello, se estimuló a otras personas a incorporarse a un programa de capacitación de líderes —la Escuela de Gerencia Comunitaria— que lleva a cabo Portachuelo. Al comienzo, la propuesta de seguir abriendo el proyecto a otros actores sociales e incorporar el componente de organización comunitaria no fue muy bienvenida. Esto se expresó claramente al presentarla en la asamblea anual correspondiente a 1998, donde muchos manifestaron que así el proyecto se terminaría. No era fácil comprender el giro hacia la acción comunitaria abierta. Fue necesario explicar los beneficios que se obtendrían al incorporarse a trabajar, junto con las instituciones y el gobierno local, tras el objetivo de mejorar las condiciones de vida. Además, el proyecto seguiría brindándoles las ayudas puntuales.

En esa misma asamblea se los invitó a participar en los talleres de coordinadores de salud, realizados en convenio con los ambulatorios de Las Tejerías y Negra Hipólita en La Victoria. Algunos se comprometieron y entusiasmaron a otras personas para que se incorporan al proyecto de gestión de los servicios de atención primaria de salud.

El hecho de mantener algunas áreas permitió que, para algunos, los cambios del proyecto no resultaran traumáticos ni generaran pánico, como pasaba en los primeros años, cuando la más mínima modificación se sentía como una amenaza debido a la desconfianza y el temor a ser manipulados o engañados. La confianza se fue ganando en la medida en que en las asambleas se daba información detallada acerca de lo realizado y se discutían los cambios en cada una de las propuestas.

Tampoco fue fácil lograr la participación en la Escuela de Formación de Líderes en Gerencia Comunitaria. Sin embargo, se insistió en las ventajas de integrarse al proceso: obtener un certificado avalado por la Universidad Nacional Experimental Simón Rodríguez (UNESR) y por CESAP, organización reconocida en el país, lo que podría abrirles oportunidades de empleo en los progra-

Other participants give their support to the project's social development actions. From now on, the project will be named *Organization and Social Development in the axis of Las Tejerías-La Victoria*, instead of *Las Tejerías Project*.

Other people were fostered to join a leaders program —the School of Community Management— carried out by *Portachuelo*. At the beginning, the proposal to open the project to other social actors and incorporate the community organization component was not welcome. This was clearly expressed in the 1988 annual assembly, where many attendants manifested that it would lead to the project ending. It was not easy to understand the turning toward an opening community action. It was necessary to explain the benefits that would be obtained if the community started to work with the institutions and the local government, that follow the objective of improving life conditions. The project would also continue giving specific help.

In that same assembly they were invited to participate in the co-ordinator health workshops, carried out in agreement with the national health clinics of *Las Tejerías and the Negra Hipólita in La Victoria*. Some people committed to managing them and also encouraged others to take part in the project "Administration of primary attention health service".

Keeping some working areas helped to avoid what had happened during the first years, when little modifications were felt as a threat, due to the mistrust and fear of being manipulated or deceived. The trust grew up as detailed information about the process was given and the changes in the proposals were discussed in each assembly.

It was not also easy to achieve people's attendance to the Leaders Training Community Management School. However, it was insisted on the advantages of integrating the process: to get a certificate endorsed by the Experimental National University Simón Rodríguez (UNESR) and CESAP, a recognized organization in the country that could open employment opportunities in the local government programs, besides

mas de las alcaldías locales, además de darles herramientas para trabajar en sus comunidades y elaborar sus propios proyectos. Finalmente se logró que ocho participantes recibieran la capacitación profesional. En ese proceso tuvieron que diseñar proyectos a partir de diagnósticos comunitarios, muchos de los cuales fueron insumos para mejorar el trabajo en el área de capacitación laboral, al precisar mejor el mercado de trabajo y sus oportunidades. Por esta vía los participantes han descubierto que no sólo son capaces de aprender, sino que contribuyen a que el proyecto logre resultados de mayor calidad y alcance.

Actualmente estos participantes han llevado a cabo nueve proyectos sociales en temas como embarazo en adolescentes, deporte, activación económica de las mujeres microempresarias, microempresas para personas con trastornos auditivos y formación multiplicadora del lenguaje a señas. A la fecha se están iniciando otros cinco proyectos en el área de la salud, en un trabajo concertado con dos ambulatorios del Municipio Ribas (Negra Hipólita y La Mora), organización de las juntas sociosanitarias en la que participan integrantes del proyecto y de las comunidades, los directivos de los ambulatorios involucrados y las juntas de vecinos.

6. Hacia un proyecto de desarrollo local

PDVSA Gas, antes Corpoven, decidió continuar apoyando a Portachuelo para que, con el esfuerzo de la comunidad y el gobierno local, se siga mejorando la calidad de vida, ya no sólo de los afectados por el accidente de 1993, sino de una población de unas 350.000 personas que habitan los municipios José Félix Ribas (La Victoria), Santos Michelena (Tejerías) y José Rafael Revenga (El Consejo), donde hoy se lleva a cabo una gestión compartida en salud.

giving them tools to work in their communities and also to elaborate their own projects. Finally eight participants received professional training. In this course, participants had to make projects starting from a community diagnosis. Many of these projects resulted in inputs to improve the work in labor training areas, as they showed labor market and job opportunities in a more precisely. In this way, the participants have discovered that they are able to learn, and also to contribute to the project's achievement regarding better results.

Until now, these participants have carried out nine social projects in areas such as: adolescents pregnancy, sports, economic activation for micro entrepreneur women and for people with dysfunctional hearing and sign language training. Nowadays other five projects are starting in the health area, in a joint work with two national health clinics of the Ribas Municipality (*La Negra Hipólita* and *La Mora*).

6. Towards a local development project

PDVSA Gas, before being named Corpoven, decided to continue supporting *Portachuelo* in order to keep on improving –with the community and the local government effort –the life quality of the affected people and populations of José Félix Ribas (The Victoria), Santos Michelena (Las Tejerías) and José Rafael Revenga (El Consejo) municipalities –350.000 people–. A shared health care management is carried out today.

El contexto sociopolítico

La situación de pobreza en que se encontraba la mayoría de los afectados se vio agravada a raíz del accidente, lo que hizo más cuesta arriba el trabajo de reencuadre de la situación en que estaban sumergidas las familias afectadas. Por otra parte, las experiencias de engaño —promesas incumplidas— han desarrollado en ellas una cultura de desesperanza que en este caso también jugó en contra, ya que creó un clima de desconfianza, más allá de la negativa a aceptar responsabilidades que manifestaron las empresas implicadas en el accidente.

El paternalismo desarrollado por la política clientelar de los partidos y de los sucesivos gobiernos ha generado una mentalidad según la cual siempre es otro el responsable de lo que me pase o me deje de pasar. Si bien es cierto que el accidente tuvo responsables y que estos deben asumir las consecuencias, no es menos cierto que muchas de las familias llegaron convencidas de que tenían derecho a que se les resolviera toda su situación, para así poder salir de la pobreza. Esta actitud hacía más difícil el trabajo, ya que el proyecto se proponía a resolver las necesidades inmediatas, pero el futuro sostenido de las familias dependería de la forma como utilizaran los insumos que el proyecto les ofrecía.

Conceptos y premisas orientadores de esta experiencia

A través de las entrevistas y la lectura de documentos que registran las propuestas, los informes de ejecución, de monitoreo y evaluación del proyecto, resulta claro que este toma como base la *educación popular*, entendida como el proceso educativo a través del cual los protagonistas de esta historia pueden desarrollar sus potencialidades e incorporar capacidades que les permitan utilizar de forma efectiva la asistencia que reciben, a fin de reencuadrar su vida, asegurar un futuro digno a sus familias e incluso participar en proyectos comunitarios para mejorar la calidad de vida de sus comunidades.

The socio-political context

The poverty situation of the affected people worsened after the accident, making it more difficult to help them to rearrange their situation. On the other hand, the misleading experiences –unfulfilled promises– developed in them a despair culture (that also played against them in this case) creating a mistrust situation, beyond their refusal to accept the responsibilities manifested by the involved companies.

The parenthood system developed by the political parties clientele policies and the consecutive governments, generated a behavior according to which *one* is never responsible for what happens or does not happen. Although it is true that there were companies/people responsible for the accident that assumed their responsibilities, it is also true that –at the beginning– many of the families considered that they had the right to have their situation solved –by others– in order to come out of that state of poverty. This attitude made the work more difficult, as the project objective was to assist the more urgent needs, but the families' sustained future would depend on the way that people handled the project inputs.

Concepts and premises that guided this experience

Through the interviews and reading of proposals, activities reports, monitoring and evaluations of the project, it is clear that the project is based on the *popular education* considered as an educational process through which all the participants can develop their potentialities and incorporate skills that enable them to use the assistance received in an affective way, i.e. to rearrange their lives, assure their families a worthy future and also to be part of community projects that help to improve the life quality in their communities

El proyecto, a pesar de la impronta asistencialista de sus inicios —debía atender a los damnificados por el accidente de Tejerías—, se concibió como un proceso a través del cual los participantes adquirirían la capacidad de tomar las riendas de su vida personal, familiar y comunitaria. La participación, entendida como el proceso en que los participantes dejan de ser objetos del proyecto para formar parte de él, es otro concepto que anima su desarrollo.

La organización social es una clave de los procesos de desarrollo local, y hacia ella está orientado el proyecto en la fase actual. Por ella, las situaciones adversas pueden convertirse en oportunidades:

- **capital social** > fortalecer tejido social
- **capital humano** > habilitar a las personas para aportar como ciudadanos corresponsables y capaces de encontrar solución a sus problemas

Intencionalidad de la experiencia

Al comienzo esta experiencia respondió la sensibilidad y responsabilidad social de la empresa PDVSA Gas (antes Corpoven) para dar respuesta a las 59 familias afectadas en las necesidades más urgentes provocadas o agravadas por el accidente de Tejerías.

Este objetivo original iría transformándose y ampliándose a lo largo del proceso, no solo como efecto de las propuestas presentadas por Portachuelo y del propio desarrollo del proyecto, sino también por cambios en la empresa. Progresivamente cobró fuerza el objetivo de que la gente y las comunidades pudieran asumirse como actores de procesos de desarrollo comunitario, abandonando la lógica de la beneficencia por la de inversión social, en aquellas áreas de las comunidades donde se podría lograr un impacto de mayor alcance y calidad.

La empresa asumió un compromiso a más largo plazo con los procesos desencadenados a partir del Proyecto Tejerías, y hoy se siente corresponsable —junto con las comunidades involucradas y los gobiernos locales— en el mejoramiento de la calidad de vida de aproximadamente 350.000 personas de tres municipios.

In spite of its welfare characteristics at the beginning, the project was later on conceived as a process through which the participants would be eventually able to manage their personal, family and community lives. The participation was considered as a process in which the participants stopped being *objects of the project to be part of it*; this is another concept that fosters the project's development.

The social organization is a key in the local development processes, and it is in this way that the present project stage is geared; adverse situations can become opportunities.

- **social capital** > to strengthen the social net
- **human capital** > to allow people to contribute as co-responsible and capable citizens to solve their own problems.

Purpose of the experience

At the beginning this experience was based on the human sensitivity and social responsibility of *PVSA gas (Corpoven)* to meet the 59 affected families' more urgent needs, caused or aggravated by the accident.

During the process implementation this objective was changed and enlarged, not only as a result of the proposals presented by *Portachuelo* and the own project's development but also because of the company's changes. Gradually the objective that people and communities assumed themselves as actors in the community's development process – transcending the beneficiary concept and substituting it for that of social investment– was strengthened, mainly in those areas where a better impact could be reached.

The company assumed a long term commitment with the processes started from *Las Tejerías* project and today it feels co-responsible –together with the involved communities and local governments– in the improvement of the life quality of approx. 350.000 people of three municipalities.

También Portachuelo, cuando aceptó la propuesta inicial de Corpoven para llevar a cabo el proyecto, lo hizo movida por la situación de emergencia de las familias afectadas por el accidente, y tomó como un reto la posibilidad de combinar el componente asistencialista con componentes de desarrollo humano y comunitario.

Las estrategias metodológicas

Las opciones metodológicas que se tomaron a lo largo del proyecto se corresponden con los conceptos y premisas que orientaron la experiencia, si bien en muchas ocasiones simplemente buscaron superar las dificultades encontradas:

- Tomar contacto cercano y emocional con las personas afectadas, a fin de que se sintieran centro del proyecto y amparadas en su dolor, pero al mismo tiempo desafiadas. Despertar su confianza en el proyecto.
- Rehacer el diagnóstico en contacto directo con cada una de las familias damnificadas, procurando jerarquizar las urgencias y atenderlas con prontitud. Convencer a los involucrados de que el proyecto no les iba a fallar.
- Establecer días y horas de atención en sitios estratégicos, salvando la dispersión geográfica que presentaban las familias afectadas.
- Celebrar asambleas donde se informara en detalle sobre la ejecución de las actividades del proyecto y se discutiera con los afectados la propuesta para cada año.
- Capacitar líderes en cada uno de los municipios con vistas a impulsar acciones comunitarias y de concertación con instituciones locales para llevar a cabo proyectos sociales.
- Apoyar la formación de microempresas y el acceso al crédito.
- Brindar capacitación laboral orientada al mercado.

Protachuelo also accepted the initial Corpoven proposal of carrying out the project, touched by the emergency situation of the families affected by the accident. It assumed as a challenge the possibility of combining the welfare component with the human and community development ones.

Methodological strategies

The methodology developed during the program keeps coherence with the concepts and premises that guided the experience, although in many occasions they only tried to overcome the difficulties found:

- Take direct and emotional contact with the people in order to make them feel the center of the project and sheltered in their pain, but at the same time that they were challenged through it . To awake their trust in the project.
- Remake the diagnosis in direct contact with each one of the affected families trying to give priority to their more urgent needs and to assist them quickly. Convince the involved people that the project wouldn't deceive them.
- The establishment of regular attention days in strategic places avoiding the geographical dispersion of the affected families.
- To hold meetings in which detailed information about the development of the project activities was given, and each year's proposal discussed with the affected families
- To train leaders in each Municipality in order to promote community actions as well as agreements with local institutions for the development of social projects
- To support micro enterprises creation and access to credit.
- To train people according to labor market requirements.

Análisis del desarrollo de la experiencia

El proyecto desarrolló ciertas claves que a nuestro juicio le han permitido avanzar respondiendo a las necesidades sentidas de las familias y, al mismo tiempo, convertirse en corresponsabilidad social para el desarrollo local. Estas claves son:

- La relación clara, proactiva y transparente con la Asociación 28 de Septiembre.
- La incorporación paulatina de los destinatarios al ejercicio de un papel más dinámico y protagónico, mediante el desarrollo de destrezas y compromisos, individuales o familiares, que los convirtieron en actores sociales con disposición a asumir responsabilidades y a aportar en la esfera social.
- La relación entre PDVSA/Corpoven y Portachuelo, cordial, cercana y respetuosa, que ha permitido que una organización de desarrollo social y una empresa estatal, sin desdibujarse, a) aprendieran a trabajar juntas, dialogar, construir acuerdos, flexibilizarse, definir criterios comunes y tomar decisiones conjuntas; b) compartieran logros sin solaparse, entendiendo el valor esa articulación para el cumplimiento de los objetivos comunes; c) contribuyeran al desarrollo social, cada una desde su especificidad, d) actualizaran y redimensionaran la estrategia para abrir el proyecto hacia una experiencia orientada al desarrollo comunitario y local.
- Las alianzas promovidas por Portachuelo con diferentes organizaciones privadas y públicas, que permitieron multiplicar los beneficios del proyecto, los cuales significaron un aporte económico importantísimo, con un enorme efecto para las familias.
- La audacia de impulsar a los participantes a hacer cosas que ni soñaban, o para las cuales pensaban que no estaban calificados, y en las que obtuvieron resultados exitosos.
- El desarrollo de elementos adicionales a los básicos del proyecto en sus inicios, que aseguraron que el componente asistencial, además de cumplir su propósito inmediato, fuera utilizado con miras a desarrollar la autosostenibilidad.

Analysis of the experience developed

The project developed some keys that, according to our criteria, allowed to meet the needs of the families affected and, at the same time, allowed them to become co-responsible of the local development. These keys were:

- The clear, pro-active and transparent relationship with the *September 28 Association*
- The gradual incorporation of the target participants in a more dynamic and leading role through the development of their capabilities, family or personal commitment that transformed them in social actors ready to assume responsibilities and to contribute to the social sphere.
- The polite, closed and respectful relationship between Corpoven-PDVSA and *Portachuelo* that has allowed that a social-development organization and a state company –without fading– would: a) learn to work together, to dialogue, to set agreements, to define common criteria and to take decisions together b) share achievements without overlapping, understanding the value of this articulation to fulfil the common objectives c) Contribute to the local development from their specific characteristics; d) Update and remodel the strategies to open the project towards an experience orientated to the community and local development.
- The alliances promoted by *Portachuelo* with different private and public organizations allowed to multiply the program benefits, meaning a very important economic contribution with a great effect for the families.
- The boldness to stimulate people to do things that they had never dreamt about, for which they were not qualified, and in which they succeeded in.
- The development of additional components to the basic project ones that assure that the welfare component, besides fulfilling the immediate purpose was also used as an input to develop self- sustainability.

- El monitoreo constante del proyecto, que permitió rectificar, incorporar las sugerencias de los participantes, reconocer los aportes de los diferentes actores y publicitar estos créditos.
- Un equipo calificado, que comprendió lo que estaba en juego y supo conducirse eficazmente con los participantes.
- Un diagnóstico inicial minucioso sobre la situación particular de las familias afectadas.
- La sinergia que *Portachuelo* logró entre este proyecto y los otros que llevaba a cabo la Asociación, lo que les permitió abrir las puertas a la continuidad en el futuro.

- The constant monitoring of the project that allowed to remodel and incorporate the participants suggestions, as well as to recognize different actors contributions and to publish the credits.
- A qualified team that understood what was at stake and knew how to move efficiently with the participants.
- A detailed initial diagnosis about the particular situation of each one of the affected families
- The synergy that *Portachuelo* got among this program and the ones the *Asociación 28 de Septiembre* was carrying out, that allowed them to open the door to continuity in the future.

Las bases institucionales de la gestión participativa para el desarrollo local en el Ecuador de los noventa

The institutional bases for local development participatory management in the Ecuador of the 90s

1. Contextos

Entre los cambios políticos y sociales de mayor trascendencia de las dos últimas décadas en América Latina y el Caribe se encuentran, por un lado, el desdibujamiento del Estado-nacional y sus profundas reformas institucionales con miras a convertirse en un aparato burocrático reducido pero eficiente a la hora de administrar la inserción de las economías locales en el espectro internacionalizado de la economía global; y de otro lado, la revitalización de los territorios subnacionales, las identidades locales-étnicas, el apuntalamiento de las ciudades como los espacios políticos por excelencia y, en consecuencia, el surgimiento de actores que pugnan por nuevas formas de gestión política, redistribución del poder, de los capitales y de la riqueza nacional.

En esta coyuntura, desde mediados de la década de los noventa comenzaron en el Ecuador algunas experiencias, todavía aisladas, de constitución de plataformas políticas alternativas para apuntalar procesos de desarrollo local. Se trata de una corriente de municipios innovadores, resultante y paralela al fortalecimiento de diversos movimientos sociales y políticos —sobre todo el movimiento indio—, que trata de constituir los ámbitos de gestión local como expresión de nuevas estrategias políticas de reconstrucción democrática y de visualización de caminos diversos

1. Contexts

Among the main political and social changes of the last two decades in Latin America and the Caribbean, there is, on one hand, the attenuation of the national State and its deep institutional reforms in order to become a reduced but efficient bureaucratic Establishment for administering the local economies insertion in the internationalized range of global economy. On the other hand, there are: revitalization of sub-national territories, local-ethnic identities, support to the cities –main political spaces– and, as a consequence, the emergence of actors that pursue new political administration ways and power redistribution, capitals and national wealth.

In this general state of affairs, some isolated experiences started in Ecuador in the middle nineties, in order to create alternative political platforms to support local development processes. It is a current of innovative municipalities, resulting from and parallel to social and political movements' strengthening –especially the Indigenous one–, that tries to build local development spaces as an expression of new political strategies for democratic re-construction and also tries to find out different ways to re-build the low life quality

para recomponer la maltrecha calidad de vida de amplísimas capas de la población. La idea de construir «nichos de mercado específicos» o de «potenciar recursos competitivos locales» en el marco de un nuevo régimen de acumulación flexible en la esfera global, acompañada de estrategias políticas participativas y deliberativas, empieza a tomar fuerza en algunas localidades del país. Cuatro procesos, históricamente situados, permiten comprender la emergencia de estas nuevas experiencias políticas:

- *Las transformaciones de la centralidad y los modos de funcionamiento del Estado.* Este proceso tiene dos vertientes. Por un lado, el sistema estatal pierde la coordinación de lo social y orienta sus funciones hacia objetivos de monitoreo de los principales flujos y señales que permitan a la economía nacional adecuarse a los mercados globales. Y a la vez, este sistema se «desinstitucionaliza» en sus funciones reguladoras, redistributivas y de coordinación. Ha sido un proceso lento —parte del ajuste estructural—, del que aún no resulta una estable y sólida configuración institucional.
- *Los precarios rendimientos de la democracia instaurada desde 1979.* Hablamos de un proceso en el que, tanto las funciones de ciudadanía (construcción y garantía de derechos) que la política democrática supone, como las de representación y participación, han sido inconsistentemente procesadas por el sistema político ecuatoriano. Ello ha redundado en múltiples expresiones de distanciamiento y crítica a las instituciones democráticas —que incluso han bordeado los intentos de dismantelar las reglas del juego político vigentes— y de búsqueda de nuevas formas de recrearlas.
- *Los bajos rendimientos de los sistemas económicos y políticos,* cuyas lógicas de desenvolvimiento no han conseguido funcionar de forma autónoma, han redundado en un proceso de vertiginosa pauperización (sobre todo a raíz del colapso del sistema bancario en 1999), aumento de las desigualdades¹ y estrechamiento de las oportunidades la-

¹ Ver SIISE, 2001.

of a great part of the population. The idea of building “specific market niches” or “impelling local competitive resources” in the framework of a new, flexible accumulation regime at the global level associated to participatory and deliberative policies, starts to be stronger in some of the country’s districts. Four historically situated processes, help to understand the development of these new political experiences:

- *centrality’s transformations and the State’s modes of operation.* This process has two aspects. First of all, the state’s system loses the social co-ordination and orientates its role towards almost exclusively monitoring objectives that allow the national economy to adequate itself to the global markets. At the same time, this system gets “un-institutionalized” in its roles of regulation, redistribution and co-ordination. It has been a slow process —part of the structural adjustment processes— that has not produced a stable, solid institutional configuration yet.
- *The precarious profits of the democracy installed since 1979.* It is a process where both the citizenship promotion (rights construction and guarantee) roles implied by democratic politics as the representation and participation roles, have been inconsistently processed by the Ecuadorian political system. This has caused many expressions of separation from and critic to the democratic institutions —expressions that even almost attempted to disestablish the existing political rules— and a search for new ways to re-create them.
- *The low profits of the economic and political systems* whose logics of development have not been able to work autonomously, have resulted in a process of impoverization (especially after the bank system’s collapse in 1999), inequalities increase¹, and reduction of employment and social opportunities for a decorous

¹ See SIISE, 2001.

borales y sociales para la reproducción y producción de una vida digna. La estampa migratoria y la propagación de la violencia son las dimensiones más expresivas tanto de la descomposición del cuerpo social cuanto de la re-composición de mecanismos y estrategias para afrontar la crisis.

- *La emergencia de un tejido asociativo dinámico*, sobre todo desde inicios de los noventa, que extiende sus filamentos en torno del movimiento indígena —y su tupida red de organizaciones comunales, provinciales, y regionales—, de diversas organizaciones sociales —mujeres, jóvenes, barrios, etc.—, de organismos no gubernamentales, agencias de cooperación internacional, organismos públicos autónomos, ciertos partidos políticos y autoridades locales, que ha ido articulando una serie de experiencias alternativas de gestión de la política, la economía y la cultura.

2. Problemas, objetivos y resultados

De entre las diversas modalidades con que en los últimos años distintas ciudades y cantones han enfrentado el tema del desarrollo local, este proyecto de investigación-sistematización apuntó a estudiar las experiencias de gestión participativa del desarrollo local en el nivel de los gobiernos municipales. Se trata de construir una visión desagregada de la manera como las reformas políticas en la administración local se vinculan con la constitución de una plataforma para el desarrollo local. Se apunta entonces a observar las nuevas dinámicas participativas, propiciadas sobre todo por los municipios de diversos cantones del país, dentro del marco más amplio de la transformación de las relaciones entre el Estado y las sociedades locales.

De esta forma, nos colocamos de lleno en el campo de la participación ciudadana en el contexto de sus relaciones con los diversos niveles de la institucionalidad estatal. Las preguntas eje que guiaron el análisis pueden ser enunciadas así: ¿Cuáles son los elementos institucionales y político-organizativos que permiten com-

life. Migration and violence propaganda are the most expressive dimensions both of the nation's social body decay and the creation of mechanisms and strategies to face the crisis.

- *The materialization of an associative, dynamic net*, especially since the early nineties, that expands around the Indigenous movement —and its network or communal, provincial and regional organizations—, different social organizations —women, youth, neighborhoods, etc.— non governmental organizations, international cooperation agencies, politic parties and local authorities, that have articulated a series of alternative experiences of political, economic and cultural management.

2. Problems, objectives and results

Among the different modalities chosen by cities and districts in order to face local development, this case study project was aimed, precisely, to study those local development participatory administration experiences at the local municipal governments. The project tries to build a dissociated vision of the way how political reform at the local level is linked to the constitution of a platform for local development. Therefore, it is directed to watch the new participatory dynamics encouraged mainly by the municipalities in the bigger framework of the change in State-local societies relations.

In this way, we place ourselves in the field of citizen's participation and in the context of their relations with the different levels of the State's institutions. The axes questions that guided the analysis were: which are the institutional and political-organizational elements that make it possible to understand and to put into practice participatory ways of local

prender y poner en práctica formatos participativos de democracia local? ¿Cómo comprender las nuevas formas de diferenciación coordinada entre Estado y sociedad en la perspectiva de modelar el desarrollo local? ¿Cuáles son las bases institucionales sobre las que se pueden edificar formas de gestión participativa?

Los objetivos de este proyecto fueron: a) construir una tipología de los procesos de innovación institucional a través de los cuales ha tomado forma la gestión participativa en los gobiernos locales; y b) reconstruir los ejes recurrentes de tales experiencias, de modo de producir una matriz analítica que permita continuar el seguimiento del desenvolvimiento de tales arreglos políticos, sociales y culturales en el futuro.

Para este estudio se han escogido nueve experiencias de gestión participativa.² La clasificación preliminar, de acuerdo con las diversas escalas, tiene los siguientes niveles: innovación política participativa en ciudades grandes (Quito, Cuenca), en cantones urbanos intermedios (Ibarra, Santo Domingo, Tena) y en cantones indígenas —«cantones rurales»— de escala micro (Cotacachi, Guamote, Saquisilí, Cayambe). Todas estas experiencias se encuentran en una fase inicial de construcción de nuevas plataformas de gestión, en pleno tránsito y readecuación institucional, y de activación de la sociedad en los procesos participativos.

3. Aproximación teórica

La orientación analítica que supone la figura de *bases institucionales para la gestión participativa* apunta a dos niveles de reflexión. Por un lado, en términos más normativos, se refiere a la posibilidad de resituar las relaciones entre Estado y sociedad en una perspectiva horizontal, comunicativa y democrática. Por otro, en términos operativos o técnicos, alude a los mecanismos de funcio-

² En esta versión del estudio sólo se reseñan ocho modalidades de gestión participativa. Se excluye Cayambe, no sólo por las restricciones de espacio sino además por las limitaciones de información para ese caso.

democracy? How can the new ways of coordinated differentiation between State and society be understood in the perspective of giving shape to local development? Which are the institutional bases to build participatory ways of administration?

The project's objectives were: a) to make a classification of institutional innovative processes assumed by the participatory administration of the local governments; and b) to reconstruct the repeated axes of those experiences, in order to produce an analytic pattern that helps to follow up the development of such political, social and cultural arrangements in the future.

Nine participatory management experiences have been chosen for this study. A preliminary classification shows the following levels: political participatory innovation² in big cities (*Quito, Cuenca*), in intermediate urban cantons (*Ibarra, Santo Domingo, Tena*), and in small scale Indigenous cantons —“rural cantons”— (*Cotachi, Guamote, Saquisilí, Cavambe*). All these experiences are at an initial stage of new management platforms construction, institutional transit and rearrangement and activation of the society in participatory processes.

3. Theoretical approach

The analytic orientation implied by the institutional bases for participatory administration is aimed to two levels of reflection. On one side, in terms of regulation, it is related to the possibility of re-situating the relations between State and society from a horizontal, communicative and democratic perspective. On the other hand, in operative or technical terms,

² This case study's version only includes eight participatory management modalities. *Cayambe* is excluded, not only because of space restrictions but also because of the limited information available about that case.

namiento e intermediación que ambas esferas (sociedad y Estado) deben producir en la perspectiva de realinear sus vínculos. La conjunción de tales niveles requiere poner en juego dos categorías que den cuenta, por un lado, de las orientaciones técnicas y funcionales —*governabilidad democrática*— y, por el otro, de las práctico-normativas —*esferas públicas*—. La articulación de tales nociones para construir una reflexión sobre las bases institucionales de la participación puede resumirse en los siguientes puntos:

- La democracia supone la constitución de una serie de escenarios y dispositivos para garantizar procesos de discusión y reflexión que conduzcan a una visión más precisa de los conflictos que subyacen en determinada problemática y de cómo pueden abordarse.³ El ejercicio deliberativo debe sedimentarse dentro del sistema político, atravesar las relaciones entre éste y la ciudadanía y generarse entre los ciudadanos. El concepto de *governabilidad democrática* designa los mecanismos que aseguran tal funcionamiento de la democracia en el nivel de las instituciones estatales.
- La legitimidad de la toma de decisiones colectivas, propósito de los sistemas democráticos, reposa en la intensidad y los medios con los que se informa, reflexiona, debate y entiende sus contenidos y orientaciones en la sociedad. En los sistemas de gobierno tradicionales esta cualidad deliberativa ha sido muy poco desarrollada, lo que ha dado lugar a sistemas políticos cerrados y autosuficientes en los que los actores sociales no son vistos como potenciales participantes en los procesos de gobierno. Por el contrario, el ejercicio de gobierno es democrático cuando da cabida al mayor número de voces posible en la definición de los problemas y de las agendas de política pública. Ello requiere la presencia de ciudadanías informadas y reflexivas, asunto para el cual debe reorientarse la desigual distribución de recursos que incide en las condiciones para la participación.
- La inclusión de la ciudadanía en los debates de gobierno

³ Stewart, 2001, p. 78.

it refers to the mechanisms of operation and intermediation that both society and State must produce in the perspective or re-aligning their connection. The union of such levels requires the use of two categories related to the technical and operative orientations –democratic governance– and regulation practices –public area–. The articulation of such notions to build a reflection on the institutional bases of participation may be summed up in the following points:

- Democracy implies the constitution of a series of processes of discussion and reflection that lead to a more precise vision of the conflicts underlying a certain problem and how they can be approached³. The deliberative practice must settle down inside the political system, get through its relations with the citizens and be generated in them. The concept of democratic governance designs the mechanisms that allow such a performance of democracy at the state institutions' level.
- The collective decision-making legitimacy, objective of democratic systems, lies on the intensity and means with which it gets information, considers, debates and understands its contents and orientations in society. This deliberative quality has been little developed in traditional government's systems, leading to closed and self-sufficient political systems, where local actors are not seen as potential participants in the government's processes. On the contrary, a government's practice is democratic when it is open to the biggest possible number of voices in the definition of problems and in the public policies' agenda. That requires the presence of well informed, reflexive citizens, who must re-orientate the unequal distribution of resources that influences the conditions for participation.
- The citizens' inclusion in the government's debate is aimed to set ways of interaction between civil society

³ Stewart, 2001, p. 78.

apunta a fijar formas de interacción entre sociedad civil y Estado, que llamaremos *diferenciación (comunicativamente) coordinada*, a partir de la formación de espacios públicos en los que se informan, negocian y adoptan decisiones políticas. El proceso de diferenciación hace referencia a la preservación de los niveles de autonomía de los subsistemas — mercado y Estado— entre sí y con respecto a la sociedad, y el momento de la coordinación comunicativa alude a la construcción de ámbitos de integración entre tales instancias, en la perspectiva de situar nexos de entendimiento.

- La constitución de *esferas públicas*, condición para la existencia de esta diferenciación comunicativamente coordinada, requiere procesos de readecuación institucional, tanto dentro del sistema político y desde él, como en torno a los modos de organización y articulación de la sociedad con el nivel sistémico. Los procedimientos democráticos institucionalizados deben asegurar que los procesos públicos de formación de opinión sean considerados y procesados por las instancias decisorias. Ello daría lugar a la formación de esferas públicas fuertes o potentes.
- La actividad de asedio, crítica y organización desde la sociedad no debe remitirse ni supeditarse, sin embargo, a la inclusión de tales voces en las esferas públicas fuertes u oficiales. Por el contrario, los niveles de autonomía de los actores sociales dependerán de la distancia política y reflexiva que pueda fijarse respecto a los subsistemas políticos y económicos. De ahí que, incluso para la puesta en juego de formas participativas de gobierno, sea necesario producir y preservar una serie de esferas públicas alternativas que las regulen, monitoreen y eviten su excesiva extensión.
- Estos antecedentes permiten situar el problema de las bases institucionales de la gestión participativa en tres niveles: a) en el nivel de la gobernabilidad democrática aparece el tema de la *innovación institucional* del sistema político (arreglos funcionales, estructurales, fórmulas de representación); b) en el nivel de los espacios públicos surge la dimensión de las es-

and the State which we shall call “(communicative) coordinated differentiation”, starting from public spaces’ creation where political decisions are informed, negotiated and adopted. The differentiation process is related to the preservation of the subsystems’ autonomy levels –market and State– between themselves and in relation with society. The communicative coordination moment is related to the integration of such spaces, in the perspective of setting links for understanding.

- *Public spheres’* constitution, necessary condition for the existence of this communicatively coordinated differentiation, requires an institutional re-adjustment process, both inside and from the political system and in the society’s organization methods and articulation with the systemic level. The institutionalized democratic proceedings must ensure that the public processes of opinion generation are considered and processed by the ones that make the decisions. This would have as a consequence, the creation of strong public spheres.
- Nevertheless, society’s siege, criticism and organization activities should not depend on the inclusion of those voices from the strong public spheres. On the contrary, autonomy levels of social actors will depend on the political and reflexive distance that may be established in relation with the political and economic systems. That is why –even for the implementation of participatory ways of government– it will be necessary to produce and preserve a series of alternative public spheres to regulate them and avoid their excessive dimension.
- These antecedents let us situate the problem of the institutional bases of participatory management in three levels: a) democratic governance, where the issue of *politic system institutional innovation* arises; b) public spaces, where the inter-public coordination spheres arise (strong public spheres, intermediation,

feras de coordinación interpública (esferas públicas fuertes, ámbitos de intermediación, modos de participación, esferas públicas autónomas); y c) en el nivel de la sociedad civil surge el tema de las *culturas políticas* (patrones y modos de socialización, niveles de asociatividad, valores cívicos, prácticas de relacionamiento con el Estado).

4. Experiencias de gestión participativa en gobiernos locales del Ecuador

En lo que sigue, nuestro propósito es realizar una breve descripción de ocho experiencias de gestión participativa para el desarrollo local. Específicamente, nos interesa identificar cuáles fueron los mecanismos de participación desplegados desde dos perspectivas distintas: la del gobierno municipal y la de las esferas públicas y organizaciones civiles autónomas.

Cantones urbanos

Cantón Cuenca⁴

El proceso de innovación política en la municipalidad de Cuenca, ubicada en la provincia del Azuay, viene impulsado desde 1996 por una coalición de fuerzas políticas locales, con un importante peso de los movimientos sociales. La coalición Nuevo País-Pachakutik, organización político-electoral de alcance nacional y cercana a la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie), impulsa este proceso. El plan de gobierno municipal elaborado para Cuenca en este marco pone el tema del desarrollo local y de la participación ciudadana en el centro de su propuesta.

⁴ Fuente: Soledad Guayasamín: *Sistematización de experiencias participativas en el Cantón Cuenca*, IEE-Odeplan, 2000.

participation modes, autonomous public spheres); and c) civil society, where the issue of *political cultures* arises (patterns and socialization modes, association levels, civic values, practices of relation with the State).

4. Participatory management experiences at local governments of Ecuador

In the following pages we make a brief description of eight participatory management experiences for local development. We are specifically interested in identifying the participatory mechanisms used, from two different perspectives: the one of the municipal government and the one of the public spheres and autonomous civil organizations.

Urban cantons

Cuenca⁴

The Municipality of *Cuenca* is situated in the province of Azuay. Its politic innovative process is being promoted since 1996 by an alliance of local political forces and social movements. The coalition *Nuevo País-Pachakutik*, political-electoral organization of a national approach to the Indigenous Nationalities Confederation of Ecuador (CONAIE) fosters this process. The municipal government plan elaborated for *Cuenca*, in this framework, places the topic of local development and citizens participation in the centre of the proposal.

⁴ Source: Soledad Guayasamín: *Sistematización de experiencias participativas en el Cantón Cuenca*, IEE-Odeplan, 2000.

El primer mecanismo utilizado para «volver a tener una municipalidad de puertas abiertas» fue realizar audiencias públicas a través de las cuales las «comunidades y organizaciones expresaban sus requerimientos y el alcalde y su equipo de directores escuchaban y canalizaban su resolución». A través de esta primera innovación, la municipalidad privilegiaba un «enfoque técnico institucional» de gestión. Cuando se abandonó esta modalidad, hacia el año 1997, se impulsaron los denominados «talleres». Éstos consistían en reuniones periódicas del municipio con las juntas parroquiales rurales y con las dirigencias de los barrios organizados de Cuenca. El objetivo declarado del municipio era «priorizar colectivamente las obras de interés comunitario» e incluirlas en el presupuesto del año de 1997. A diferencia del anterior mecanismo de participación, en los talleres se reveló un interés mucho más claro en desafiar la relación patrón-cliente entre el gobierno local y la ciudadanía. De forma explícita se buscó «romper los canales de tramitación informal de obras mediante la acción personal de directivos, concejales, empleados, trabajadores». Al contrario, la solicitud de obras se realizó con «el conocimiento y *consenso* de las comunidades y de cada parroquia». Para fortalecer esta nueva forma de canalizar las demandas de la ciudadanía el municipio buscó «consolidar la noción de territorio parroquial en cuanto a la atención institucional».

En el proceso de estructuración del presupuesto de 1998, la innovación política se consolidó con la formulación de planes estratégicos de desarrollo parroquial. En la institucionalidad estatal fue el naciente Consejo Cantonal de Salud la entidad que coordinó el proceso participativo. A partir de entonces, la «planificación participativa» se instituyó como mecanismo permanente de coordinación de los intereses y demandas ciudadanos canalizados a través de las juntas parroquiales rurales y de las directivas barriales urbanas. Además, el municipio buscó «superar la primera experiencia de priorización de obras hacia la formulación de planes integrales de desarrollo local», insistiendo en el ámbito barrial o parroquial «en la formulación de planes integrales que

The first mechanism used to «go back to an ‘open doors’ municipality» was to make public audiences through which communities and organizations expressed their requirements and the mayor and his directive team listened and canalized their resolutions. This innovation made it possible to the Municipality to privilege an “institutional technical approach”. In 1997 this modality was abandoned and “workshops” were implemented instead. These consisted on meetings of the municipality with rural parishes’ councils and with stakeholders of *Cuenca’s* organized neighborhoods. The explicit objective of the municipality was to “give collective priority to community undertakings” and include them in 1997’s budget. In spite of the former participation mechanism, the workshops showed a clearer interest in defying the chief-client relation between the local government and the citizens. It was explicitly sought to “break the informal proceedings’ channels of the undertakings” through the personal action of directors, councilors, employees, workers. The undertakings’ petitions were made with “the knowledge and consensus of communities and parishes”. In order to strengthen this new way of canalizing the citizens’ demands, the Municipality tried to “consolidate the notion of parishes’ territories with regard to institutional attention”.

In the process of making 1998’s budget structure, the political innovation was consolidated by the formulation of strategic plans for the parishes’ development. The entity in charge of coordinating the participatory process was the recently created Canton’s Health Council. Since that moment, “participatory planning” was the permanent coordination mechanism to canalize interests and demands through rural parishes’ councils and urban neighborhoods’ committees. The municipality also sought “to overcome the first experience of undertakings’ priorities towards the formulation of local development plans”, insisting on the neighbor or parish spaces “to formulate integral plans that break with the infra-structure and sectorial vision of reality”

rompan la visión únicamente infraestructural y sectorial de la realidad». A partir de 1999, el municipio buscó consolidar las juntas parroquiales rurales como instancia básica de gobierno local y como espacio institucional de participación y control en los proyectos de dotación de infraestructura y de servicios básicos, de educación y salud.

Desde la sociedad local se contó con el registro del proceso de participación en dos parroquias rurales. En la parroquia de Molleturo, los señalados procesos participativos se realizaron a través de —o bien fueron posibles gracias a— movimientos sociales asesorados técnicamente por ONG. Desde 1997, la Unión de Organizaciones Campesinas de Molleturo (Unocam), con el apoyo técnico del Programa de Desarrollo Forestal Campesino, vio en la iniciativa gubernamental una oportunidad para consolidar mecanismos de participación. La comunicación, antes que la imposición ciega, parece haber regido los procesos de toma conjunta de decisiones entre el municipio y las organizaciones sociales.

Sin embargo, el principal problema detectado en este proceso fue que, al mantener una visión demasiado localista de la participación, los actores difícilmente pudieron vislumbrar la relación del proceso de desarrollo endógeno con el contexto nacional e internacional ni trazar perspectivas de futuro. Además, y en relación con la institucionalidad gubernamental —el Consejo Cantonal de Salud primordialmente—, la discontinuidad de los planes estratégicos trazados participativamente generó mucha desconfianza, al punto que «la comunidad [se sintió] instrumentalizada».

En la parroquia de Sidcay el proceso de participación, a pesar de contar con herramientas mejor elaboradas (planificación estratégica, sistemas de seguimiento y evaluación, priorización de proyectos, etc.) arribó a los mismos resultados. En esta experiencia los actores eran en su gran mayoría miembros de la sociedad política y no existió un movimiento social de base étnica, a diferencia del caso anterior. Aparte de las diversas instancias administrativas del Estado, únicamente se registró la

Since 1999, the municipality tried to consolidate the rural parishes' councils as basic spaces of local government, and as institutional spaces for participation and projects' control based on infra-structure, basic services, education and health.

The participation process of two rural parishes was followed up. In *Molleturo's* parish, the above mentioned participatory process was developed through —or was possible thanks to— the social movements' activity with the technical advice of NGOs. Since 1997, the *Unión de Organizaciones Campesinas de Molleturo* —UNOCAM (country's organizations union), with the technical support of the *Programa de Desarrollo Forestal Campesino* saw an opportunity to consolidate participation mechanisms in the governmental initiative. Communication, rather than blind imposition, seems to have ruled the joint decision-making processes between the municipality and the social organizations.

Nevertheless the main problem detected was that, as they kept a too local vision of participation, the actors found it difficult to see the relation of the endogenous process with the national and international context, or to design future perspectives. What is more, and in relation with the governmental institution —especially the Canton's Health Council— the discontinuity of the strategic plans detected in a participatory way, caused the citizens' distrust, so much so that "the community {felt} used as an instrument".

In spite of having better elaborated tools (such as strategic planning, follow up and assessment systems, projects priorities, etc.) *Sidcay's* parish participation process had the same results. The actors of this experience were mainly members of the political society. Contrary to the former case, there was not an ethnically based social movement. Apart from the State's different administrative spaces, only the organized civil society's presence was observed in the work of women's groups, parishes' art and sports representatives and community's acknowledged leaders (even though they did not represent any formal organization), among others.

presencia de la sociedad civil organizada en la actuación de grupos de mujeres, representantes de grupos artísticos y deportivos de la parroquia y líderes reconocidos por la comunidad (aunque no pertenecieran a ninguna organización formal). El espacio en el que se articuló la actividad de todos estos actores políticos y civiles fue la asamblea parroquial (compuesta de comisiones de salud, educación, medio ambiente, desarrollo social, y organización y participación), y su objetivo común fue elaborar un plan de desarrollo parroquial que incluía un presupuesto a negociar con el municipio. Esta modalidad resalta el papel que pueden cumplir los gobiernos locales para consolidar redes sociales.

Cantón Quito⁵

La búsqueda de alternativas de participación ciudadana en Quito, provincia de Pichincha y capital del país, se remonta a mediados de los noventa y se realiza con el apoyo de organismos de cooperación internacional. Cuatro modalidades de participación han sido desplegadas en las últimas administraciones: la microplanificación barrial, las «visiones de futuro», la Asamblea de Quito y las obras de cogestión. Sin embargo, ninguna de ellas sirvió para modificar la lógica general de la gestión y la relación entre la sociedad y el gobierno locales.⁶ Con las nuevas autoridades municipales (2000-2004) se relanzó el intento de desarrollar una gestión participativa.

Dentro de las nuevas políticas municipales, la actual administración ha incluido como parte del Plan Quito Siglo XXI la aplicación y puesta en marcha del *Sistema de Gestión Participativa* (SGP). Su finalidad es fortalecer a los actores participativos y así generar procesos que contribuyan tanto a la construcción de

These political and civilian actors' activity was articulated at the parish assemblies (integrated by health, education, environment, social development, organization and participation commissions). Their common objective was to elaborate a plan for the parish's development that included a budget which would be negotiated with the municipality. This participatory modality, framed in the channels offered by the municipality, highlights the support role that municipalities and local governments in general can play to consolidate social networks.

Quito's Canton⁵

Quito is the capital of the country and it is situated in the *Pichincha's* province. Quito's search for citizens' participation alternatives starts in the middle nineties. This canton's efforts have the support of international cooperation organizations. Four participatory modalities have been implemented in the last administrations: neighborhood micro-planning, "visions of future", Quito's Assembly and co-management undertakings. However, none of them has been useful to modify the administration's general logic and the relation between local society and government⁶. Under the rule of new municipal authorities (since August 2000) a new attempt to develop participatory management was made.

In the frame of the new municipal policies, the current administration (2000-2004) has included in the *Plan Quito Siglo XXI* the implementation of the Participatory Management System (SGP). Its goal is to strengthen participatory actors and

⁵ Fuente: Karina Gallegos, coordinadora de la Escuela de Capacitación para los Comités de Gestión de la Zona Centro del Municipio de Quito e investigadora de CIUDAD.

⁶ Ver Augusto Barrera: *Sistema de gestión participativa*, Quito, 2001, pp.24-25.

⁵ Source: Karina Gallegos, coordinator of the Training School for Management Committees in the Central Zone of Quito's Municipality and researcher of CIUDAD.

⁶ See Augusto Barrera: *Sistema de gestión participativa*, Quito, 2001, pp.24-25.

ciudadanía —mediante procesos de organización de la comunidad— como a la descentralización del poder local —mediante la rendición social de cuentas o la elaboración de un presupuesto participativo, entre otros mecanismos—. Para la aplicación del sistema se ha dividido el distrito metropolitano en once administraciones zonales coordinadas desde el municipio (antes había seis). Dentro de cada una de ellas se ha organizado a la población en cabildos zonales, sectoriales (o parroquiales), subsectoriales (o barriales) y sociales (o temáticos). Se tiene programada también la formación del Cabildo Quiteño, un espacio propositivo donde se elaborará el plan de trabajo para la ciudad en conjunto con el alcalde. Dentro de este plan hasta ahora se han organizado en Quito 76 cabildos zonales.

En la Administración Centro, siguiendo con la estructura y la dinámica del SGP, se han realizado 17 cabildos: 15 sectoriales y 2 sociales (mujeres y niños). En cada uno de ellos se ha elegido un comité de gestión, mediador entre la comunidad que representa y el municipio. Además, se han formado mesas temáticas, encargadas de tratar temas específicos de interés para la comunidad —en este caso, seguridad, salud, educación y obras públicas— con sus respectivos responsables. Para el funcionamiento ordenado de los comités de gestión se han creado matrices de acuerdos de trabajo y seguimiento, que son llenadas por cada comité junto con los coordinadores municipales responsables de cada sector.⁷ Uno de los problemas centrales detectados es la falta de involucramiento y escasa disponibilidad de los funcionarios municipales para asumir los cambios que requiere el proceso.

La marcha del SGP ha puesto en evidencia algunas dificultades. Quizás la principal sea el choque entre la cultura política clientelar de los participantes y los contenidos del proceso de participación ciudadana que se pretende poner en marcha. En

to generate processes that lead both to citizenship construction —through the community’s organization processes— and to local power decentralization —through mechanisms such as governance or the participatory elaboration of the budget— among others. The district was divided in order to make the system’s implementation operative. The metropolitan district was divided in eleven zonal administrations, coordinated by the municipality (originally there were six). Each administrative division was organized in zonal, sector (parishes), subsector (neighborhoods) and social (or thematic) councils. The *Quiteño’s* Council creation is already scheduled. It will be a space for propositions where a work plan will be elaborated with the mayor, for the city as a whole. Up till now 76 zonal councils have been organized in this plan’s frame.

In the case of *Administración Centro* 17 councils have been made following the *SGP’s* structure and dynamic: fifteen sectorial ones and two social ones (women and children). Each one of them has elected a management committee that is in charge of mediating between the communities they represent and the municipality. Besides that, thematic groups that deal with specific community topics —such as security, health, education and Public Works— have been created. Work and follow up guiding forms have been designed to organize the management committees’ work. These forms are filled in by each committee with the municipal coordinators of each sector⁷. One of the central problems presented at the workshops —in relation with the municipal delegates— is their lack of involvement and disposition to assume the needed change of the process in their work.

SGP’s work has had some difficulties. The most important one may be the collision between the participant’s clientelistic

⁷ Pese a la puesta en marcha del proceso, diversos actores desconocían el funcionamiento del SGP, por lo cual se programaron talleres de capacitación denominados Escuela de Capacitación para los Comités de Gestión.

⁷ In spite of the process implementation, different actors did not know the way how the SGP worked. For that reason, training workshops were carried out (Training School for Management Committees).

lugar de servir como espacios de expresión de ideas, propuestas y decisiones conjuntas entre el gobierno local y la comunidad, muchas de las reuniones han servido para recoger pliegos de peticiones de obras en los barrios.

Un aspecto preocupante para la eficacia de la participación ciudadana democrática es que los comités de gestión reproducen las dinámicas de los liderazgos barriales, donde tradicionalmente no tienen voz los jóvenes ni las mujeres. Gran parte de los representantes barriales tienen una larga trayectoria en comités barriales pro mejoras, lo cual obstaculiza el objetivo de ampliar la participación a sectores tradicionalmente «anónimos» dentro de los barrios. Se ha detectado también la reproducción de las relaciones cacicales de poder, cuando la idea es que los actores social, histórica y políticamente relegados se reapropien del espacio público-estatal.

Por otro lado, las administraciones zonales incorporan en un mismo espacio político a personas con grandes diferencias de clase y status —con las consecuentes diferencias de intereses—, y esta diversidad muchas veces ha trabado el desarrollo de los acuerdos.

Cantones urbanos intermedios

Cantón Santo Domingo de los Colorados⁸

La historia de las innovaciones políticas de este cantón de la provincia de Pichincha se remonta a mediados de la década de 1970. Impulsado desde la tupida red de organizaciones que caracteriza a esta región del país, durante esos años se creó el Comité de Provincialización. Pese a su declive en los años noventa, a causa de la «manipulación de los nuevos políticos lo-

⁸ Fuente: Mauro Hidalgo, *Participación ciudadana en la elaboración del Plan General de Desarrollo de Santo Domingo de los Colorados*, IEE-Odeplan, 2000.

political culture and the contents of the citizens' participation process. Instead of bring spaces to express ideas, proposals, joint decisions between the local government and the community, many meetings have been used to pick up petitions of Public Works in the neighborhoods.

The management committees reproduce neighborhood leadership's dynamics (which have traditionally been spaces where neither young people nor women have voice) and this is a set back for the efficacy of citizen's democratic participation. A significant part of the neighbors' representatives have worked, for a long time, in improvement focused neighborhood's committees; that is an obstacle to increase participation towards traditionally "anonymous" sectors inside the neighborhoods. Even though the aim is that socially, historically, politically relegated actors re-own the public-state space, the process has shown the reproduction of "chief" power relations.

On the other hand, the zonal administrations have people from different classes and status who share the same political space, which implies great differences of interests. This diversity has been an obstacle for the agreements' development.

Intermediate urban Cantons

Santo Domingo de los Colorados Canton⁸

The political innovations' history of this canton that belongs to the *Pichincha's province* comes from the 1970s. Promoted by the net of organizations that characterizes this region, the Province Committee (Comité de Provincialización) was created in those years. In spite of its decline in the 90s, because of the "new local politicians' manipulation", this participatory

⁸ Source: Mauro Hidalgo, *Participación ciudadana en la elaboración del Plan General de Desarrollo de Santo Domingo de los Colorados*, IEE-Odeplan, 2000.

cales», este ámbito de participación política fue muy importante porque sometió a reflexión el tema del desarrollo gestado desde el gobierno local y formó en ese proceso a muchos de los actuales líderes de la región. Otro proceso de peso fue la creación de foros ciudadanos (por iniciativa de la ONG Asociación Cristiana de Jóvenes), que desde 1991 constituyen espacios de reflexión y coordinación de acciones entre actores locales. Todo este bagaje de experiencias participativas confluyó en 1998 en el plan de desarrollo general de la ciudad y el cantón de Santo Domingo.

Si bien la iniciativa provino del municipio, fue consecuencia de la viva actividad de la sociedad civil. Se definió un marco jurídico que asegura la continuidad de los procesos de participación ciudadana y se brindó capacitación técnica para que el municipio pudiera gestionar esta clase de procesos. Los temas generales eran definidos por un «diagnóstico estratégico» del municipio, y luego se convocaba a la ciudadanía a realizar diagnósticos más específicos para así dar contenidos al plan general.

Se convocaba a la ciudadanía a expresar sus demandas y propuestas en la Comisión Permanente de Planeamiento y Urbanismo, encargada de «la actualización y seguimiento a futuro del Plan».⁹ Además, se conformaron comisiones temáticas y un equipo técnico que, según quienes legitimaron su creación, se desmarcaba de los procesos políticos de toma de decisiones limitándose a dar contenidos «exclusivamente técnicos» a los proyectos a cargo de las comisiones temáticas.

A raíz del fracaso del mecanismo de participación, el equipo técnico promovió «talleres de laboratorio» con jefes y directores departamentales, y «de manera ocasional y según temas [con] miembros de la sociedad civil, más que como representantes de organizaciones o instituciones, en calidad personal». Con esta modalidad se desarrolla el Plan General de Santo Domingo 2010.

⁹ Esta comisión evolucionó a partir de la «comisión especial» que cumplía la misma función pero que únicamente incluía como «representante de la sociedad civil» al obispo de Santo Domingo (!).

space was very important, because it started the reflection on the local governments' development policies and trained many of the current leaders of the region. Another important process was the citizens' forums creation (Young Men Christian Association's initiative) that establishes, since 1991, spaces for deliberation and coordination among local actors. All these participatory experiences ended up in 1998 with the general development plan for *Santo Domingo's* city and canton.

Even though the initiative came from the Municipality, it was a consequence of the civil society's activity. A juridical framework was created in order to ensure the continuity of the citizens' participation process and technical training was given to make it possible for the Municipality to administrate these processes. The general topics were defined by a "strategic diagnosis" of the Municipality and, later on, citizens were called to make more specific diagnoses in order to supply inputs for the general plan.

Citizens were called to express their demands and proposals in a Planning and Urbanism Permanent Commission that was in charge of the "Plan's update and future follow up"⁹. Besides that, thematic commissions and a technical team were created. According to their supporters, these commissions were outside the policy-making processes so as to give "exclusively technical" contents to the projects they worked on.

As a result of the participatory mechanism's failure, the technical team promoted "laboratory workshops" with "chiefs and department directors" and "occasionally and according to topics (with) civil society members, (chosen) as individuals and not as institutional representatives". This was how Santo Domingo's 2010 General Plan was developed.

"Concertation workshops" were the ways chosen by the technical team to disseminate the plan. These workshops were

⁹ This commission evolved from the "special commission" that played the same role but only included Santo Domingo's Bishop as "civil society's representative" (!)

La modalidad que el equipo técnico escogió para difundir el plan fueron los *talleres de concertación*. Éstos se llevaron a cabo durante un mes y, con insuficiente participación de la sociedad civil, arribaron a dos resultados principales: la necesidad de asegurar la continuidad del plan con independencia de la voluntad del gobierno de turno y la necesidad de viabilizar administrativamente su ejecución.

El objetivo manifiesto de la creación del plan era democratizar la gestión del gobierno local incorporando a la ciudadanía en la solución de sus propios problemas, y su característica central fue enfatizar los aspectos económicos del desarrollo —lo cual se vincula a que el cantón Santo Domingo es un centro de transporte y comunicaciones comerciales a nivel nacional.

Los límites de esta innovación política quedan claros en las palabras de un participante del proceso: «Las dificultades para impulsar un proceso con efectivos niveles de participación ciudadana no tiene que ver únicamente con los límites conceptuales [ni con los intereses no confesados por parte del] sector político o técnico [...], sino también con la cultura política y de participación de la sociedad civil local, que en nuestro caso comparte concepciones y prácticas clientelares, corporativistas e inmediateístas». En definitiva, la existencia de organizaciones civiles que forman redes sociales no necesariamente establece relaciones democráticas u horizontales entre sus implicados; bien puede darse que una activa participación desde la sociedad civil cree redes sociales jerárquicas y clientelares.

En su gran mayoría, las organizaciones civiles urbanas que participaron en la elaboración del plan general eran gremios que portaban un interés directamente vinculado con su actividad económica. La única organización rural de base étnica que participó fue la gobernación tsáchila; las demás eran grupos de representantes de cooperativas y asociaciones agrícolas y de centros poblados.

carried out during a month and —after some problems related to insufficient civil society’s participation— they had two main results: the necessity to ensure the plan’s continuity independently from the government of the time and the necessity to make its administrative implementation viable.

The Plan’s explicit objective was to democratize the local government management, working with the citizens in the solution of their problems; its central characteristic was to emphasize the economic aspects of development —which is connected with the fact that Santo Domingo is a transport and commercial communications’ center at the national level.

This political innovation limits are clear in the words of a process participant’s: “The difficulties to give impulse to a process with effective citizen’s participation levels is not only related to conceptual limits (nor the political and technical sector non confessed interests...) but also with political culture and local civil society’s participation, which, in our case, shares clientelism, corporativism and short-term conceptions and practices”. To sum up, civil organizations that integrate social networks do not necessarily establish democratic or horizontal relations among them; civil society’s active participation may create hierarchical and clientelistic social networks.

A great majority of the urban civil organizations that participated in the general plan’s elaboration were associations with an interest directly linked to their economic activity. Only one ethnically based rural organization participated: *tsáchila*; the others were representatives from cooperatives, agricultural associations and towns.

Cantón Tena¹⁰

Los procesos de innovación política en el cantón Tena, ubicado en la provincia amazónica de Napo, se vienen desarrollando desde principios de los noventa. Proviene casi exclusivamente de la instrumentación de nuevos conocimientos sobre teoría organizacional y administración en la gestión municipal y parecen impulsados de manera exclusiva por organizaciones que operan con un alto grado de desvinculación respecto a la sociedad local: el propio municipio de Tena y Unicef.

Desde 1992 se registran dos procesos que sientan las bases de las innovaciones políticas en la gestión municipal. Primeramente, Unicef promovió, en cooperación con la ONG PLANES y el municipio de Tena, la realización de un plan de acción. Éste, concebido originalmente con el fin exclusivo de mejorar las condiciones de vida de la niñez, condujo en años posteriores a crear ámbitos dentro del municipio con la finalidad de «fomentar la participación de la ciudadanía». Se trata de las oficinas de la Mujer, de la Juventud, y de la Tercera Edad. A raíz de la elaboración de este plan se formó un comité de relaciones interinstitucionales que regularizó la coordinación entre el municipio y algunas oficinas locales de los ministerios de Salud y Educación, así como entre el municipio y organizaciones de la sociedad civil —barrios organizados en el ámbito urbano y organizaciones indígenas en el ámbito rural.

El segundo factor que ha promovido las innovaciones políticas en el cantón es el cambio en el estilo de gestión municipal desde 1992. Una vez electo Álex Hurtado como alcalde, la gestión municipal empezó a adoptar herramientas de la teoría de la organización y de las ciencias administrativas. Tras su reelección en 1996, y en el marco de la nueva legislación ecuatoriana en materia de descentralización (1995), esta tendencia se profundizó con la formulación de un plan de desarrollo cantonal. Sin embargo, los avances en la eficiencia de la gestión no se apoyan en una amplia participación de la ciudadanía. La instancia que el municipio con-

¹⁰ Fuente: René Larenas: *Procesos de planificación en el cantón Tena*, IEE, 2000.

Tena's Canton¹⁰

Tena's Canton is situated in the Amazonian province of Napo. Political innovation processes in this canton are being developed since the early nineties. They are almost exclusively based on putting into practice new knowledge about organizational and administration theory of the municipal management. They are promoted by organizations which are disconnected from local society: Tena's Municipality and Unicef.

Two processes developed since 1992 gave the bases for political innovations at the municipal level. First of all, Unicef promoted the implementation of an action plan, in cooperation with the NGO PLANES and Tena's Municipality. This plan was originally conceived in order to improve children's life conditions, and later on it would help to build spaces inside the Municipality, aimed to "promote citizens' participation" through the Women, Youth and Elderly Adults Departments. As a consequence of this plan's implementation, an inter-institutional relations committee was established to coordinate the actions between the municipality and some local departments of the Health and Education ministries, as well as between the municipality and civil society's organizations —neighborhoods organized at the urban level and Indigenous organizations at the rural one.

The second issue that promoted political innovations in the canton is the change in the municipal management style since 1992. When Álex Hurtado was elected as a Mayor, the municipal administration started to use tools given by organizational theory and administrative sciences. After his reelection in 1996, and in the frame of new decentralization regulations in Ecuador (1995) this tendency was deepened with a cantonal development plan. However, the advances in administrative efficiency are not based upon a big citizenship participation. In the municipality's conception, the local

¹⁰ Source: René Larenas: *Procesos de planificación en el cantón Tena*, IEE, 2000.

cibe como representativa de la sociedad local es un grupo de asesores técnicos que conforman el Centro de Apoyo a la Gestión Local, «organismo semiautónomo del gobierno municipal».

Respecto de la organización de la sociedad civil, simplemente se anota la existencia de dirigencias barriales que en 1994 ayudaron a priorizar las obras y a definir el presupuesto municipal, y la difusa presencia —en cuanto a la participación en la innovación política— de organizaciones indígenas. Por otro lado, la presencia de mujeres y jóvenes «organizados» en el cantón surgió a partir de los proyectos de Unicef en coordinación con el Consejo Nacional de la Mujer CONAMU, entidad estatal. En este sentido, el carácter de la participación, si así se la puede llamar, parece haber venido inducido desde fuera de la sociedad local.

Cantón Ibarra¹¹

La puesta en juego de un SGP se inició en 1997, en el marco de la elaboración de un plan estratégico para este cantón de la provincia de Imbabura, convocado por la municipalidad.

En las etapas iniciales de este proceso de cambio en la relación municipio-sociedad civil, el municipio convocó a líderes y representantes de los sectores organizados de la sociedad a contribuir en la elaboración de un plan estratégico. Hasta entonces, el acercamiento de las autoridades municipales tuvo un carácter clientelar: la convocatoria tradicionalmente giraba en torno a «campañas electorales [y] ofrecimientos de campaña que incluían obras de infraestructura como por ejemplo adoquinados, alcantarillado, coliseos, canchas deportivas, casas comunales», etc. En cambio, con esta convocatoria selectiva se registró alguna democratización. El tema del desarrollo local —y específicamente el del desarrollo a través del turismo— convocó a la diversidad de líderes organi-

¹¹ Este apartado toma como base el informe proporcionado por la municipalidad de Ibarra en colaboración para el presente estudio. Agradecemos especialmente al señor Américo Páez, coordinador de la participación ciudadana en el municipio de Ibarra.

society's representation is a group of technical advisers that integrate the Local management support Center, "semi-autonomous institution of the municipal government".

In relation with civil society's organization, the existence of neighborhood leaderships and Indigenous organizations can be perceived. In 1994, the neighborhood leaderships helped to give priority to the Public Works and to outline the budget. On the other hand, the presence of "organized" women and young people in the canton was possible thanks to Unicef's projects (coordinated with the Woman's National Council, CONAMU, state's entity). In this sense, participation may have been induced from the outside of local society.

Ibarra's Canton¹¹

In 1997 a SGP was initiated in the frame of a strategic plan for this canton situated in Imbabura's province.

At the beginning of this process of change in the municipality-society relation, the municipality called leaders and representatives from organized sectors of the society in order to elaborate a strategic plan. Until then, the municipal authorities' approach had had clientelistic characteristics: the summons traditionally laid on "electoral campaigns (and) campaign offers that included infrastructure Public Works, such as culvert and cobbles laying and sport fields, community houses, etc. However, some democratization was conquered with this selective summon. Local development issues—tourism development in particular— called organizational leaders to participate from a variety of public interests around a somewhat clearly defined issue.

¹¹ This is based on the report given by the Municipality of Ibarra, in collaboration for this study. We would like to thank Mr. Américo Páez, citizen's participation coordinator of the municipality of Ibarra.

zacionales a participar desde una base de intereses públicos que giran en torno a un tema definido con cierta claridad.

La segunda fase del proceso de innovación institucional se refiere a la creación, mediante una ordenanza municipal, de una asamblea cantonal dentro de la cual la ciudadanía es convocada a «participar en las decisiones del gobierno local»; un comité de desarrollo, como órgano que gestiona y evalúa las decisiones tomadas por la asamblea; y asambleas territoriales y sectoriales que recogen y canalizan los intereses ciudadanos. «La elaboración del plan de desarrollo cantonal identificó los problemas, sus causas [y desembocó en el desarrollo] de propuestas quinquenales en torno a tres grandes ejes: económico, social y ciudad».

En este momento se registra una mejor coordinación de la gestión municipal con las juntas parroquiales, las ONG y la ciudadanía urbana y rural. Por ello, parece probable que las relaciones clientelares se hayan debilitado.

Como se observará en algunos casos que revisaremos a continuación, la decisión política de la municipalidad de Ibarra parece estar induciendo algunos efectos en la cultura política de la ciudadanía. Hasta el momento se ha logrado reactivar y fortalecer algunas organizaciones civiles existentes en el cantón, pero resulta difícil conocer los modos en que la sociedad civil se ha ido apropiando de las innovaciones institucionales del gobierno local. Únicamente cabe dar cuenta de la existencia de comités barriales urbanos, asambleas parroquiales rurales y organizaciones de mujeres (existe una asamblea cantonal de mujeres). En este punto puede comentarse el relativo éxito que han tenido las asambleas de niños y de jóvenes, que contaron con una alta participación.

The second stage of the institutional innovation process is related to the creation of a cantonal assembly (by municipal regulation) where the citizens were called to “participate in the local government decisions”, a development committee to administrate and evaluate the assembly’s decisions, and territorial and sectorial assemblies that gathered and canalized citizens’ interests. “The cantonal development plan’s elaboration identified the problems and their causes [and reached the development of] proposals around three big axes: economic, social and the city”.

At his stage, there is a better coordination between the municipal administration and the parishes’ councils, with the NGOs and the urban and rural citizens. That is probably why the above mentioned clientelistic relations were weaker.

As it will be observed in some of the following study cases, the Ibarra’s Municipality policy-making seems to be causing some effects on citizens’ political culture. Until now, it has been possible to reactivate and strengthen some civil organizations from the canton, but it is difficult to know the ways in which civil society has assumed the local government institutional innovations. Only the participation of neighborhood committees, rural parishes’ assemblies and women organizations can be determined. At this point, the relative success of children and women assemblies (with high levels of participation) may be highlighted.

Cantones rurales

*Cantón Saquisilí*¹²

En este cantón de la provincia de Cotopaxi, los cambios político-administrativos del gobierno local se desarrollan desde 1996. El impulsor principal, al igual que en todos los casos rurales aquí revisados, es la coalición política Pachakutik-Nuevo País, y la participación del movimiento indígena es de nuevo un factor decisivo.

En 1996, a partir de la llegada de cuatro líderes indígenas al concejo municipal —presidencia y concejalías—, se inició un proceso innovador de gestión local participativa. Con el apoyo de Unicef, de las ONG que trabajan en la región y de algunas dependencias ministeriales, se articularon esfuerzos orientados a generar participativamente un plan de desarrollo para Saquisilí. Aparte del municipio, impulsor del proyecto, sus artífices son la población indígena representada en la organización de segundo grado *Jatarishun*, la población urbana representada en las organizaciones barriales y parroquiales, en los sindicatos de transportistas y en el comité de fiestas Nuestra Señora del Quinche, y las mencionadas ONG.

Durante la primera mitad de 1997 estos actores definieron la gestión municipal como un instrumento útil para la participación política de la ciudadanía y no como el núcleo desde el que se planifica y se genera tal participación. El método para definir el plan consistió en talleres de deliberación sobre la situación actual del proceso participativo y sobre experiencias de otros cantones (Cotacachi, por ejemplo), para finalmente construir «acuerdos y compromisos, con los distintos aportes y posiciones, en relación a la concreción del Plan». Como resultado, el municipio identificó áreas estratégicas de intervención en el cantón, priorizó sus planes y proyectos y logró coordinar su gestión con la de otras organizaciones gubernamentales, con ONG y con la sociedad civil organizada.

El espacio de participación política en que se institucionalizaron estas innovaciones es la asamblea cantonal, en la que «por

¹² Fuente: María Fernanda Vallejo, *El Plan Participativo de Desarrollo del Cantón Saquisilí: sistematización de la experiencia*, IEE (2000).

Rural Cantons

*Saquisilí's Canton*¹²

The political-administrative changes in this canton situated in Cotopaxi's province are taking place since 1996. The main promoter —as in all the rural cases revised here— is the political coalition *Pachakutik-Nuevo País* and the Indigenous participation was once again a decisive factor.

The arrival of four Indigenous leaders to the municipal council in 1996 started an innovative process in participatory local management. Supported by Unicef, NGOs that work in the region and some ministerial departments, efforts were articulated in order to generate a participatory cantonal development plan for *Saquisilí*. Besides the Municipality (the project's promoter) its artificers were the Indigenous population, represented by *Jatarishun* (second degree organization), the urban population represented by neighborhood and parish organizations, the transport trade unions, *Nuestra Señora de Quinche* (parties' committee) and the above mentioned NGOs.

During the first half of 1997 these actors defined municipal management as a useful tool for citizens' political participation and not as a nucleus from where participation is planned and generated. The plan's definition method consisted of deliberative workshops about the participatory process and about other cantons' experiences (i.e. Cotacachi) and finally reached "agreements and commitments with the different contributions in relation with the Plan's accomplishment". As a result, the municipality identified strategic intervention areas in the canton, gave a priority order to its plans and projects and was able to coordinate its administration with other governmental organizations, NGOs and the organized civil society.

¹² Source: María Fernanda Vallejo, *El Plan Participativo de Desarrollo del Cantón Saquisilí: sistematización de la experiencia*, IEE (2000).

primera vez en la historia de Saquisilí, se [sentaron] a la mesa en calidad de iguales la población urbana y rural, el municipio y las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, como agentes del desarrollo local». La asamblea decidió crear el Comité de Desarrollo Cantonal para cumplir funciones de ejecutoría y control del plan.¹³ Además, el municipio creó una unidad de planificación que desempeña las funciones de «acompañamiento, coordinación y canalización de iniciativas».

En lo que atañe a sus repercusiones en la sociedad local, la experiencia bien puede considerarse un proceso de aprendizaje: el paso de «las organizaciones barriales, desde una marcada característica de ‘organizadoras de fiestas’ a movilizadoras de la participación ciudadana». En el sector urbano, por primera vez se designaron autoridades barriales que asumieron una función de representación dentro los canales abiertos por el municipio (talleres de deliberación y asamblea cantonal). Para las organizaciones rurales preexistentes, por su parte, un resultado del proceso fue la consolidación de *Jatarishun*, que, como referente de la población rural, ratificó y potenció sus propios instrumentos de participación, fortaleció sus redes de comunicación intercomunitaria, legitimó su ocupación del espacio urbano y se posicionó en él.

Al comparar la experiencia urbana con la rural, vislumbramos elementos de análisis sobre la relación entre la iniciativa municipal y el nivel organizativo de la sociedad local. En el ámbito urbano, «el éxito de la convocatoria municipal radicó en un llamamiento consultivo constante y en el seguimiento a los convocados», mientras que «a nivel rural, [...] la representatividad legitimada de la figura del Alcalde (indígena) y la existencia de redes propias de circulación de información, así como el poder de

¹³ Los objetivos de este comité son: «Liderar el desarrollo del Cantón. Programar, dar seguimiento y evaluar las acciones del Plan, mediante el análisis de datos estadísticos. Coordinar y articular estrategias y mecanismos para la implementación del Plan Participativo de Desarrollo Cantonal con las organizaciones sociales, los pobladores y las instituciones existentes en el Cantón. Velar por el buen uso de los recursos (humanos, económicos y materiales) mediante la reglamentación, fiscalización y participación activa de sus integrantes».

These innovations were institutionalized at the cantonal assembly, where “for the first time in *Saquisilí’s* history, the urban and rural populations, the municipality, governmental and non governmental organizations worked together as equal local development actors”. The assembly decided to create a Cantonal Development Committee in order to implement and control the plan¹³. What is more, the municipality created a planning unit to “accompany, coordinate, and canalize initiatives”.

Regarding the local society’s repercussions, the experience may be considered as a learning process: the step from “neighborhood organizations characterized as ‘party organizers’ to citizenship participation promoters”. Neighborhood authorities were chosen for the first time in the urban sector, as representatives for the municipality’s deliberative workshops and cantonal assembly. Another process’ outcome was the consolidation of *Jatarishun* as a reference for rural population. *Jatarishun* ratified and strengthened its own participation mechanisms, strengthened its inter-community communication networks and legitimated its position in the urban space.

Comparing the urban and rural experiences, we detect elements for the analysis of the relation between the municipal initiative and the local society’s organization level. At the urban level. “the municipal summons’ success laid upon constant consultative requests and follow up of the summoned people”. At the rural level, “(...) the legitimized representation of the Major (Indigenous), the existence of self owned information networks as well as *Jatarishun’s* power to gather civil society

¹³ This committee’s objectives are “to lead Programar Canton’s development, to follow up and assess the Plan’s actions through staditic data analysis. To coordinate and articulate strategies and mechanisms for the implementation of the Cantonal Development Participatory Plan with the social organizations, the inhabitants, the Canton’s institutions. To look after the good use of the resources (human, economic and material) through the regulation, fiscalization and active participation of its members”.

convocatoria de la Jatarishun, contribuyeron de manera activa a garantizar la presencia de los actores en los procesos». Lo acontecido en el espacio rural habla de la importancia del nivel organizativo de la sociedad civil para estabilizar procesos de gestión participativa; pero, a su vez, el papel central del municipio para asegurar la participación en la ciudad impide desdeñar el peso que puede tener la política participativa implantada desde un gobierno local para consolidar este tipo de procesos.

Cantón Cotacachi¹⁴

Este cantón pertenece a la provincia de Imbabura y su población está compuesta principalmente por indígenas. El limitado acceso a la tierra y el fraccionamiento continuo de las propiedades familiares produjeron un agudo proceso de minifundización y empobrecimiento de la población rural, a la luz de lo cual se explica que el área rural de Cotacachi sea actualmente una de las zonas más pobres del país. El proceso de institucionalización de la participación ciudadana como parte de la gestión pública local se inició en agosto de 1996, a partir de la elección de un dirigente indígena —Auki Tituaña— como alcalde de la ciudad. Éste ha consolidado fuertes vínculos con el sector de las ONG en razón de sus anteriores responsabilidades en la Conaie. Desde el inicio de su gestión tomó contacto y creó una red de alianzas con organizaciones nacionales e internacionales, buscando promover la participación y organización social.¹⁵ Contó adicionalmente con el respaldo de un equipo de asesores del movimiento Pachakutik, quienes también formaban parte de una red de apoyo a autoridades indígenas nacionales y locales.

¹⁴ Fuente: Franklin Ramírez Gallegos, *La política de desarrollo local. Innovación institucional, participación y actores locales en dos cantones indígenas del Ecuador*, CIUDAD, 2001.

¹⁵ En Cotacachi se ha concentrado un gran número de organizaciones de cooperación internacional y de ONG nacionales. Todas estas organizaciones, no obstante las diferencias de enfoque y posición, han apoyado el proceso de planeación participativa.

contributed to guarantee the actors' presence in the processes". What happened at the rural space shows the importance of the civil society's level of organization to establish participatory management processes, although at the same time the municipality's central role to ensure the city's participation is not more important than the weight of participatory policies implemented by a local government in order to consolidate these processes.

Cotacachi's Canton¹⁴

This canton belongs to the *Imbabura's* province and its inhabitants are mostly Indigenous. The limited access to the land and continuous division of familiar properties produced an acute process of micro farms creation and rural population empoverization that explains why the Cotacachi's rural area is one of the poorest areas of the country. The institutionalization process of citizenship participation as part of the local public management started in August 1996, when an Indigenous leader —Auki Tituaña— was elected the city's mayor. He had strong ties with the NGO sector, due to his former responsibilities at the *Conaie*. Since the beginning of his administration he made contacts and created alliances with national and international organizations, seeking the promotion of social participation and organization¹⁵. Additionally, he had the support of an advisers group from *Pachakutik's* movement, who were also part of a network that supported national and local Indigenous authorities.

The first cantonal unity's assembly (1996) had two motivations: to promote the modernization and restructure

¹⁴ Source: Franklin Ramírez Gallegos, *La política de desarrollo local. Innovación institucional, participación y actores locales en dos cantones indígenas del Ecuador*, CIUDAD, 2001.

¹⁵ A great number of national NGOs and international cooperation organizations are concentrated in Cotacachi. All these organizations, in spite of the focus and position differences, have supported the participatory planning process.

La primera asamblea de unidad cantonal (1996) respondió a dos motivaciones: impulsar la modernización y reestructuración del municipio de Cotacachi, partiendo de la base legal contenida en la Ley de Régimen Municipal, y conformar comisiones de trabajo para tratar temas relevantes de la gestión: salud, mujer, turismo, ecología y medio ambiente, producción artesanal y agropecuaria, participación ciudadana y organización, y servicios.

Dos líneas de reordenamiento de la institucionalidad se delinearón desde esta asamblea: a) la necesidad de modernizar la gestión municipal como proceso necesario para legitimar, afianzar y sostener en el largo plazo la gestión pública de un dirigente indígena —la sociedad local debía comprobar la capacidad de gestión de los representantes del movimiento indio—; y b) la institucionalización de la asamblea —que llegó incluso a proponerse como la instancia más alta de decisiones, con facultades, por ejemplo, para evaluar la gestión del alcalde y los concejales.

Desde la segunda asamblea, los temas emergieron de los autodiagnósticos zonales. Todo ello permitió ir dando continuidad al proceso y, sobre todo, contribuyó a que, a partir de los resultados de los autodiagnósticos, se trazaran los lineamientos del futuro plan de desarrollo cantonal. A partir de la tercera asamblea (1998) se planteó la necesidad de afirmar mecanismos autorreflexivos como parte de las herramientas de gestión. Así se propuso revisar los avances de la aplicación del plan de orientaciones estratégicas y realizarle los ajustes necesarios. Los comités temáticos, cuya tarea consistía en el diseño de planes temáticos, trabajaron según los lineamientos establecidos. El trabajo autocorrectivo se confirmó en la cuarta asamblea (septiembre de 1999), cuyo objetivo principal fue observar el avance de los compromisos asumidos.

Estos procedimientos han afirmado el control social de los ciudadanos y la rendición de cuentas de los funcionarios públicos. El alcalde, el presidente de la asamblea cantonal y los responsables de los comités presentaron sus informes. Particularmente novedoso fue el hecho de que se incluyera el informe económico del presupuesto municipal para la inversión de las obras identificadas como prioritarias en el plan cantonal.

of *Cotacachi's* municipality, based on the Municipal Regime's Law, and to create work commissions to deal with relevant topics of the administration: health, women, tourism, ecology and environment, handmade and agricultural production, citizens' participation and organization, and services.

This assembly outlined two lines to re-order the institutional background: a) the necessity to renovate municipal management as a necessary process to legitimate, strengthen and sustain the public administration of an Indigenous leader in the long term —the local society had to verify the Indigenous movement representatives' management capacities—, and b) the assembly's institutional setting —that was even proposed as the highest decision-making entity, with faculties, for example, to assess the mayor's and councilors' administration.

Since the second assembly, the topics emerged from the zonal auto-diagnoses. All that gave continuity to the process, and contributed to make future cantonal development plan's outlines. Since the third assembly (1998) there was a need to assert auto-reflective mechanisms as part of the management tools. It was proposed to review the advances of the strategic orientations and make the necessary changes. The thematic committees, whose task was to design thematic plans, worked according to the established guidelines. The auto-correction work was confirmed in the fourth assembly (September 1999). This assembly's main objective was to observe the advance of the commitments assumed.

These procedures have stressed the citizens' social control and the accountability of public stakeholders. The mayor, the cantonal assembly's president and the committees' delegates presented their reports. Particularly innovative was the fact that the municipal budget's economic report for Public Works investment on priority areas was included in the cantonal plan.

At this level, the development of the local Indigenous organization *UNORCAC* was especially important: it pressed the

En este nivel tuvo particular importancia el desenvolvimiento de la organización indígena local UNORCAC, que presionó al alcalde para que observara la obligación de informar permanentemente, rendir cuentas a la ciudadanía y compartir la toma de decisiones. Las prácticas organizativas del mundo andino —planificar «entre todos», celebrar largas asambleas y reuniones de búsqueda de consensos, pedir cuentas de las autoridades, etc.— fueron incorporadas de esta forma en la gestión municipal.

El fortalecimiento de la gestión municipal del alcalde ha reposado en sus posibilidades de formular un plan de desarrollo cantonal y asegurar las bases institucionales al efecto. La estructura de gestión participativa está compuesta por: a) la Asamblea Cantonal, máxima autoridad y actor principal del desarrollo local, instancia ciudadana de amplia representación, con capacidad para definir políticas; b) el Consejo de Desarrollo, unidad ejecutora de las políticas cantonales, que anima el proceso durante todo el año, entre una asamblea y otra; c) el Equipo Asesor/Técnico, integrado por personal municipal —incluido el alcalde o su delegado—, el equipo facilitador de las iniciativas de desarrollo local, más un cooperante de una ONG internacional; d) los comités, que incluyen a los representantes de todas las organizaciones locales.

La fuerza del proceso se asienta en una tupida red de organizaciones comunales, parroquiales y de segundo grado que, en el espacio rural, cuentan con una sólida historia institucional que trasciende los vectores formales de análisis y debe ser comprendida, además, según la dimensión cultural que expresan. En el caso de Cotacachi, la presencia desde 1979 de la UNORCAC, cuyo discurso original contenía reivindicaciones fundamentalmente étnicas,¹⁶ ha garantizado una fuerte dirección política en la perspectiva de ocupar y dirigir la institucionalidad pública municipal del cantón, objetivo estratégico por cuanto históricamente se la considera una de las bases de la dominación étnica, junto con los terratenientes y la iglesia.

¹⁶ Cfr. Guerrero, 1999.

mayor to make periodical reports, give account to the citizens and share the decision-making. The organizational practices of the Andean world —planning “among all”, having long assemblies and searching for agreements, asking for the authorities accountability, etc.— were added to this municipal management form.

The mayor’s municipal management strengthening has been based on his possibilities to formulate a cantonal development plan and ensure the institutional bases to that effect. The participative management structure is integrated by: a) the Cantonal Assembly, most important authority and main actor of local development, which has ample representation and capacity to define policies; b) the Development Council, that implements cantonal policies, animates the process throughout the year between one assembly and another; c) the Advisory-Technical Team, integrated by municipal personnel —including the mayor or his delegate—, the team that facilitates the local development initiatives, and a co-operative delegate from an international NGO, d) the committees, that include representatives from all local organizations.

The process’ strength is based on a network formed by communal organizations, parishes, and second degree organizations that, in the local space, count with a solid institutional history that goes beyond the formal lines of analysis and must also be understood according to the cultural dimension they express. In Cotacachi’s case, UNORCAC’S presence since 1979¹⁶ has guaranteed a strong political direction in the perspective of occupying and directing the canton’s municipal public institutional background -strategic objective as it is historically considered one of the ethnical domination bases, together with the farm properties’ owners and the church.

¹⁶ Cfr. Guerrero, 1999.

La paulatina ocupación del espacio público estatal por el movimiento indio habla a las claras de un desplazamiento en la estructura del poder local. Sin embargo, los agentes económicos locales —hacendados y floricultores sobre todo— tienden a acumular e invertir sus excedentes en el espacio extracantonal, debido a lo cual su participación en el sistema político local es débil.¹⁷ Ello plantea el problema de la concordancia o sintonía que puede producirse entre poder político y consolidación económica en el nivel local.

Cantón Guamote¹⁸

Guamote se localiza en la provincia de Chimborazo. Está integrado por tres parroquias: la parroquia matriz, que lleva su mismo nombre, Cebadas y Palmira. El 87% de la población se asienta en las áreas rurales y se estima que el 90% es indígena y pertenece a la nacionalidad quichua y al pueblo puruhá. El acceso de las organizaciones indígenas al control de la institucionalidad pública municipal, que viene consolidándose en Guamote desde inicios de los noventa, debe comprenderse como el *efecto acumulado* de un largo y conflictivo proceso de disputas campesino-indígenas en la dirección de dismantlar la estructura de poder local y constituir nuevos esquemas de mediación con las organizaciones estatales. En el cambio de las relaciones de poder local ha incidido de manera directa la reestructuración de la tenencia de la tierra en el cantón. Un segundo elemento que contribuye a explicar esta experiencia democrática es la dinámica de despoblamiento mestizo de las cabeceras parroquiales, concomitante al aumento relativo de población rural. El debilitamiento del sistema de dominación privado étnico, entonces, aparece en sintonía con reajustes demográficos.¹⁹ Todo ello caracteriza a Guamote como área de predominio indígena.

¹⁷ *Ibidem*, p. 118.

¹⁸ Fuente: Ramírez Gallegos, o. cit.

¹⁹ Torres, 1999, p. 93.

The progressive occupation of the state's public space by the Indigenous movement clearly shows a change in the local power structure. However their participation in the local political system is weak¹⁷ due to the local economic agents' tendency to accumulate and invest part of the profits in the extra-cantonal space.

Guamote's canton¹⁸

Guamote is situated in Chimborazo's province. It is integrated by three parishes: the *Parroquia Matriz*, that has its name, *Cebadas* and *Palmira*. 87% of its population lives in rural areas and it is estimated that 90% of them are Indigenous and belong to the *quichua* and *puruhá* nationalities. The access of Indigenous organizations to municipal public institutional background, that is being consolidated in Guamote since the early nineties, must be understood as the *accumulated effect* of a long and difficult process of farmers-Indigenous struggles directed to disestablish the local power structure and create new mediation schemes with the state's organizations. The restructure of the canton's land tenancy has influenced the change in local power relations. A second element that helps to understand this democratic experience is the dynamic of *mestizo* population in the parishes, in relation with the increase of the rural population. The ethnical private domination system's weakening is linked to demographic readjustments¹⁹. All this characterizes *Guamote* as a predominantly Indigenous area.

¹⁷ *Ibidem*, p. 118.

¹⁸ Source: Ramírez Gallegos, o. cit.

¹⁹ Torres, 1999, p. 93.

En 1992, por primera vez en la historia del cantón, un indígena, Mariano Curicama, asumió la presidencia de la municipalidad de Guamote, con el respaldo de 80 comunidades campesinas y de la Unión de Organizaciones Campesinas e Indígenas de Guamote (UOCIG). Fue una primera fase de acceso y aprendizaje, signada por conflictos interétnicos que motivaron esfuerzos de los indígenas por lograr consensos entre ellos y con los mestizos. Se caracterizó por tres aspectos: la recomposición del municipio, que era una entidad obsoleta y quebrada financieramente, la recuperación de la *minga*²⁰ como principal herramienta de trabajo de la nueva administración, y el replanteamiento de las bases institucionales para confrontar el clientelismo y el paternalismo.

De forma simultánea, desde los espacios de gestión municipal se fueron estableciendo las líneas orientadoras de la nueva administración. Uno de los primeros objetivos fue, en palabras de Curicama, «unificar las dos clases sociales» del cantón, es decir, indígenas y mestizos. Se trataba de emprender un trabajo de coordinación y concertación para lograr mayor legitimidad como estructura de gobierno y como grupo social en el poder.²¹ Otro objetivo fue desplazar al municipio desde sus roles convencionales de prestador de servicios hacia funciones de articulación de procesos de desarrollo local.²²

La viabilidad de los dos elementos señalados ha reposado en el establecimiento de mecanismos de interlocución, negociación y concertación permanentes en los que el municipio ha desempeñado, sobre todo desde el segundo período de gobierno (1996-2000), un papel articulador en torno al tema del desarrollo local, con nuevas reglas de juego entre los actores locales y extra-locales involucrados en la superación de las dificultades materiales del cantón. El proceso de innovación institucional en Guamote reposa en el funcionamiento de dos nuevos ámbitos públicos de toma de decisiones: el Parlamento Indígena y Popular de Gua-

²⁰ *Minga*: ayuda que se presta entre los campesinos para el trabajo.

²¹ Larrea-Muñoz, 2000.

²² Torres, 1999.

In 1992, for the first time in the canton's history, an Indigenous, Mariano Curicama, assumed the presidency of *Guamote*, with the support of 80 farmers' communities and the *Guamote's Farmer and Indigenous Organizations Union (UOCIG)*²⁰. It was a first stage of access and apprenticeship, marked by interethnic conflicts that motivated Indigenous efforts to reach agreements among them and with the *mestizos*. It had three main characteristics: the municipality's re-arrangement (it was an obsolete, financially broken entity), the recovery of the *minga*²⁰ as the new administration's main work tool, and the adequation of the institutional bases to confront clientelism and assistentialism practices.

Simultaneously, municipal management new spaces allowed to establish guidelines for the new administration. One of the first objectives was, in Curicama's words, "to unite the canton's two social classes", that is, the Indigenous and the *mestizos*. It was a coordination work and search for agreements to obtain a greater legitimization as a government structure and as a social group in the power²¹. Another objective was to change the municipality's conventional roles of services-provider to local development processes' articulation functions²².

The two elements' viability has been given by the establishment of dialogue, negotiation and agreement permanent mechanisms where the municipality has played – especially since the second governmental period (1996-2000)– an articulating role around local development issues, with new rules among the local and extra local actors involved in overcoming the canton's material difficulties. The institutional innovation process in *Guamote* lies on two new public decision-making spaces: the *Guamote's Indigenous and Popular Parliament*, and the *Local Development Committee*.

²⁰ *Minga*: Farmer's help exchange for work.

²¹ Larrea-Muñoz, 2000.

²² Torres, 1999.

mote y el Comité de Desarrollo Local. En estos espacios se canalizan las orientaciones políticas y técnicas para las iniciativas locales de desarrollo, y la municipalidad funciona como un actor político adicional, sin poder decisorio por fuera de los acuerdos, compromisos y alianzas que establece con otros actores.

El Parlamento Indígena, instituido en agosto de 1997, constituye un espacio de alcance cantonal compuesto por los presidentes de 133 comunidades indígenas, barrios y juntas parroquiales que integran el cantón. Es el organismo superior, responsable «de legislar a favor del cantón, de delinear las políticas y acciones prioritarias para el desarrollo local y de controlar a las entidades públicas y privadas que ejecutan obras de desarrollo en *Guamote*».

El Comité de Desarrollo Local, por su parte, es un ámbito técnico de soporte a las acciones del Parlamento y de las intervenciones municipales. Está integrado por las doce OSG que integran el cantón (incluida la prefederación de barrios urbanos) y los técnicos locales y lo preside el alcalde. Tiene a su cargo la coordinación, implementación, el seguimiento y la evaluación de los proyectos productivos, agroecológicos, de capacitación y culturales.

Las facultades y márgenes de movimiento del Parlamento Indígena, descrito por Torres como «una asamblea ciudadana étnica»,²³ se han ido ampliando en torno de algunos criterios que apuntan a estabilizar la existencia de espacios públicos para la concertación democrática de intereses colectivos. Así, se asume como un espacio de «rendición de cuentas» de los distintos agentes que lo integran, y por tanto «reconoce y regula el estatus de las OSG [...] norma las reglas de intervención y asociación de las ONG que trabajan en el cantón y fija procedimientos para dirimir conflictos entre organizaciones y agentes externos».

A mediados de 1997 se inició desde el municipio la experiencia de «presupuesto participativo» dentro del Parlamento: un proceso de análisis y distribución públicos de las partidas presupuestarias de que dispone el municipio, en función del plan de desarrollo cantonal. En una perspectiva de reorganización institucional,

²³ *Ibidem*.

These spaces have canalized the political and technical guidelines for local development initiatives and the municipality works as another political actor, without decision powers beyond the agreements, commitments and alliances established with other actors.

The Indigenous Parliament, created in 1997, is a cantonal space integrated by the presidents of 133 Indigenous communities, neighborhoods and parishes' councils of the canton. It is the superior entity, responsible of "passing laws for the canton, designing policies and priority actions for local development, and controlling the public and private entities that implement development works in *Guamote*".

The Local Development Committee gives technical support to the Parliament's actions and municipal interventions. It is integrated by twelve cantonal OSG (including the urban neighborhoods federation) and the local technicians and it is directed by the mayor. It is in charge of the coordination, establishment, follow up and assessment of productive, agroecological, training and cultural projects.

The Indigenous Parliament's faculties and movement range, described by Torres as an "ethnic citizenship assembly"²³, have increased around some criteria aimed to stabilize public spaces existence for democratic agreements of collective interests. In this way, it is assumed as a space of "accountability" of the different actors that integrate it, and "acknowledges and regulates the OSG's status [...] regulating the intervention and association of the NGOs that work in the canton, as well as establishing procedures to solve conflicts between organizations and external actors".

In 1997, the municipality started the "participatory budget" experience inside the Parliament: a public analysis and distribution of the municipal budget, according to the cantonal development plan. From the institutional re-order perspective, the municipality of *Guamote* has established new

²³ *Ibidem*.

el municipio de Guamote ha implantado nuevas lógicas de gestión, en el sentido de consolidar la cualidad pública de los recursos del gobierno local sobre la base de contraprestaciones de las comunidades. Se busca el reconocimiento del carácter social-colectivo del gobierno y el fortalecimiento de sus bases materiales y operativas.

Guamote es el cantón con mayor densidad organizativa de la provincia. En la actualidad cuenta con 124 organizaciones de base, entre comunidades, asociaciones y cooperativas, agrupadas en 16 organizaciones de segundo grado (una de ellas de mujeres), y con más de 673 grupos de interés que incluyen agrupaciones musicales, de mujeres, clubes deportivos, comunidades eclesiales de base, comités de comercialización, comités agropecuarios, directorios de agua de riego, juntas de agua potable, etc. Las federaciones del cantón tienen filiación con cuatro organizaciones de nivel provincial que a su vez conforman las organizaciones nacionales del movimiento indígena ecuatoriano. Los habitantes del área urbana están organizados en siete barrios, dentro de los cuales también existe diversidad de grupos de interés con objetivos específicos. A su vez, los barrios forman parte de una prefederación de barrios urbanos.²⁴ Se ha formado así un entramado de organizaciones, tanto territoriales como sectoriales, que han desarrollado una importante capacidad para disputar recursos —estatales, privados y públicos no estatales— y vincularlos a las necesidades de las comunidades de base. Este último punto tiene particular relevancia, puesto que en el surgimiento de esta red, además de los factores propios del conflicto político agrario, ha incidido la presencia intensa y continua, durante 35 años, de agentes externos —sobre todo ONG,²⁵ partidos de izquierda y sectores de la iglesia—. Algunos investigadores han calificado este proceso como «de formación inducida de capital social».²⁶

²⁴ Cfr. Larrea-Muñoz, 2000; Torres, 1999, p. 96.

²⁵ En Guamote durante los últimos quince años vienen operando doce ONG nacionales de apoyo al desarrollo, ocho agencias de cooperación multilateral y diez programas estatales (Cfr. Torres, 1999, p. 108).

²⁶ Cfr. Bebbington y Perreault, en Torres, 1999.

management logics, consolidating the public quality of the local government resources on the base of the communities counterpart support. This seeks the social-collective acknowledgement of the government and the strengthening of its material and operative bases.

Guamote has got the biggest number of organizations of the province. Currently, it has 124 base organizations, among communities, associations and cooperatives, grouped in 16 second degree organizations (one of them of women), and it has got more than 673 groups that include musical, women, sports and ecclesiastic associations, commercialization committees, farm and land committees, potable water councils, etc. The canton's federations are affiliated to four provincial organizations that integrate the national organizations of the Ecuadorian Indigenous movement. The urban inhabitants are organized in seven neighborhoods, which also have a diversity of interests' groups with specific objectives. The neighborhoods are part of a urban neighborhoods' federation²⁴. In this way, a territorial and sectorial organizations network is established. These organizations have developed an important capacity to get both private and public resources and connect them with the base communities' needs. This last point is particularly relevant, because besides the agriculture's political conflicts, the intense and continuous presence of external agents —mainly NGOs²⁵, left wing political parties and church sectors— during 35 years has encouraged this network's construction. Some researchers have called this process as "induced creation of social capital"²⁶.

²⁴ Cfr. Larrea-Muñoz, 2000; Torres, 1999, p. 96.

²⁵ In the last fifteen years, twelve development support NGOs, eight multilateral cooperation agencies and ten state's programs have been operating in Guamote.

²⁶ Cfr. Bebbington y Perreault, en Torres, 1999.

5. Conclusiones

Tipología de los sistemas de gestión participativa en el Ecuador

La siguiente síntesis comparativa permite trazar las tendencias generales de la gestión participativa para el desarrollo local en Ecuador. Se identificaron tres *tipos*, según el énfasis en: a) la relación entre el tipo de municipio y el tipo de sociedad local; y b) las características de las fases de los sistemas de gestión participativa. Para caracterizar cualitativamente a los dos actores fundamentales, municipio y sociedad local, en cuya interacción se delimitan los bloqueos o la estabilidad y fuerza de los SGP, hemos desarrollado una tipificación simplificada: el gobierno municipal es caracterizado según su nivel de innovación institucional, y la sociedad local según su nivel de organización autónoma respecto a los canales participativos desplegados —o no— por el municipio.

La primera fase de la gestión participativa corresponde a una deliberación ampliada a través de la cual los diversos intereses de la sociedad local disputan su entrada en la agenda municipal, en la perspectiva de construir de forma colectiva los problemas públicos de cada sociedad. Durante la segunda fase, la deliberación se realiza dentro de objetivos más acotados; es el momento de tomar decisiones colectivas o de canalizar el caudal de intereses manifestados y defendidos. La tercera fase es el momento de la ejecución, de la cogestión de las políticas municipales. La fase final es la de control social o evaluación.

La intención de estas caracterizaciones es destacar que los rendimientos, la estabilidad y la institucionalización de un SGP se pueden explicar por la combinación de los factores mencionados.

5. Conclusions

Ecuadorian participatory management systems' classification

In the following pages, there is a comparative synthesis that describes the general tendencies of participatory management for local development in Ecuador. Three categories were identified, according to their emphasis on: a) the relation between the kind of municipality and the kind of local society involved, b) the characteristics of the participatory management systems implemented. In order to characterize the two main actors (municipality and local society) from a qualitative point of view, a simplified classification was applied: the municipal government is characterized by its institutional innovation level, and the local society by its autonomous organization level in relation with the participatory channels used —or not— by the municipality.

In the classification of participatory management phases it must be pointed out that: during the first phase there is an ample deliberation, through which the different interests of the local society fight to enter the municipal agenda, in order to collectively build each society's public problems. During the second phase, the deliberation is carried out inside more narrow objectives; it is the time of collective decision-making or canalizing the stated interests. The third phase is the moment of the municipal policies implementation. The final phase is the one of social control or assessment.

Tipo 1. Sistema de gestión participativa tecnificado y frágil

En este primer tipo de SGP, el nivel de innovación institucional es alto y el nivel de organización autónoma de la sociedad es bajo. En conjunto, los factores estructurales, funcionales y de representación registran un alto grado de innovación; es decir, el nivel técnico de la participación se encuentra altamente desarrollado. Pero, por el otro lado, dentro de la sociedad civil el nivel de asociatividad es bajo y eminentemente sectorial. En estos casos, a pesar de la sofisticación técnica de los municipios, el SGP es todavía muy frágil.

La primera fase del proceso, la de deliberación ampliada, logra en este tipo de SGP escasa consolidación. En la fase de toma de decisiones colectiva se observa un alto grado de formalización, institucionalización y operatividad de los ámbitos que cumplen esa función —comités barriales, comités temáticos, etc.—. Este hecho, leído conjuntamente con el bajo nivel de consolidación de las instancias de cogestión, habla de la persistencia de relaciones clientelares y cacicales entre la sociedad y el gobierno local. Los casos en que la instancia de toma de decisiones, o bien de jerarquización de las políticas municipales, se encuentra muy bien consolidada, pero no así la de cogestión, se corresponden con situaciones en las que en el encuentro entre municipio y sociedad pervive un intercambio de favores y fidelidades personalista.

Finalmente, la formalización, institucionalización y operatividad del mecanismo de control de la gestión municipal son nulas —y es sabido que el control civil del Estado es uno de los signos más claros del grado de democratización de un sistema político—. Todo ello induce a sospechar de cualquier elogio a los arreglos exclusivamente sistémicos en la implantación de una gestión participativa.

Tipo 2. Gestión con participación instrumentalizada

Este segundo tipo de gestión participativa no es un sistema propiamente dicho. No se han desarrollado una serie de prácticas

Type 1. Technified and weak participatory management system

In this kind of SGP, the institutional innovation level is high and society's autonomous organization level is low. As a whole, the structural, operative and representation aspects show a high innovation level. That means that the technical level of participation is highly developed. But, on the other hand, civil society's level of association is low and mainly sectorial. In these cases, in spite of the municipal technical sophistication, the SGP is still very weak.

The process' first phase, wide deliberation, achieves scarce consolidation in this kind of SGP. The decision making phase shows a high degree of formalization, institutionalization and operativity of those areas that deal with that function — neighborhood committees, thematic commissions, etc.— This fact, joined with the low consolidation level of co-management, shows the persistence of clientelistic and chief relations between the society and the local government. Those cases where decision-making or municipal policies' hierarchy are consolidated (although not co-management) correspond to situations where the encounter between the municipality and society still has a personalized exchange of favors and fidelities.

Finally, the formalization, institutionalization and operation of the municipal management control are null —and it is known that the State's civil control phase is one of the clearer signs of democratization degree in a political system—. All that makes us suspect of any flattering to exclusively systemic arrangements in participatory management.

Type 2. Management with instrumental participation

This second type of participatory management is not exactly a system. That means that a series of stable practices that

estables que configuran mecanismos que regulan y hacen posible la participación. Este tipo se aproxima a los casos en que no existe una imbricación funcional entre sociedad y gobierno local a la hora de producir la gestión pública. En ellos, tanto la innovación institucional del municipio como la organización autónoma de la sociedad tienen un nivel medio. Dentro de la municipalidad, los factores estructurales o funcionales, o las modificaciones al sistema electoral, tienen cierto grado de innovación, pero lo que interesa subrayar es que tales innovaciones son instrumentalizadas por —o constituyen herramientas útiles para— determinados actores. Dentro de esta caracterización caben las experiencias en que las autoridades municipales o determinadas organizaciones civiles jerárquicamente estructuradas se valen del discurso sobre la participación e implementan algunos cambios en la institucionalidad del gobierno local, con la finalidad de conseguir determinados objetivos inscritos en su agenda de intereses privados.

Un resultado obvio es que la fase de deliberación ampliada no se implementa. El encuentro entre municipio y sociedad civil es mucho más puntual y restringido que el que se registra en las modalidades de asambleas o cabildos, y no se orienta a condensar intereses en disputa, ni a dar cabida en el Estado a voluntades públicas autónomas, sino a adelantar intereses privados y a hacerlo de una manera mucho más clara que en el tipo anterior. La toma de decisiones se reduce a la recepción de pedidos que serán ejecutados por las autoridades estatales —el nivel de cogestión es nulo.

Desde la perspectiva municipal, tal acercamiento a la sociedad civil es el resultado de un cálculo político para asegurar la obediencia a la administración y movilizar estrategias electorales. Desde la óptica de la sociedad civil, este encuentro puntual con el municipio surge de una aproximación netamente estratégica, de organizaciones jerárquicas orientadas a obtener dividendos políticos o económicos. En contextos de alta desconfianza entre los actores, cuando el clientelismo aparece como la única forma de asegurar algún bienestar privado, no existe un SGP; lo que existe es una institucionalización no oficial de intercambio de favores entre Estado y sociedad, a veces llamada «participación ciudadana».

configure mechanisms to regulate and make participation possible have not been developed. This type is near the cases where there is not a functional connection dynamic between society and local government at the time public management production. In these cases, both the municipality's institutional innovation and the society's autonomous organization have a medium level. Inside the municipality, the structural or functional aspects have a certain degree of innovation, but it is important to underline that such innovations are instrumental by —or useful tools for— certain actors. Inside that characterization we find the experiences in which municipal authorities or certain civil organizations use the speech about participation and implement some changes in the local government institutions in order to get objectives of their private agendas.

An obvious result is that the deliberative phase is not implemented. The encounter of the municipality and the civil society is more punctual and restricted than in the assemblies or councils modalities and it is not orientated to condense interests in argument nor to give space to autonomous public wills in the State, but it favors private interests in a much clearer way than the former type. Decision-making is reduced to the reception of petitions that will be implemented by the state's authorities. Co-management level is null.

From a municipal perspective, that approach to civil society is the result of a political calculation to ensure citizens' obedience to the administration and to move electoral strategies. From the civil society's point of view, this encounter with the municipality arises from a totally strategic approximation of organizations which are hierarchically directed to obtain political or economic profits. In highly distrustful contexts when clientelism appears as the only way to ensure some private welfare, there is no SGP; what exists is a non official institutionalization of favors' exchange between the State and society, sometimes called "citizens' participation".

Tipo 3. Sistema de gestión participativa estable y fuerte

En este último tipo de SGP hallamos un grado de innovación institucional medio dentro del municipio, pero un nivel de organización social autónoma muy alto. Se trata de casos en los que, si bien las autoridades han implementado algunas modificaciones estructurales, funcionales o referidas al sistema electoral, la piedra angular de la estabilidad y consolidación del SGP es la fuerza organizativa y la capacidad de movilización de la sociedad civil. Tal situación ha ocurrido en cantones de predominio étnico, donde existen organizaciones de base campesino-indígena con un claro sentido de identidad común y de territorialidad, que han colocado el tema del desarrollo local en el centro de la discusión.

Las asambleas, parlamentos o demás canales por los que se realiza la primera fase de la participación se hallan claramente consolidados. Cuando el grado de formalización en el organigrama municipal, la institucionalización efectiva y la operatividad de las tres siguientes fases del proceso participativo son bastante altos, se torna evidente que, sin el respaldo municipal, la mencionada matriz cultural difícilmente habría decantado en la consolidación de un SGP. Aunque los factores culturales que facilitan la deliberación extendida ya estuvieran presentes, los momentos de toma de decisiones colectivas, de co-gestión y de control o evaluación de la gestión municipal sólo han cristalizado en prácticas concretas tras el cambio político y la consecuente innovación institucional de las autoridades municipales en determinados cantones.

En los SGP estables y fuertes resulta clara la adecuada relación entre sociedad y Estado en una apuesta por la radicalización de la democracia. Los intereses de las organizaciones de base territorial y sectorial activan diversas esferas públicas débiles, canalizan intereses públicos que se condensan en el conflictivo juego de la comunicación. En asambleas o parlamentos oficiales, o bien en esferas públicas más duras, con capacidad de reconfigurar las reglas del juego implantadas por el Estado, se acoge de manera sostenida esa diversidad de voces. Esos flujos de comunicación

Type 3. Stable and strong participatory management system

This last SGP's type has a medium degree of institutional innovation inside the municipality but a very high one in its autonomous social organization. In these cases, even though the authorities have implemented some changes of structure, functions or electoral system, the base of SGP's stability and consolidation is the organizing force and civil society's mobilization. That has been the situation in cantons with an ethnic predominance, where farmer-Indigenous base organizations with a clear sense of common identity and territoriality have put the issue of local development in the center of the discussion.

Assemblies, parliaments or other channels of the first participation stage are clearly consolidated. When the formal municipal structure, the effective institutionalization and the operative of the three subsequent stages of the participatory process are high, it is clear that, without municipal support, the above mentioned cultural pattern would find it difficult to prosper without a SGP's consolidation. Even though cultural factors –that make extensive deliberation easier– the collective decision-making moments of co-management and control or evaluation of the municipal management have only been materialized in concrete practices after political change and subsequent institutional innovation of the municipal authorities in certain cantons.

In the stable and strong SGP it is clear the adequate relation between society and State in a stake for democracy's radicalization. The territorial and sectorial organizations activate different weak public spheres, canalize public interests condensed in a conflictive communication game. These voices diversity is received in a sustained way in assemblies or official parliaments, or in harder public spheres that are able to reconfigure the rules implanted by the State. These communications transmitted by weak public spheres to strong

transmitidos de las esferas públicas débiles a las esferas públicas fuertes se canalizan, como si se tratara de una cadena de transmisión, hacia la toma de decisiones sobre políticas municipales, a la co-gestión y, finalmente, a la evaluación de tales políticas.

Matriz de seguimiento de los sistemas de gestión participativa

A continuación se presenta una matriz de las *bases institucionales* de los SGP. Incluye como soportes los elementos referidos a la institucionalidad formal —prácticas administrativas de un municipio— y las prácticas que se encuentran en la base de una sociedad —orientaciones político-culturales—, así como elementos para comprender cómo se interrelacionan esas dos esferas, o bien para fijar la atención en los espacios y formas en que el sistema político interactúa con el mundo de las interpretaciones o mundo de la vida —valores culturales, instituciones sociales (no oficiales) y personalidades individuales.

1. La idea de *innovación institucional* de los sistemas políticos locales apunta a los procesos catalizadores de una reconfiguración institucional en diversos ámbitos del poder local, que apuntala las estructuras de gobernabilidad democrática y de gestión pública. Esta reconfiguración hace alusión a un reacomodo en diversos niveles de la gestión política local:
 - a) Nivel *estructural*: hace referencia al surgimiento de nuevas formas organizativas como estructuración de un diverso orden de referencia para la toma de decisiones.²⁷
 - b) Nivel *funcional*: alude a la constitución de nuevos procesos —modelos administrativos, infraestructura para el manejo de información, sistemas de prestación de servicios— en las administraciones municipales analizadas, que surgen de la misma dinámica de cambio institucional y participación ciudadana en la gestión municipal.

²⁷ Cabrero Mendoza, 1996, pp. 32–33.

ones are canalized —as in a transmission chain— towards municipal policy-making, to co-management and, finally, to the policies' assessment.

Follow up pattern of participatory management systems

The following pages present a pattern of the institutional bases of SGP. It includes the support of the referred elements to formal institutions —municipal administrative practices— and the practices that are at the base of a society —political-cultural orientations— as well as elements to understand how the two spheres are interrelated, either to fix the attention in spaces and forms where the political system interacts with the interpretations world or life world —cultural values (non official), social institutions, and individual personalities.

1. The idea of *institutional innovation of the local political systems* points at the existence of catalyzing processes of institutional reconfiguration in different spaces of the local power, that supports the structures of democratic governability and public management. This reconfiguration refers to a rearrangement of the different levels of local political management:
 - a) *Structural level*: it is referred to the awakening of new organizational ways that structure a reference order for decision-making²⁷.
 - b) *Operative level*: it is related to new processes' constitution —administrative models, infrastructure to handle the information, services provider systems— in the analyzed municipal administrations that come from the same dynamic of institutional change and citizens' participation in the municipal management.

²⁷ Cabrero Mendoza, 1996, pp. 32–33.

- c) Nivel *representacional*: refiere a las reglas del régimen político que estructuran los mecanismos y fórmulas de representación en las sociedades locales.
2. Con la idea de *esferas de coordinación interpública* se apunta a las redes y nexos entre múltiples esferas públicas de discusión, negociación y toma de decisiones. Se trata de ver las capacidades de interlocución del gobierno con la ciudadanía y las formas en que ésta constituye ámbitos de diálogo y de injerencia en la toma de decisiones públicas. Cabe detenerse en los siguientes aspectos:
- a) *Articulación intergubernamental*: hace alusión a los mecanismos mediante los cuales se coordinan la gestión de los gobiernos locales entre sí y con las instancias locales del Estado central.
- b) *Articulación entre el gobierno local y las organizaciones sociales*: refiere a las formas de vinculación entre los niveles representativos de la política y los espacios consolidados de organización y discusión social, así como la coordinación entre las ONG que impulsan proyectos en un área determinada y la agenda de los gobiernos locales de esa región.
- c) *Relaciones entre esferas públicas autónomas*: incluyen los espacios de alianza, acuerdos y asociación dentro de las organizaciones sociales y entre ellas. Son las redes de asociaciones secundarias que abarcan y facilitan la colaboración social, los espacios individuales de participación, y aquellos en los que se ventila la discusión y se hace «ruido» sobre temas públicos.
3. Las *orientaciones político-culturales* de la sociedad civil son las prácticas y discursos con que la ciudadanía comprende, actúa y se relaciona con el mundo de la política. Aquí se ligan tanto los modos aprehendidos de interacción entre Estado y sociedad (patrones de relacionamiento), como el ámbito de las expectativas, valores y experiencias (estructuras de significación) con que los agentes sociales modelan y son modelados políticamente. Para dar cuenta de este nivel se proponen los siguientes elementos:

- c) Representation level: refers to the political regime's rules, which structure the representation mechanisms and formulas in the local societies.
2. The idea *inter-public coordination spheres* aims to networks and links between the many public spheres of discussion, negotiation and decision-making. It is a way to see the government capacities for dialogue with the citizens and the ways in which the last one creates dialogue and influential spaces in public decision-making. In that regard, the following aspects should be observed:
- a) Inter-governmental articulation, referred to the mechanisms used to co-ordinate local governments management between themselves and with local institutions of the central State.
- b) *The articulation between the local government and the social organizations*: refers to the ways of connection between political representative levels and consolidated spaces of organization and social discussion, as well as the coordination between the NGOs that promote projects in a certain area and the agenda of the region's local governments.
- c) *Relations among autonomous public spheres*: these include spaces for alliances, agreements and association inside the social organizations and among them. They are the secondary associations that facilitate social collaboration, individual spaces of participation and those ones where the discussion is made public and "noise" is made about public issues.
3. *Political-cultural orientations* of civil society are the practices and messages used by the citizens to understand, to act and to be in relation with the political world. Here is where the learnt modalities of interaction between State and society (relationship patterns), and the expectations, values and experiences (significant structures) with which the social actors politically shape are shaped. The following elements are suggested to describe this level:

- a) *Patrón de relaciones Estado-sociedad*: refiere a las pautas de vinculación entre el sistema político y los sujetos sociales. Se distinguen cuatro configuraciones: *clientelismo, caciquismo/familismo, corporativismo y participaciónismo ciudadano*.
- b) *Nivel de asociativismo*: alude a las capacidades y cualidades organizativas de la sociedad civil, en una gama de intereses sociales, culturales, económicos, políticos, etc. La densidad organizativa se corresponde con la calidad del tejido social y evidencia, además, los niveles de localidad de los actores sociales (identificación con un específico territorio que recibe los efectos de su práctica política) y sus niveles de autonomía. Manifiesta la capacidad de la sociedad local de generar acción colectiva en pos de aspiraciones comunes.
- c) *Cultura política*: hace referencia al conjunto de valores y prácticas que orientan la formación del interés por la vida colectiva (civismo), en contraposición a los impulsos puramente individualistas. Lo público es algo más que un campo de batalla para la disputa de intereses privados; tiene que ver también con el sentido de la igualdad política. Deben tomarse en cuenta, además, la confianza interpersonal, la solidaridad y la tolerancia como valores fundamentales para una democracia radical.²⁸
- d) *Lugares de socialización política*: son aquellos espacios en que se aprenden o adquieren las «herramientas psíquicas» básicas para establecer la vinculación entre los individuos y el mundo de la política: la familia, la escuela, el tejido asociativo intermedio (organizaciones, amigos, marchas), los medios de comunicación y las instituciones políticas formales. Aquí se incuban, en los extremos, tendencias autoritarias o dialógicas para encarar las relaciones políticas.

A continuación se presenta la matriz final que recoge la aproximación teórica y la sistematización de los casos presentados:

²⁸ Cfr. Robert Putnam, *Haciendo funcionar la democracia*, CORDES, 2000, p. 45.

- a) State-society relations' pattern: it refers to the guidelines for the connection between the political system and the social subjects. There are four configurations in this pattern: clientelism, *caciquismo/familism*, corporativism and citizens' participationism.
- b) Associativism refers to civil society's organizational capacities and qualities, in a wide range of interests (social, cultural, economic, political ones, etc.). The organization density is connected with the social net quality and it is also an evidence of the social actors' locality levels (identification of the political practice in a specific territory that receives its effects) and their autonomy levels. It shows the local society's capacity to generate collective action to reach common goals.
- c) Political culture: refers to the group of actions and practices that promote the creation of interest for collective life (civism), opposed to purely individualistic impulses. The public space is more than a battlefield to fight for private interests; it also deals with the political equity sense. Interpersonal trust, solidarity and tolerance as fundamental values for a radical democracy should also be considered²⁸.
- d) Politic socialization places refer to the spaces where basic "psyche's tools" are learnt or acquired. These tools are relevant to establish the connection between the individuals and the political world: the family, the school, the associative intermediate net (organizations, friends, demonstrations), the media and the formal political institutions. Here are incubated, in the extremes, authoritarian or dialogical tendencies to face political relations.

The following final pattern considers the theoretical approximation and the case study reports presented.

²⁸ Cfr. Robert Putnam, *Haciendo funcionar la democracia*, CORDES, 2000, p. 45.

Dimensiones	Componentes	Niveles	Variables	Tendencias	
Político-administrativa	Innovación institucional	Estructural	<ul style="list-style-type: none"> Reformas normativas (ordenanzas, reglamentos) Reformas presupuestarias Territorialización/descentralización de la administración Programas participativos 	I.I +	I.I –
		Funcional	<ul style="list-style-type: none"> Nuevos roles Nuevos modelos/prácticas administrativos Nueva infraestructura (información, comunicación) Cambios en la prestación de servicios 		
		Representación	<ul style="list-style-type: none"> Distribución electoral (formal) Nuevas fórmulas de representación 		
Político-Social	Coordinación interpública	Articulación intergubernamental	<ul style="list-style-type: none"> Coordinación de agendas entre gobiernos locales. Coordinación de agendas entre gobiernos locales y el régimen seccional 	E.P. fuertes	E.P. débiles
		Coordinación para la gestión concertada (mecanismos)	<ul style="list-style-type: none"> Información Identificación de problemas Toma de decisiones: políticas municipales Gestión-cogestión Control social-evaluación 		
		Gobierno municipal-organizaciones sociales	<ul style="list-style-type: none"> Instancias de vinculación (parlamentos, cabildos...) Coordinación de agendas entre el municipio y las ONG 		
		Esferas públicas autónomas	<ul style="list-style-type: none"> Organizaciones sociales ONG Articulaciones Participación personal/individual (no asociada) Ruido social (vida pública y conflictividad) 		
Cultural-social	Orientaciones político-culturales	Patrón de relaciones Estado-sociedad	<ul style="list-style-type: none"> Clientelismo/corporativismo Caciquismo/participacionismo ciudadano 		
		Asociativismo	<ul style="list-style-type: none"> Densidad organizacional Nivel de localidad (territorialidad y sectorialidad) 		
		Cultura política	<ul style="list-style-type: none"> Apatía/confianza Individualismo/igualitarismo Civismo/sentido de pertenencia local 		
		Socialización política (autoritaria/dialógica)	<ul style="list-style-type: none"> Familia Escuela Medios de comunicación Tejido asociativo intermedio Instituciones políticas 		

Dimensions	Components	Levels	Variables	Tendencies	
Political-Administrative	Institutional Innovation	Structural	<ul style="list-style-type: none"> • Normative reforms (regulations) • Budget reforms • Administration's Decentralization • Participative programs 	I.I +	I.I -
		Operative	<ul style="list-style-type: none"> • New roles • New models/administrative practices • New infra-structure (information, communication) • Changes in the services offer 		
		Representation	<ul style="list-style-type: none"> • Election districts division (formal) • New representation formulas 		
Social-Political	Inter-public Coordination	Intergovernmental Articulation	<ul style="list-style-type: none"> • Coordination of the agenda among local governments • Coordination of the agenda between local governments and small districts regime 	E.P. strong	E.P. weak
		Coordination for agreed management (mechanisms)	<ul style="list-style-type: none"> • Information • Problems identification • Decision making: municipal policies • Management – Co-management • Social control-evaluation 		
		Municipal governments – social organizations	<ul style="list-style-type: none"> • Linking activities (parliaments, open assemblies...) • Agendas Coordination between the Municipality and the NGOs 		
		Autonomous public spheres	<ul style="list-style-type: none"> • Social organizations • NGOs • Articulations • Personal/individual participation (not associated) • Social "noise" (public life and conflict degree) 		
Cultural-Social	Political-cultural Guidelines	Pattern of State – Society Relations	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Clientelism/corporativism</i> • Chiefship/citizenship participation 		
		Associativism	<ul style="list-style-type: none"> • Organizational density • District level (territoriality and sectors) 		
		Political culture	<ul style="list-style-type: none"> • Apathy/trust • Individualism/equity • Civics/ sense of local belonging 		
		Political socialization (authoritarian/ orientated to dialogue)	<ul style="list-style-type: none"> • Family • School • Media • Intermediate associative networks • Political institutions 		

Bibliografía

Bibliography

- CABRERO MENDOZA, Enrique: *La nueva gestión municipal en México: análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*. Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, México DF, 1996.
- GUERRERO, Fernando: «La experiencia de participación ciudadana y gestión local en Cotacachi», en *Ciudadanías emergentes. Experiencias democráticas de desarrollo local*, GDDL, Quito, 1999.
- GOMA, Ricardo, y Joan FONT: «La democracia local: un mapa de experiencias participativas», en Joan Font (coord.): *Ciudadanos y decisiones públicas*. Ariel, Barcelona, 2001.
- LARREA, Ana María, y Juan Pablo MUÑOZ: «Los caminos de la participación y la construcción de la democracia en Guamote», en *Sistematización de experiencias innovadoras de desarrollo local*, ODEPAL-IEE-GDDL, Quito, 2000.
- LARREA, Ana María, y Fernando LARREA: «Participación ciudadana, relaciones interétnicas y construcción de la democracia en Saquisilí», en *Ciudadanías emergentes. Experiencias democráticas de desarrollo local*, GDDL, Quito, 1999.
- PUTNAM, Robert: «Haciendo funcionar la democracia» (documento de trabajo). CORDES, Quito, 2000.
- RAMÍREZ GALLEGOS, Franklin: *La política del desarrollo local: innovación institucional, participación y actores locales en dos cantones indígenas del Ecuador*. Centro de Investigaciones CIUDAD, serie Ensayos Forum nº 16, Quito, 2001.
- STEWART, Joan: «De la innovación democrática a la democracia deliberativa», en Joan Font (coord.): *Ciudadanos y decisiones públicas*. Ariel, Barcelona, 2001.
- TORRES, Víctor Hugo: «Guamote: el proceso indígena de gobierno municipal participativo», en *Ciudadanías emergentes. Experiencias democráticas de desarrollo local*, GDDL, Quito, 1999.

Uma experiência de Economia Solidária na cidade de São Paulo, Brasil

A “sharing economy” experience in São Paulo, Brazil

1. Contextualização

A cidade de São Paulo tem uma população estimada em mais de dez milhões de habitantes e uma área de 1.509 quilômetros quadrados. A cidade é hoje o sexto maior aglomerado urbano do planeta. Economicamente é a maior cidade da América Latina. Podendo ser comparada ao retrato da globalização, é conhecida como capital gastronômica pois reúne cozinhas de todo o mundo, também possui uma vida cultural bastante movimentada: teatros, cinemas, museus, bares, restaurantes, casas noturnas e shows. A cidade não para, lida ao mesmo tempo com a grandeza e o caos.

Falar de desenvolvimento local na cidade de São Paulo pode parecer um paradoxo se olharmos para a metrópole como um todo, mas essa metrópole é marcada pela contradição.

Se por um lado é o retrato do que se tem de mais moderno no mundo, em diversas áreas saúde, educação, lazer e cultura, tecnologias, não garante qualidade de vida mínima a todos os seus cidadãos, que sofrem com problemas de trânsito, violência, falta de saúde. Além disso, há ainda a distinção entre os bairros, deixando os bairros periféricos sem acesso a políticas públicas e garantias mínimas como saneamento básico e garantia alimentar. Dentre estas regiões abandonadas da cidade se situa a região noroeste, englobando vários bairros.

Acima a região Noroeste aparece como Norte 1 na nova nomenclatura utilizada pela atual administração municipal para a sub-divisão da cidade.

1. Context / Framework

São Paulo's city has a population estimated in more than ten million inhabitants and an area of 1.509 km². The city is currently the sixth largest urban conglomeration of the planet and the largest city of Latin America from the economic point of view. It may be considered a portrait of globalization; known as gastronomical capital because it gathers food from all over the world, it also has a busy cultural life: theatres, movies, museums, bars, restaurants, night clubs and shows. The city does not stop, it deals both with greatness and chaos at the same time.

The idea of local development in *São Paulo* can seem a paradox if we see it through the metropolis focus, but that metropolis is marked by contradiction.

Even though the city is a portrait of the world's most modern things in several areas such as health, education, leisure, culture and technologies, it lives together with the contradiction of not guaranteeing minimum life quality for all its citizens who endure traffic and health problems, violence, and the still existing distinction between the “noble” and peripheral neighborhoods. One of them is the Northwest Area which includes several neighborhoods whose problems go from lack of access to public policies to lack of minimum guarantees such as basic sanitation and food.



Detalhamento da Região Noroeste em Distritos.
Northwest Area Districts

Acima a região Noroeste aparece como Norte 1 na nova nomenclatura utilizada pela atual administração municipal para a sub-divisão da cidade. The Northeast region is labeled *Norte 1* in the new nomenclature used by the current municipal administration for the city's sub-division

A região noroeste é formada em sua maioria por migrantes e negros, tem 170 quilômetros quadrados e uma população de 1,2 milhão de habitantes.

Os bairros da região noroeste estão divididos em dez distritos (veja tabela acima) que compõem quatro administrações regionais (Pirituba/Jaraguá, Perus/Anhanguera, Freguesia do Ó e Casa Verde) da Prefeitura Municipal de São Paulo, atualmente governada pelo Partido dos Trabalhadores.

A primeira delimitação geográfica utilizada pelo projeto se baseou na divisão eclesial da cidade em dioceses, e esta é conhecida como Diocese de Brasilândia, nome de um dos distritos que compõe a região.

O NAPES surge e se consolida a partir do encontro de diversos atores, que em sua maioria já estavam envolvidos nas lutas da região

The Northwest area is mostly integrated by migrants and black people; it has got 170,1 km² and a population of 1.224.000 inhabitants.

The neighborhoods of the Northwest area are divided in ten districts (see table above) that form the four regional administrations *Pirituba/Jaraguá*, *Perus/Anhanguera*, *Freguesia do Ó* and *Casa Verde* from the Municipality of São Paulo, now ruled by the Workers' Party (*Partido dos Trabalhadores*).

The first geographical delimitation used by the project was based on the city's ecclesiastical division in dioceses. This region is known as *Brasilândia's* diocese, which is also the name of one of its districts.

The Action and Research Nucleus of Sharing Economy (*Núcleo de Ação e Pesquisa de Economia Solidária or NAPES*),

Estimativa populacional
Population Estimate
Município de São Paulo e distritos municipais. 1997-2010
Municipality of São Paulo and municipal districts. 1997-2010

Distritos/Districts	Anos/Years					
	1997	1998	1999	2000	2001	2010
Município de São Paulo	10.146.215	10.232.037	10.318.586	10.405.867	10.493.886	11.320.329
Anhanguera	26.534	30.058	34.029	38.502	43.535	127.562
Brasilândia	231.979	237.003	241.990	246.932	251.817	291.265
Cachoeirinha	140.654	143.002	145.302	147.549	149.737	165.769
Casa Verde	88.128	86.650	85.145	83.615	82.061	67.214
Freguesia do Ó	147.913	146.844	145.696	144.468	143.161	127.919
Jaraguá	126.080	132.334	138.815	145.525	152.463	224.830
Limão	85.165	84.153	83.103	82.016	80.892	69.284
Perus	61.723	64.624	67.622	70.715	73.903	106.582
Pirituba	159.346	160.234	161.031	161.732	162.335	162.776
São Domingos	78.857	80.206	81.529	82.824	84.086	93.432

Fonte: IBGE - Censo demográfico de 1991 e Sinopse Preliminar do Censo 2000.

Secretaria Municipal do Planejamento - SEMPLA/DEINFO - Estimativas, 1997,1998,1999, 2001 e 2010 com base no crescimento verificado no período 1991/2000.

Source: IBGE - Censo demográfico, 1991 and Sinopse Preliminar do Censo 2000.

Secretaria Municipal do Planejamento -SEMPLA/DEINFO - Estimates 1997, 1998, 1999, 2001 and 2010 based on the verified growth from 1991 to 2000.

e na igreja local, nas diversas pastorais (Fé e Política, Cáritas, Juventude, Operária e outras). Depois vieram estudantes universitários e profissionais com atuações políticas e sociais na região.

Preocupados com a situação de injustiça gritante, com o aumento do desemprego, violência e miséria na região, estes grupos se reúnem para discutir, estudar, incentivar e criar alternativas de geração de trabalho e renda na perspectiva da Economia Solidária.

O que predominou na consolidação do projeto e na efetivação da ONG foi a relação dos integrantes da equipe com igrejas, movimentos e lutas populares da região.

appears and consolidates itself as a result of several actors' gathering. Most of these actors were already involved in the region's struggles, in several pastorals of the local church (*Fé e Política, Cáritas, Juventude, Operária* and others). Later on, university students and professionals joined in and carried out political and social activity in the region.

Concerned about the terribly unjust situation, the unemployment increase and the region's violence and poverty, these groups gathered in order to discuss, study, motivate and create alternatives to generate employment and income from a Sharing Economy perspective.

Renda média familiar mensal em R\$ Average Family Income Monthly in R\$

	1987	1997
Município de São Paulo	1.310	1.743

Fonte/Source: Metrô - Pesquisas Origem/Destino 1987 e 1997.

O NAPES não possui um orçamento próprio para este projeto: as atividades de formação são normalmente financiadas pela Cáritas e o acompanhamento dos grupos e da rede é feito de forma voluntária pela equipe técnica do Napes, que por sua vez tem tempo limitado para esse acompanhamento, dada a necessidade de desenvolver outras atividades econômicas para garantir a sua sobrevivência.

Essa falta de tempo tem se mostrado um dos limitantes do projeto que está crescendo, gerando um descompasso entre a necessidade de assessoria constante e a falta de tempo.

A medida em que o projeto da rede PES foi se desenvolvendo outros parceiros incorporaram-se ao projeto que cresceu em número de distritos e passou a utilizar a nomenclatura de Região Noroeste.

Dados sobre emprego e desemprego na Região Metropolitana desde o momento em que iniciamos o projeto da rede PES, fornecidos pelo Dieese/Seade, apontam que a taxa de desemprego total de 17,7% em 1996 tem se mantido

2. Descrição do Projeto: Rede PES (Projeto de Economia Solidária)

A Rede PES é parte do Projeto de Economia Solidária (PES), gerenciado e acompanhado pelo NAPES (Núcleo de Ação e Pesquisa em

Distribuição de renda Income Distribution

Valor em R\$ Value in RS	Distritos Districts
0 a 999	Brasilândia
1000 a 1999	Freguesia do Ó, Perus, Ananguera, Jaraguá, Pirituba, Cachoeirinha, Casa Verde
2000 a 2999	São Domingos e Limão

The factor that prevailed in the consolidation of the project and NGO was the team members' relationship with churches and popular movements of the area.

NAPES does not have its own budget for this project. Training activities are usually financed by *Cáritas* and the attention to groups and network is paid by volunteer members of NAPES' technical team who have a limited time for this task, as they need to carry out other economic activities to guarantee its survival. Lack of time has been one of the project's limitations, always in conflict with the necessity of constant consultancy.

As PES network ("Sharing Economy" project) developed, other partners got involved in the project, the number of districts involved increased and the project started to use the nomenclature of the Northwest area.

Employment and unemployment data of the Metropolitan Area (since the beginning of PES Network) supplied by Dieese/Seade show that 1996's rate of total unemployment (17,7%) remains the same.

2. Project's Description: PES network (Sharing Economy Project)

The PES Network is part of the Sharing Economy Project, managed and accompanied by NAPES. The network gathers

Economia Solidária). A rede reúne os grupos que trabalham com alternativas de geração de emprego e renda, para troca de experiências, ações conjuntas, discussão e resolução de problemas comuns.

O próprio desenvolvimento do projeto teve aspectos importantes, que propiciaram uma dinâmica de autonomia que faz com que o PES vá se autoconstruindo conjuntamente com a assessoria do NAPES.

Parte da estratégia do desenvolvimento da rede está na relação direta com os grupos que a compõem, fortalecendo-os para que progressivamente assumam o projeto.

A rede não é estática, sua configuração vai se modificando com o tempo, pela entrada ou saída de grupos ou pelo próprio crescimento dos grupos que já integram a mesma.

Hoje, o projeto não se apresenta desenhado da mesma forma como se apresentava em dezembro de 2000, nem em dezembro de 1997. As perspectivas, propostas, anseios e a participação dos grupos dentro da rede vêm se desenvolvendo de forma crescente. Aos poucos eles vão percebendo que algumas ações não podem ser implantadas de imediato, pois necessitam de amadurecimento, em um processo gradual e interativo onde as ações desencadearão a transformação da cultura e esta desencadeará novas ações.

Até o ano de 2000 a formação de alianças e parcerias se dava no campo das ONGs, igreja, movimentos populares e universidade, pois os governos instituídos não tinham abertura ao diálogo, participação popular e preocupação com a situação alarmante da população pobre dos bairros periféricos.

O Napes desenvolveu o Projeto e entrou em contato com grupos de geração de trabalho e renda, situados na região noroeste de São Paulo para formar a Rede PES.

A rede foi implantada, em dezembro de 1997, a partir de uma feira organizada conjuntamente pelos grupos de geração de trabalho e renda e o NAPES (atividade denominada I FEPES - Feira do Projeto de Economia Solidária).

O objetivo da rede é a troca de experiências entre os grupos tornando possível o desenvolvimento de ações conjuntas e a criação de propostas para resolução de problemas comuns.

groups in order to exchange experiences, carry out joint actions, discuss and solve common problems. Important aspects of the project's development propitiated an autonomous dynamic which is related to the fact that PES builds itself jointly with NAPES advisory.

Part of the network's development strategy is the direct relation with the groups that integrate it, strengthening them so that they progressively assume the project.

The network is not static. Its configuration changes with time, because of the groups' entrance or exit, or because of the groups' own growth.

Today, the project is not designed in the same way as in December 2000 nor December 1997. The perspectives, proposals, wishes and groups' participation in the network are increasingly developing. They are gradually noticing that some actions cannot be carried out immediately because they need ripening, in a gradual and interactive process where actions cause culture's transformation and this one causes new actions.

Until the year 2000, governmental institutions were not open to dialogue or to popular participation and concern about the alarming situation of the poor population of the peripheral neighborhoods, so the alliances and partnerships were created in the field of the NGOs, the Church, popular movements and universities.

NAPES developed the project and, in order to create the PES Network, got in touch with groups of the Northwest area of São Paulo that worked for employment and income generation.

The network was started in December 1997, after a fair –organized jointly by the groups of employment and income generation and NAPES–. This fair was called I FEPES (Sharing Economy Project's Fair).

The network's objective is the exchange of experiences among the groups that enables to carry out joint actions and to make proposals for the solution of common problems.

Entendemos que se os grupos estiverem organizados em rede as suas fragilidades são diminuídas. A rede é o ponto de equilíbrio entre eles pois estão em estágios diferentes.

3. Ponto PES

Ponto PES é o espaço de comercialização dos produtos dos grupos da Rede PES.

Estruturado em formato de loja, inaugurado em Dezembro de 2000, foi a maneira encontrada de eliminar os atravessadores e romper as dificuldades de colocar os produtos a disposição do mercado consumidor, além de ratear os custos de comercialização.

O produtos produzidos são encaminhados para a loja e, ao serem vendidos, o resultado da venda retorna integralmente aos grupos.

Este espaço além da criação e fixação da marca contribui para difundir a cultura da solidariedade.

4. Etapas

1996 - O início

Este foi o ano da concepção do projeto, tivemos vários encontros, reunião de diversos grupos, encontros em igreja e residência dos participantes para conversar sobre uma ação conjunta na região. Dessas conversas surgiu o NAPES.

1997 - A discussão de uma idéia

O desemprego no Brasil já era fato concreto neste período, por isso optamos por trabalhar com organizações de geração de renda que já existiam e tinham uma dificuldade em se manter.

We understand that if the groups are organized in a network their weaknesses decrease. As they are at different stages of development, the network acts as a balance among them.

3. Ponto PES (PES Point)

Ponto PES is a space of commercialization for PES Network's groups. Structured as a store, it was inaugurated in December 2000. It was conceived as a way to eliminate the intermediaries and to break through the difficulties of putting their products in the consume market and also as a way of dividing the commercialization costs.

The products are sent to the store and when they are sold the whole profit returns to the groups.

This space creates and fixes the trade mark and it also contributes to diffuse the Sharing culture.

4. Stages

1996 - The beginning

This was the year of the project's conception. We had several encounters, groups meetings at the Church and at the participants' homes in order to discuss joint actions in the region. NAPES was born as a result of those meetings.

1997 - The discussion of an idea

At this stage, unemployment in Brazil was already a fact. For that reason, we chose to work with already existing organizations which were aimed to generate income and found it difficult to survive.

Abaixo algumas considerações que foram recortadas de atas de reuniões entre abril e outubro de 1997 e que já apontavam para a construção do PES – Projeto de Economia Solidária:

- Articulação de iniciativas com a finalidade de gerar renda para desempregados. Por exemplo, ao invés de padarias comunitárias isoladas, formar uma rede de padarias que garanta produtividade e qualidade.
- Escola de Saberes de valor social, tais como: produção de remédios caseiros, alimentação alternativa, idiomas, informática etc, que também promoveria formação quanto às questões de cidadania.
- Princípios do Terceiro Setor (entidades, organizações comunitárias centradas na geração de postos de trabalho e não no lucro). «No início havia uma certa confusão entre os conceitos de economia solidária e terceiro setor».
- Premissa da remuneração enquanto algo obviamente necessário para a sobrevivência, além de estrategicamente eficaz para a maior produção.
- Cooperativismo, banco popular, aproveitamento comercial de lixo reciclável e promoção de arrecadações financeiras voltadas para o interesse coletivo.
- Constatação de que os grupos de geração de trabalho e renda na região eram poucos e que tinham um tempo de duração curto.
- Pesquisa com grupos em formação, grupos existentes e que estão dando certo e com grupos que fecharam.
- Organizar uma feira com os grupos existentes na região.
- A partir desta feira dar continuidade ao processo de articulação.

Essas observações não seguem uma seqüência, foram feitas em diferentes reuniões e o objetivo é mostrar alguns pontos que discutíamos antes da implantação do projeto. Alguns desses pontos só seriam implantados anos mais tarde.

Some considerations that arise from the minutes of the meetings held between April and October 1997 already pointed to PES creation:

- Articulation of initiatives with the purpose of generating income for the unemployed, i.e. instead of isolated community bakeries, a bakeries' network that guaranteed productivity and quality;
- A special school to provide know how on social value, such as: home remedies production, alternative nutrition, languages, computer science, etc. This school would also promote education in citizenship matters.
- Third Sector Principles (entities, community organizations directed to employment generation and not to profit). *"In the beginning there was a certain confusion between the concepts of Sharing economy and Third Sector"*.
- Remuneration considered as something obviously necessary for survival, besides strategically effective for a larger production.
- Cooperatives, a popular bank, commercial use of recyclable garbage and promotion of fund raising for collective interests.
- Confirmation that the groups of employment and income generation of the region were few and that they had a short life time.
- Research with groups in formation, successful groups and groups that had stopped their activities.
- Organization of a fair with the groups of the area.
- Continuity of the articulation process after the fair.

The above mentioned observations do not follow a sequence; they were done in several meetings and they are listed in order to show some of the points we discussed before the project's implementation. Some of them would be carried out years later.

A *Cáritas Brasilândia*¹ cedeu uma listagem com grupos que haviam obtido financiamento para equipamentos e/ou matéria-prima. Entramos em contato com os grupos e apresentamos a proposta de organizarmos uma atividade conjunta: uma feira, a partir daí começaram as conversas sobre economia solidária e a constituição da rede PES.

1998 - Colocando em prática

Esse foi o ano da concretização da rede PES.

Ao mesmo tempo em que desenvolvíamos o conceito de economia solidária, a partir da prática (rede PES), fomos experimentando e consolidando propostas para o projeto de economia solidária. Neste ano foram desenvolvidas duas grandes atividades de formação.

1. O I Seminário de Economia de Solidariedade: Desemprego e Alternativas realizado na Pontifícia Universidade Católica - PUC-SP em Parceria com o Serviço de Pastoral Universitária. Este seminário propiciou a apresentação: das propostas da Economia Solidária; do Projeto e da Rede de Economia Solidária; venda dos produtos da Economia Solidária.
2. Neste mesmo ano foi realizado o Curso de Gestão para Entidades do Terceiro Setor, realizado na antiga FASP – Faculdade Anchieta de São Paulo- Anhanguera em Parceria com o CETS -Centro de Estudos do Terceiro Setor da FGV- Fundação Getulio Vargas. Durante uma semana foram enfocados os seguintes temas: Planejamento estratégico; Captação de recursos; Elaboração de projetos; Administração para organizações do Terceiro Setor; Finanças para o Terceiro Setor.

Além dessas atividades os grupos da rede se reuniam uma vez por mês e essas reuniões da rede eram divididas em três momentos:

1. Integração e conhecimento dos grupos;
2. Conhecimento/Estudos sobre economia solidária;
3. Discussão sobre comercialização.

¹ Organismo da Igreja Católica – Pastoral Social.

*Brasilândia's Cáritas*¹ gave a list of groups that had obtained funds for equipments and/or raw material. We contacted the groups and presented the proposal of organizing a joint activity: a fair. From then on, the conversations about sharing economy started and PES Network was created.

1998 - Putting into Practice

1998 was the year of PES Network's materialization. As we developed the concept of a sharing economy starting from practice (PES Network), we attempted and consolidated proposals for the sharing economy project. Two big education activities were carried out in 1998:

1. The first "Seminar of Sharing Economy: unemployment and alternatives" carried out at the *Pontifícia* Catholic University-PUC-SP in association with the Pastoral University Service. The Sharing Economy proposals and the Sharing Economy Network's project and products were presented at this seminar.
2. A one week Administration course for Third Sector Entities, carried out at the former *FASP (Faculdade Anchieta de São Paulo-Anhanguera)* in association with *CETS (Third Sector Studies Center)* of the Getulio Vargas Foundation. This course focused on the following topics: strategic planning, resources; projects elaboration; management of Third Sector Organizations; Third Sector Finances.

Besides carrying out those activities the network's groups gathered once a month in meetings that were divided in three stages:

1. Groups integration and knowledge;
2. Sharing Economy knowledge/studies;
3. Discussion on commercialization.

¹ Catholic Church's institution – social pastoral.

Grupos que compunham a rede neste ano

Grupo	Produtos
Centro Santa Fé - Projeto Jovem Esperança (atualmente Criarte)	Velas decorativas Ícones religiosos
Artecom, artesanatos comunitários	Brinquedos pedagógicos Artigos e utilidades domésticas Tapetes e caminhos de mesa
Arca do Brasil	Cartões artesanais Almofadas Sacos de lixo Descanso de panelas Tapetes de corda
Cooperativa Escola Infantil Polegar Verde	Educação para crianças através do método Paulo Freire
Centro Comunitário N. S ^a Aparecida ¹	Camisas Uniformes escolares Roupas em geral
Associação 18 de Maio	Agendas Index telefônicos Blocos de anotações Encadernações
Acoluli – Associação Comunitária do Luxo do Lixo ²	Coleta seletiva de plástico, papel, alumínio/ferro e vidro
Padaria Comunitária Recanto da Alegria ³	Panetones, pães doces, bolachas
Oficina de Costura Comunitária Recanto da Alegria ⁴	Uniformes, camisas, roupas em geral
Pastoral da Criança ⁵	Multimistura (complemento alimentar)

¹ Este grupo ficou pouco tempo na rede, possuía um infra estrutura de equipamentos muito boa, mas não estavam dispostos a trabalhar em grupo havia muita desconfiança entre as pessoas que estavam juntas por conta de uma bolsa que recebiam do estado.

² A Acoluli encerrou suas atividades no ano de 1999.

³ Padaria Mãos Unidas.

⁴ Oficina de Costura Mãos Unidas.

⁵ Pastoral da Criança saiu em meados de 1998, seu objetivo principal era a divulgação e não a comercialização da multimistura.

Groups that integrated the network in 1998

Group	Products
<i>Centro Santa Fé - Projeto Jovem Esperança (currently Criarte)</i>	Ornamental candles Religious icons
<i>Artecom- (community crafts)</i>	Pedagogic toys Domestic articles and utilities Table linen
<i>Arca do Brasil</i>	Hand made pasteboard Pillows Garbage sacks Pans pads Chord rugs
<i>Cooperativa Escola Infantil Polegar Verde</i>	Children's education by Paulo Freire's method
<i>Centro Comunitário N. S^a Aparecida¹</i>	Shirts School uniforms Clothes
<i>Associação 18 de Maio</i>	Agendas Telephone indexes Annotation blocks Bindings
<i>Acoluli²</i>	Selective gathering of plastic, paper, aluminum, iron and glass
<i>Padaria Comunitária Recanto da Alegria³</i>	Cookies, sweet bread, sugar loaves
<i>Oficina de Costura Comunitária Recanto da Alegria⁴</i>	Uniforms, shirts, clothes
<i>Pastoral da Criança⁵</i>	Multimix (food complement)

¹ This group did not stay in the network for a long time. It had a very good infrastructure and they were not ready to work in groups. There was no trust among those people that were together because of labour benefits they received from the State.

² Community Association of Garbage Luxury. Acoluli closed in 1999.

³ Community bakery.

⁴ Community seam factory.

⁵ *Pastoral da Criança* got out of the network in 1998; its main objective was to make "multimix" known as a food complement and not to commercialize it.

A comercialização dos produtos era apresentada pelos grupos como uma das principais dificuldades; parte dessa discussão dizia respeito à qualidade dos produtos, e a outra parte dizia respeito a uma estrutura que possibilitasse a inserção dos produtos no mercado consumidor.

Neste período as vendas eram feitas em feiras de artesanato ou eventos religiosos, essa forma de escoar os produtos não se mostrou eficaz e tornou-se bastante desgastante para os grupos. Alguns grupos —como é o caso das padarias— que possuíam um ponto fixo para venda mostravam maior facilidade na venda de seus produtos.

Uma comissão formada por integrantes do NAPES e da Rede PES, participou da feira de cooperativismo em Porto Alegre- RS. Este contato foi fundamental para o PES pois trouxe novas perspectivas, idéias e propostas, à medida que este Estado possui uma variedade de experiências em cooperativismo e cooperação e articulação em rede.

Destacamos entre essas duas experiências o Fórum dos Grupos da Economia Solidária e o Shopping dos Produtos da Economia Solidária. Essas experiências inspiraram dois projetos que foram implantados: o Fórum Municipal da Economia Solidária em 1999 e o Ponto PES em 2000.

1999 - Fortalecimento

Por iniciativa do Napes, neste ano, foi criado na cidade de São Paulo o Fórum Municipal de Economia Solidária. Foram convidadas ONGs, Grupos de Produção (incluindo o PES), Clube de Trocas, Cooperativas de Médio e Grande Porte, Unitrabalho, Universidades (USP, PUC) que compuseram este Fórum, com o apoio de representantes do poder legislativo.

O objetivo do fórum era articular as diferentes experiências e elaborar propostas em comum influenciando na elaboração de leis e implantação de políticas públicas voltadas para a geração de trabalho e renda.

The products commercialization was presented by the groups as one of the main difficulties; part of that discussion related to the products' quality, and part related to establishing a structure in order to make possible the products' insertion in the consume market.

At this stage, sales took place in handicraft fairs or religious events. That way of commercializing the products did not prove to be effective and it became quite weakening for the groups. Some groups (such as the bakeries) that had a fixed sale point found it easier to sell their products.

A commission integrated by members of NAPES and the PES Network participated in the cooperative's fair in Porto Alegre (a city of Rio Grande do Sul). This contact was essential for PES. It brought new perspectives, ideas and proposals, because there is a great variety of experiences of cooperatives and networks cooperation and articulation in the State of Rio Grande do Sul.

There are two experiences we highlight among all: the Sharing Economy Groups Forum and the Sharing Economy Products Shopping. Those experiences inspired two projects that were implemented later on: the Sharing Economy Municipal Forum in 1999 and the *Ponto PÉS* (PES Point) in 2000.

1999 - Becoming stronger

As a result of NAPES' initiative, the Sharing Economy Municipal Forum was created in São Paulo's city in 1999, with the support of members of Parliament. Invitations were sent to NGOs, Production Groups (including the PES), Clubs of Exchange, Small and Medium cooperatives, *Unitrabalho*, Universities (USP, PUC) that participated in this Forum.

The forum's objective was to articulate the different experiences and to elaborate joint proposals in order to influence on the elaboration and implementation of laws aimed to create employment and income.

Neste contexto a proposta de uma economia fundamentada em princípios da solidariedade ganha a Cidade e começa a se tornar uma proposta conhecida, a ponto de, no ano seguinte, fazer parte das propostas do partido dos trabalhadores para a prefeitura e ter uma pasta na antiga Secretaria do Trabalho que a partir de 2001 passou a ser chamada de Secretaria Municipal do Desenvolvimento do Trabalho e da Solidariedade.

Durante esse ano a Rede PES participa de uma atividade do Fórum da Cidadania da Região Noroeste e nasce outra parceria, voltada para o desenvolvimento local.

Também nesse ano foi realizado o Primeiro Jantar Solidário, uma atividade de captação de recursos, divulgação das idéias e reunião dos diversos colaboradores e parceiros.

A Rede ganha visibilidade pública e passa a ser convidada a apresentar suas experiências, como por exemplo: na Câmara Municipal, para os vereadores da cidade; no Seminário sobre trabalho e exclusão² organizado pelo CRP³ e CEERT⁴; e em uma plenária do CRST-FÓ⁵ e depois do CRST-SP.

A partir desses contatos nasce a parceria com o CRST que possibilita a criação do núcleo de economia solidária na Secretaria de Saúde, para discussões sobre a saúde e doenças do trabalho desenvolvidas em grupos de geração de trabalho e renda, cooperativas, associações de produção e empresas de auto-gestão.

No segundo semestre Napes e Cáritas desenvolvem um projeto de comercialização para a rede.

In this context, the proposal of an economy based on sharing principles reaches the City and starts to become known. In the following year, it was included in the Workers' Party proposals for the Municipality and it had its own official department at the old Secretary of Labor (which changed its name to Municipal Secretary of Employment and Sharing Development in 2001).

In 1998, the PES Network also participates in an activity of the Forum of the Northwest Area's Citizens and another partnership that encourages Local Development is born. In the same year, the First Sharing Dinner was carried out in order to raise resources, diffuse ideas and gather collaborators and partners.

The network wins public visibility and it is invited to present its experiences, among other places, at the City Hall, for the city council's members; at a Seminar on work and exclusion² organized by the CRP³ and CEERT⁴, and at plenary sessions of CRST-FÓ⁵ and CRST-SP.

As a result of those contacts, a partnership with CRST is born. This partnership allows the creation of a sharing economy nucleus at the Secretary of Health, where health and disease issues will be discussed by the groups of employment and income generation, cooperatives, production associations and self-management companies.

In the second semester of this year NAPES and Cáritas develop a commercialization project for the network.

² Esse seminário originou dois livros, que citam o PES e a Economia Solidária.

³ Conselho Regional de Psicologia

⁴ ONG de gênero e raça

⁵ Centro de Referência da Saúde do Trabalhador

² Two books were published as a result of this seminar. Both of them mention PES and *Sharing Economy*.

³ Regional Council of Psychology.

⁴ NGO of Gender and Race.

⁵ Center for worker's health.

2000 - O processo de comercialização

As atividades do ano iniciaram com a plenária de planejamento, onde foi elaborado o projeto de comercialização.

As atividades voltadas para o que parecia um sonho, o que se apresentava como a principal dificuldade dos grupos era o escoamento da produção. As reuniões e encontros da rede se voltaram para a concretização do Ponto PES.

Foram realizados três cursos de formação voltados para planejamento, marketing e finanças, destinados a capacitar os integrantes dos grupos.

A escolha do nome, local e logotipo foi uma experiência democrática exercitada pelos integrantes da rede; isso garantiu a apropriação do projeto e do processo pelos grupos que compõem e constroem a rede.

O projeto se oficializou juridicamente como Projeto de Economia Solidária garantindo condições formais de comercialização dos grupos. A rede se organiza em forma de associação, tendo grupos como associados, grupos na diretoria e parceiros no conselho fiscal - NAPES, Cáritas e Fórum da Cidadania da Região Noroeste.

5. Atores e funções

No cotidiano, o projeto funciona com os grupos e o NAPES que se reúnem mensalmente enquanto rede. Cada grupo é assessorado por dois integrantes do NAPES, que se revezam entre os grupos.

Esses grupos, formados com o objetivo de gerar trabalho e renda, estão divididos em diversos distritos da região noroeste, e embora estejam em etapas de organização e funcionamentos diferentes, é igual a vontade de envolvimento com o projeto e com a rede como possibilidade de mudança da região. Os grupos são compostos por moradores desta região, mais de 75% são mulheres, e duas faixas etárias são predominantes: menores de 25 e maiores de 40 anos; os integrantes são pobres, semi analfabetos, retrato do desemprego na cidade.

2000 - The commercialization project

The activities of the year 2000 began with a planning meeting, where the commercialization project was elaborated.

Activities turned to what seemed a dream. The main difficulty of the groups seemed to be the goods' allocation. The network's meetings gave priority to the materialization of PES Point. Three training courses (planning, marketing and finances) were carried out, in order to improve the groups members' qualifications.

The election of the name, place and logo was a democratic experience practiced by the network's members; it guaranteed their appropriation of both the project and the process.

The project was legally formalized as Sharing Economy Project, guaranteeing formal commercialization conditions for the groups, and it is organized as an association integrated by partner groups, groups that act as managers and partners at the fiscal council (NAPES, Cáritas and Forum of the Citizenship of the Northwest Area).

5. Actors and Functions

The project operates with monthly meetings of the groups and NAPES; each group is advised by two members of NAPES that take turns among the groups.

Those groups, aimed to employment and income generation, are divided in several districts of the Northwest area. Even though they are in different phases of organization and operations, they share the same involvement with the project and the network as a possibility of change for the region. The groups members live in this area; more than 75% are women, and there are two predominant age groups: less than 25 years old and more than 40 years old. They are poor, semi illiterate, an example of the city's unemployed.

Tabela dos grupos que compõe a Rede PES em 2000 e área em que trabalham

Associação Artecom - Tecelagem	Artesanato em tecelagem
Associação Artecom - Madeira	Artesanato em madeira
Coopersedo - Coop. de Serv. Domésticos	Cooperativa de serviços
Polegar Verde	Escola infantil
Oficina de Costura Mãos Unidas	Costura
Padaria Comunitária Mãos Unidas	Padaria
Arca do Brasil	Artesanato em Císal
Associação 18 de Maio - Papel reciclado	Papel reciclado
Associação 18 de Maio - Encadernação	Encadernação
Associação 18 de Maio - Fios	Bordados e tecelagem
Luz Mulher	Velas artesanais
Mães Franciscanas	Costura
Criarte	Velas artesanais
Padaria Nova Esperança	Padaria

Groups that integrate the PES Network in 2000 and their working areas

<i>Associação Artecom – Tecelagem</i>	Weaved crafts
<i>Associação Artecom – Madeira</i>	Wood crafts
<i>Coopersedo – Coop. de Serv. Domésticos</i>	Cooperative of services
<i>Polegar Verde</i>	School for children
<i>Oficina de Costura Mãos Unidas</i>	Sewing workshop
<i>Padaria Comunitária Mãos Unidas</i>	Bakery
<i>Arca do Brasil</i>	Cisal Crafts
<i>Associação 18 de Maio – Papel reciclado</i>	Recycled paper
<i>Associação 18 de Maio - Encadernação</i>	Bindings
<i>Associação 18 de Maio – Fios</i>	Embroidered threads and weaving
<i>Luz Mulher</i>	Ornamental candles
<i>Mães Franciscanas</i>	Sewing
<i>Criarte</i>	Ornamental candles
<i>Padaria Nova Esperança</i>	Bakery

Para desenvolver o projeto, o NAPES partiu de três lógicas de desenvolvimento: humano, social e econômico, visando uma melhor distribuição de renda e o desenvolvimento local.

A Rede PES é uma associação formada por 14 grupos que tem como estratégia a forma de organização em rede, cujo a dimensão é tanta que passa a denominar o projeto, essa forma permite a horizontalidade na participação dos diversos grupos que a compõem. Esses grupos se reúnem para ações conjuntas, troca de experiência, discussão e resolução de problemas comuns.

Principais parcerias estabelecidas no âmbito local

O Projeto em si já é uma parceria. O PES só é possível por meio da aliança entre o NAPES e os grupos, e dos grupos entre si, que

In order to carry out the project, *NAPES* starts from three development axes: human, social and economic, seeking a better income distribution and local development.

PES Network is an association integrated by 14 groups. Its strategic organization as a network reaches a dimension that gives the project its name. This organization allows the horizontal relations among the member groups, which gather in order to carry out activities, exchange experiences, discuss and work out shared problems.

Main local partnerships established

The Project itself is a partnership. *PES* is possible because of the alliance between *NAPES* and the groups, and the groups'

gerou um sentimento de credibilidade e solidariedade entre os participantes, que isoladamente são frágeis e se juntando se tornam mais fortes.

Igreja Católica e Cáritas - Apoio aos grupos, financiamento de equipamentos e de formação para os grupos. Essa parceria possibilitou a manutenção dessa organização através da criação de grupos e o incentivo do trabalho coletivo e do financiamento de equipamentos e atividades de formação, realização de atividades conjuntas e sensibilização sobre a cultura solidária.

Fórum da Cidadania - Formado por vários grupos que atuam para o desenvolvimento local, reúne partidos de esquerda (PT e Pcdob) e representante de diversas lutas sociais (Saúde, Educação, Cultura, Esporte, Lazer) o NAPES passou a integrar o Fórum em 1998 e desta forma soma-se as lutas pelo desenvolvimento local, organização das demandas e propostas de políticas públicas, também questões relacionadas a Economia Solidária.

Parcerias e apoios pontuais para o desenvolvimento do projeto

No início, uma das dificuldades era construir um projeto. Ao mesmo tempo em que o conceito de economia solidária estava sendo criado, fomos experimentando e consolidando propostas para o desenvolvimento de teorias e instrumentos de organização do trabalho. Neste primeiro momento foi feita uma parceria com o terceiro setor. O CETS-FGV (Centro de Estudos para o Terceiro Setor) fez uma parceria com o NAPES para desenvolver um curso de administração, finanças e captação de recursos para os grupos que compunham a rede. Esse curso contribuiu para impulsionar a criação de instrumentos administrativos próprios para esses grupos, que tivessem uma linguagem de alcance de todos os integrantes da rede.

Com o tempo, a Economia Solidária foi definindo melhor seu campo de atuação; foi se distanciando das discussões do Terceiro Setor e construindo seus fóruns e mecanismos de atuação.

alliance among themselves. This is what allowed a credibility and sharing feeling among the participants, which are fragile if they are isolated and turn stronger when they unite.

Catholic Church and Cáritas - This alliance gives support to the groups and provides the funds for equipments and groups' instruction. This partnership helped to keep the organization through the groups creation phase, providing funds for equipments and training activities, encouraging collective work and spreading the sharing culture.

Citizenship Forum - Integrated by several groups that work for local development, it gathers left wing political parties (PT and Pcdob) and representatives of the social movements (Health, Education, Culture, Sports, Leisure). NAPES joined in the Forum in 1998, attaching itself in this way to the work for local development, organization of public policies' demands and proposals, and also matters related to the Sharing Economy.

Partnerships and support for the project's development

At the beginning, one of the difficulties was to build a project. At the same time that the concept of sharing economy was being conceived, we were trying and consolidating proposals for the development of theories and instruments to organize the work. At this first stage, a partnership was established with the Third Sector. CETS-FGV (Center of Studies for the Third Sector) established a partnership with NAPES to carry out a course on administration, finances and resources reception for the network's member groups. That course contributed to impel the creation of the groups' own administrative tools, using a language that could reach all of the network's members.

As time went by, the Sharing Economy defined its field of action and put a distance from the Third Sector discussions, building its own forums and operation mechanisms.

PUC-SP - Pontifícia Universidade Católica através do Serviço de Pastoral Universitária abriu suas portas para a organização do Seminário Alternativas ao Desemprego. Esse seminário contou com a participação de diversas personalidades que tinham alguma inserção neste campo de discussão do trabalho, professores, políticos, pesquisadores, ONGs, alunos da universidade e participantes da cidade em geral. Além disso, o seminário deu a oportunidade de mostrar os produtos desenvolvidos pelos grupos, e acesso do produtor ao consumidor, uma das dificuldades dos grupos.

O PES também conta com colaboradores, diversos profissionais que colocam seus conhecimentos ao serviço da rede e dos grupos, como por exemplo o prof. Paul Singer da Universidade São Paulo, que foi fundamental na concepção do Projeto e continua colaborando com o Napes e com a Rede PES, na construção da Economia Solidária.

Parcerias em outros âmbitos

NAPES, Cáritas Brasilândia, Cáritas Arquidiocesana, Cáritas Nacional e Comitê Betinho (Formado por Funcionários do Banespa) - Juntaram-se para a criação de um ponto de comercialização comum aos grupos que compunham a rede. Esse processo gerou outras parcerias e contatos para os grupos individualmente, divulgação dos produtos, outras lojas que passaram a distribuir os produtos dos grupos. O custo do ponto se tornou inviável, mas o projeto trouxe outras perspectivas de organização da comercialização e da própria rede.

CRST-Fó - Uma parceria local que desencadeou uma ação de política pública para a cidade foi com o Centro de Referência de Saúde do Trabalhador, equipamento público de saúde, que com as mudanças no mundo do trabalho observou a mudança de seus clientes, antes formados por trabalhadores e sindicatos, estava atendendo mais de 60% de desempregados, e o crescimento de doenças psicológicas do medo de perder o emprego, do não conseguir arrumar um novo emprego, pessoas doentes e desempregadas.

PUC-SP - The *Pontifícia Universidade Católica*, through its University Pastoral Service, opened its doors for the organization of the Seminar “Alternatives to Unemployment”. Several people with experience in this topic, as well as teachers, politicians, researchers, NGOs, university students, and citizens in general, participated in this seminar, which also offered the chance to show the goods produced by the groups.

PES also has the collaboration of several professionals that put their knowledge at the network’s service, as for example, Prof. Paul Singer, from the University of São Paulo, who was fundamental in the project’s conception and who is still collaborating with NAPES and the PES Network in the construction of the Sharing Economy.

Other Partnerships

NAPES, *Cáritas Brasilândia*, *Cáritas Arquidiocesana*, *Cáritas Nacional* and *Comitê Betinho* (integrated by BANESPA’s employees) joined in order to create a shared commercialization point for the groups. This process made other partnerships and contacts available for the groups, other stores started to distribute their products. The costs became too high, but the project brought other perspectives to organize the commercialization and the network itself.

CRST-Fó - A local partnership with the *Centro de Referência da Saúde do Trabalhador* (reference centre for the workers’ health) derived in public policies action for the city. This center watched the change of its clientele, once integrated by workers and trade unions, into unemployed people, and observed the increase of psychological disorders caused by fear of losing the job or not getting a new one. The discussion that started at CRST-FÓ reached other similar centers and the city. Today it has a center at the Secretary of Health, which has carried out different proposals, so that the work

Essa discussão que iniciou no CRST-Fó ganhou a dimensão da cidade e de outros centros como este. Hoje há um núcleo na Secretária de Saúde que tem desenvolvido propostas para que a organização do trabalho, dentro dos grupos de geração de trabalho e renda, não leve ao surgimento de doenças ocupacionais.

6. Principais restrições ao desenvolvimento superadas através das alianças

Com as alianças estabelecidas entre os grupos e outros atores da região foi possível:

- Aumentar o tempo de vida dos grupos que estão na rede comparando a grupos ou alternativas individuais isoladas.
- A comercialização e distribuição dos produtos que ainda não foi superada mas há o surgimento de novas práticas e perspectivas.
- A partir da organização e do trabalho junto aos grupos, aumento da renda individual dos participantes que varia entre os grupos.
- Cresceu a dimensão participativa dos integrantes da rede.
- Diminuiu o número de analfabetos dentro dos grupos.
- Desenvolvimento de projeto específico para os grupos, valorizando as diferenças de gênero e etária.
- Valorização de ações coletivas na organização do trabalho.
- Organização das demandas da região e de propostas de ações e políticas públicas nas diversas áreas.
- Organização de projeto de desenvolvimento local não dependente do apoio do poder público.
- Falta de financiamento para as diversas instituições envolvidas, os integrantes do NAPES desenvolvem esse projeto de forma voluntária e a execução de algumas atividades só se possibilitou pelo financiamento de algum parceiro (as mais constantes Cáritas Brasilândia e Comitê Betinho).

organization of the employment and income generation groups does not favor this kind of occupational diseases.

6. Main restrictions to development overcome through the alliances

The alliances established between the groups and other actors of the area made possible:

- an increase in the life time of the network's groups, compared with isolated groups or individual alternatives;
- commercialization and distribution of the products (it has not been overcome yet but new practices and perspectives have appeared);
- individual income increase for the groups' participants;
- growth of the participative dimension of the network's members;
- decrease of the illiterates' number inside the groups;
- development of specific projects for the groups, taking into account gender and age differences.
- valorization of collective actions in the organization of the work.
- organization of the region's demands and organization of action proposals and public policies in several areas.
- organization of a local development project that does not depend on public power support.
- lack of financial support for the institutions involved; NAPES's members carry out this project as volunteers and the execution of some of the activities was possible because of the financial support received from a few partners, being the more constant ones *Cáritas Brasilândia* and *Comitê Betinho*.

7. Produtos finais das alianças para o desenvolvimento local

- Proposta de Criação do Fórum Municipal da Economia Solidária na cidade de São Paulo, reunindo diversas experiências locais, contando para sua organização com a participação de diversos parceiros, que se reúnem para a construção de políticas públicas para a cidade.
- Criação de Projetos de Lei para a formação de incubadoras de cooperativas e diferenciação entre o projeto que regula o Banco do Povo na cidade e em outros locais. O banco do povo do município engloba linhas de crédito para grupos populares.
- Através da experiência com a rede, o convênio com a prefeitura para a formação de grupos e a possibilidade da organização de outras redes na cidade.

8. Cenário atual

O cenário político local mudou, não trouxe grandes novidades ou propostas para o desenvolvimento local e o desenvolvimento da Economia Solidária que a nosso ver é um projeto que só dá certo quando conta com apoio local, não no âmbito público mas dos diversos atores que dão sustentação ao espaço público.

Sem dúvida nenhuma o apoio público desencadearia outras ações e possibilidades mais rápidas, modificaria o tempo dos projetos e o desenvolvimento da paisagem onde este está situado.

Existe uma parceria entre o NAPES e a Secretária do Trabalho, Desenvolvimento e Solidariedade, que surge a partir da experiência com o projeto de desenvolvimento local e a organização dos grupos em rede, o PES.

A riqueza deste projeto é essa possibilidade de transformações que foram ocorrendo na vida das pessoas e do entorno onde moram, trabalham, circulam. Os projetos de desenvolvimento

7. Final products of the alliances for local development

- Proposal to create a Municipal Forum of Sharing Economy in São Paulo's city, gathering different local experiences. Several partners participated in its organization and they gather to impel public policies for the city.
- Creation of law projects in order to promote incubators of cooperatives and differentiation between the project that regulates the *Banco do Povo* (People's Bank) in the city and in other places (the municipal people's bank offers credit lines for popular groups).
- The network's experience made possible an agreement with the Municipality in order to train the groups and the possibility to organize other networks in the city.

8. Current scene

The local politic scenery changed. It did not bring great innovations or proposals for local development and sharing economy development, which, from our point of view, is a project that only is accomplished when it has local support (not the public one, but the one of the actors that gives sustenance to public spaces).

Undoubtedly, public support would make other actions possible and would offer faster possibilities; it would modify projects' schedules and local development.

There is a partnership between NAPES and the Secretary of Labour, Development and Sharing, that is born thanks to PES. And this project's worth is that possibility of transformation that took place in people's lives and the surroundings where they live, work, circulate. Local development projects have to be planned together with social development, with the region's demands and with what can be turned to an

econômico local tem de ser pensados conjuntamente com o des-
envolvimento social, as demandas da região e o que pode se tor-
nar um empreendimento de geração de renda a partir desta ne-
cessidade.

A movimentação da cidade e da criação de políticas de geração
de renda é necessidade, mas essa forma de organização é fruto
de parceria entre diversos grupos que possuem experiência prá-
tica e teórica. No caso da cidade as políticas vêm sendo construídas
a partir dos parceiros da Prefeitura na cidade um dos quais o NAPES.

O NAPES têm recebido convites de diversas cidades no Estado
de São Paulo, para seminários e parcerias com os governos lo-
cais, fruto do êxito do PES.

Alguns grupos tiveram projetos aprovados por Institutos ligados
a organização de empresários

O que tem sido fundamental neste momento são as parcerias
técnicas que garantem a consolidação do grupo e a melhoria na
qualidade das relações individuais e dos produtos.

Esta rede tem sido uma referência constante no desenvolvimento
de alternativas ao desemprego e formação de outra cultura.

9. Conclusão

Foram vários os desafios lançados para esse projeto.

O primeiro foi o de ter uma ação concreta na região e ao mesmo
tempo desenvolver pesquisa e estudos sobre um assunto novo,
criando condições para a implantação de um modelo social,
econômico e político mais justo baseado na solidariedade, pro-
posta e razão da existência do Napes.

Os PES não é para nós um simples projeto de estudo, por isso
o desafio constante de formação para a autogestão e da consti-
tuição de parcerias, modificando o cenário do isolamento.

Defender a organização coletiva e trabalhos de geração de
renda utilizando formas organizativas de cooperação e associa-
tivismos se confrontam com uma sociedade já organizada a par-
tir de princípios capitalistas e individualistas.

entrepreneurship of income generation starting from this
necessity.

The movement of the city and the creation of income
generation policies are a necessity, but that organization way
is the product of a partnership among several groups that have
practical and theoretical experience. In the case of the city,
the policies are being made by the partners of the Municipality,
one of which is NAPES.

As a consequence of *PES* success, *NAPES* has received
invitations (from several cities in the State of São Paulo) to
seminars and partnerships with local governments.

Some groups had projects approved by institutes that are
linked to enterprisers' organizations.

The technical partnerships that guarantee the groups'
consolidation and the quality improvement of individual
relations and products has been of great importance.

This network has been a constant reference in the
development of alternatives to unemployment and creation
of a different culture.

9. Conclusion

Many challenges were faced by this project.

The first one was to have a concrete action in the region
and, at the same time, to carry out research and studies about
a new issue, creating conditions to establish a more just social,
economic and political model, based on sharing and proposals,
which is the reason of *NAPES*'s existence.

The *PES* is not a simple case study project; that is why there
is a constant challenge of training for self-management and
constitution of partnerships, to modify the isolation background.

The defense of collective organization and income
generation efforts using cooperation and association
organizational ways confront a society based on capitalism and
individualistic principles.

A rede foi concebida a partir de grupos excluídos em vários sentidos: do poder, da renda, do acesso a cultura, moradia, saúde, educação e outros.

À frente desses grupos e responsáveis por esses, estão pessoas de tal forma fragilizadas, que é necessário realizar um trabalho de resgate da auto-estima, participação, direito a cidadania conjuntamente com o direito ao trabalho e a renda, e desenvolver a possibilidade de trabalhos coletivos, democráticos, autogestivos.

Esse projeto não pode ser desenvolvido sozinho. A solidariedade é uma relação que envolve diálogo. Dessa forma este projeto tem sido marcado pelas parcerias.

O diálogo constante entre os diversos parceiros e o respeito pelos diferentes enfoques e ou preocupações é que, na soma das diferenças, vão construindo o corpo do projeto.

A terminologia do projeto «economia solidária» por si só apresenta como um desafio a possibilidade de solidariedade dentro da economia, de criar alternativas ao capitalismo dentro do próprio capitalismo, de construir espaços para a consolidação de «um modelo socialmente justo e economicamente viável»⁶.

The network was conceived starting from groups excluded in different aspects: from power, from income, from access to culture, home, health, education and others.

People who are in front of those groups and responsible for them, are in such fragile conditions that it is necessary to carry on a work of self-esteem, participation, right to citizenship, employment and income, and develop the possibility of collective, democratic, self-management jobs.

This project can not be developed alone. Sharing means a relationship that involves dialogue. In such a way, this project has been marked by the partnerships.

Constant dialogue among the different partners and respect for the different points of view and worries is what, summing up the differences, is building the project's essence.

The project's term "sharing economy" is in itself a challenge to the possibility of sharing inside this economy, of creating alternatives to capitalism inside capitalism, of building spaces to the consolidation of a "socially just and economically viable model"⁶.

⁶ Ir. Lourdes Cáritas do Estado do Rio Grande do Sul.

⁶ Lourdes Cáritas from the Rio Grande do Sul's State.

Análisis transversal: factores determinantes de cada proceso

Transversal analysis: decisive factors of each process

Un factor importante que condiciona cada experiencia es el carácter más o menos exógeno o endógeno con el que se inicia cada una de ellas. Con esto nos referimos al factor detonante o iniciador de cada proceso, que puede estar ligado a causas puramente intrínsecas en una localidad o vinculado a causas externas en otra.

Podremos encontrar experiencias donde el factor detonante esté estrechamente vinculado con el sistema de actores que inicialmente lidera el proceso, determinando la legitimidad que éste tenga entre la población local.

En el caso de Argentina, una parte de la población toma conciencia y convoca a diversos actores a la búsqueda de un nuevo modelo de desarrollo. El carácter endógeno que le atribuímos está dado por las etapas de concertación, articulación y consenso por las que la población debió transitar desde los inicios del proceso.

También encontramos este carácter endógeno en las acciones de los municipios ecuatorianos, que han intentado asumir junto con la población el liderazgo del desarrollo local, dada la creciente ausencia del gobierno central en la solución a sus problemáticas.

Nos queda la percepción de que un proceso más endógeno supone un camino más lento y trabajoso, pero con mayores niveles de concertación y consenso. Esto probablemente determi-

An important factor that conditions each experience is the more or less exogenous or endogenous nature of its beginning. This is the detonating factor or starting point of each process that may be connected to purely internal causes in one locality or external ones in another.

We may find experiences where the detonating factor is strongly linked to the actors' system that starts the process, determining its legitimization by the local population.

In the case of Argentina part of the population becomes aware and engages different local actors to search for a new development model. The endogenous nature that we attribute to this case is given by the agreement, articulation and consensus stages the population followed since the process' beginning.

We also find this endogenous nature in the Ecuadorian municipalities' actions which tried to assume –together with the population– the leadership of local development as a response to the central government's absence in the solution to their problems.

We have the perception that a process of a more endogenous nature implies slower and more difficult ways, but with bigger agreement levels. This probably determines a bigger participation of the population (that legitimates the

ne una mayor participación de la población que legitima el proceso, además de facilitar la creación de acuerdos y alianzas.

Por otro lado, las experiencias cuyo factor detonante es de carácter más exógeno suelen determinar procesos inicialmente más rápidos, pero que demandarán esfuerzos en el mediano plazo para incorporar a los actores locales.

La urgencia de ciertas problemáticas determina que debamos combinar respuestas de corto plazo y carácter asistencialista (salud, vivienda, empleo) con procesos más integrales que por su complejidad suponen plazos más largos (reinserción social, construcción de ciudadanía, liderazgos y capacidades locales) como en el caso venezolano.

Respecto al territorio distinguimos claramente tres situaciones:

1. Procesos de desarrollo que surgen desde un territorio en función de límites previamente determinados. En este sentido la experiencia chilena define su radio de acción según los límites de cada campamento, y es a través del ingreso del campamento que la población se incorpora al proyecto. Es también el caso de Argentina, en el cual el territorio político es exactamente el territorio de la experiencia.
2. Procesos de desarrollo que determinan una nueva unidad territorial mediante una redefinición de los límites. Tal es el caso de Nicaragua, donde el gobierno local toma conciencia de que el buen manejo de los recursos naturales implica un abordaje desde el concepto territorial de cuenca hidrográfica. También es el caso de Venezuela, donde el accidente define claramente el eje del territorio al actuar como factor de identidad (las víctimas del accidente y sus familias).
3. Procesos de desarrollo sin un territorio definido. Tal es el caso de Brasil, donde, si bien se parte de un territorio determinado por los límites de la arquidiócesis, la propia lógica del trabajo en red tiende a desterritorializar el proceso.

Cuando los proyectos de desarrollo plantean nuevas unidades territoriales se hace necesario y complejo construir una visión global e integradora. Esta visión es difícilmente percibida por la totalidad del sistema de actores, lo que requiere un esfuerzo extra

process), besides encouraging the establishment of agreements and alliances.

On the other hand, experiences with a more exogenous nature imply initially quicker processes, but it is more probable that interest's conflicts arise in the medium-term.

The urgency of these interventions makes it necessary to combine short term answers of an assisting nature (health, housing, employment) with more integral processes in the long term (social reinsertion, citizenship construction, leaderships and local capacities), as in the Venezuelan case.

We clearly distinguish three situations regarding the territory:

1. development processes that arise from a territory due to previously defined limits. In this sense the Chilean experience defines its range of action according to each shanty-town's limits. It is also Argentina's case, where the political territory is exactly the same as the experience's one.
2. development processes that define a new territorial unit through limits re-definition. This is Nicaragua's case where the local government realized that successful management of natural resources means an approach from the territorial concept of an hydrographic basin. It is also Venezuela's case, where the accident clearly defines the axis of the territory, acting as an identity factor (the victims of the accident and their families).
3. development processes without a defined territory. Such is the Brazilian case where there was a territory determined by the archdiocese's limits but the network's logic tends to overcome the territory.

When development projects outline new territorial units it becomes necessary to have a global and integrating vision. This vision is rarely perceived by all the actors' system and requires an extra effort of dissemination and people's awareness of the project. The territory's re-definition alters

de difusión del proyecto y concientización de la población. La redefinición del territorio altera el sistema de actores involucrados, lo que hace indispensable la constitución de alianzas y acuerdos entre ellos.

Una nueva visión territorial supone un trabajo más complejo pero permite enfrentar los desafíos de las nuevas dinámicas territoriales y los problemas que trascienden la escala local.

Si bien hoy reivindicamos lo local como ámbito para el desarrollo, se hace necesario desplegar estrategias de alianzas y acuerdos que definan territorios más amplios, con el fin de lograr la masa crítica de recursos sociales, políticos y económicos que estos procesos requieren.

Comentarios finales

Considerando la sistematización como instrumento para elaborar una metodología de aprendizaje, destacamos la necesidad de que éstas relaten tanto la complejidad de cada proceso como la presentación de diagnósticos e indicadores de resultados. Estos relatos deberían describir los hechos no formales que también son parte de cada experiencia. Nos referimos a las alianzas duraderas o pasajeras no registradas, los canales informales de diálogo, las pequeñas dificultades surgidas y superadas, las negociaciones previas a los acuerdos establecidos.

Cada una de estas sistematizaciones brinda elementos que se encuentran presentes, de forma más o menos acentuada, en todas las experiencias de desarrollo local. Lo importante es que al conocer estas experiencias, podamos transformar con un nuevo enfoque la visión de las realidades a las que nos enfrentemos.

the involved actors' system and makes it essential for them to establish alliances and agreements.

A new vision of the territory implies a complex work that enables to face the challenges of new territorial dynamics and problems that are beyond the local scale.

Even though the *local* approach is currently claimed as a setting for development, there is a tendency to develop strategic alliances and agreements that define wider territories, with the purpose of achieving the critical mass of social, political and economic resources that these processes require.

Final comments

Considering the case study reports as instruments to elaborate a learning methodology, we underline the necessity that they report each process' complexity and present diagnoses and results' indicators. These reports should include informal facts that are also part of each experience. We are referring to non registered lasting or transient alliances, informal dialogue channels, small difficulties arisen and overcome, negotiations that lead to the agreements achieved.

Each one of these case study reports has elements that are present in all local development experiences. It is important that these experiences' knowledge makes it possible to transform the vision of the realities we face with a new approach.

