

**FACULTAD LATINOAMERICANA
DE CIENCIAS SOCIALES**

PROGRAMA DE DESARROLLO LOCAL

**Criterios Metodológicos para construir tipologías
de sistemas de gestión participativa municipal**

Mileny Santillán Núñez

Diciembre, 2004.

**FACULTAD LATINOAMERICANA
DE CIENCIAS SOCIALES**

PROGRAMA DE DESARROLLO LOCAL

**Criterios Metodológicos para construir tipologías
de sistemas de gestión participativa municipal**

Mileny Santillán Núñez

Director de tesis: Doctor Oscar Darío Forero Usma

Quito, Junio 2003- Diciembre 2004.

INDICE

INDICE.....	4
Resumen ejecutivo.....	7
Introducción.....	8
CAPITULO I. Política y participación ciudadana, conceptos relacionados.....	14
1.1 La participación ciudadana en su relación con el Estado y la sociedad.....	14
1.2 Construcción del concepto de participación ciudadana.....	17
1.3 Modelos de Estado y participación ciudadana.....	20
1.3.1 Modelo de Estado desde la acción gubernamental.....	20
1.3.2 Modelo de Estado de compensación del ajuste económico.....	21
1.3.3 Modelo emergente de Estado.....	25
1.4 Democracia.....	27
1.5 Sociedad Civil.....	35
1.6 Ciudadanía.....	39
1.7 Lo Local o “Glocal” como espacio de participación.....	42
CAPITULO II Tipologías, modelos y sistemas para un análisis de la gestión local.....	45
2.1 Concepto de tipología.....	45
2.2 Concepto de modelo.....	46
2.3 Concepto de sistema.....	47
2.3.1 Sistemas conceptuales y empíricos.....	48
2.3.2 Sistemas sociales.....	49
2.3.3 Sistemas abiertos y cerrados.....	49
2.3.4 Sistemas permanentes y temporales.....	49
2.3.5 Subsistemas y supersistemas.....	50
2.3.6 Elementos y operación de un sistema.....	50
a. Variables de los sistemas.....	50
b. Parámetros de los sistemas.....	51
c. Componentes.....	51
d. Estructura.....	51
e. Proceso.....	51
2.4 Síntesis.....	52
CAPITULO III. Modelos y tipos de participación.....	54
3.1 Tipos de participación.....	54
3.1.1 Participación Pasiva.....	55
3.1.2 Participación para dar información.....	56
3.1.3 Participación consultiva.....	56
3.1.4 Participación por incentivos materiales.....	56
3.1.5 Participación Funcional.....	56
3.1.6 Participación Interactiva.....	57
3.1.7 Automovilización o Movilización propia.....	57
3.2 Hacia la construcción de modelos de participación ciudadana.....	58
Modelos de Participación ciudadana.....	64
CAPITULO IV. Elementos constitutivos de las tipologías.....	65
4.1 Instrumentos de democracia directa.....	66

4.1.1 Organizaciones sociales: autonomía y corporativismo.....	66
4.1.2 Políticas de información y rendición de cuentas (accountability).....	68
4.1.3 Cogestión y autogestión.....	69
4.1.4 Los niveles de la participación.....	72
4.2 Aspectos a tomar en cuenta en las tipologías de participación.....	76
4.2.1 Definiciones y escalas de la participación.....	78
a) Información.....	78
b) Consulta.....	80
c) Concertación.....	81
d) Toma de decisiones.....	81
e) Autogestión.....	82
4.2.2 Otras tipologías de los métodos de participación.....	83
4.2.3 Criterios de elección y evaluación de instrumentos participativos.....	85
4.3 Síntesis.....	86
CAPITULO V. Estudio de casos.....	88
5.1 El caso de Perú.....	88
5.2 El caso de Ecuador.....	90
5.2.1 El modelo de Gestión del Municipio de Quito.....	95
5.3 El caso de España.....	98
5.4 El caso de Brasil.....	100
5.5 En Síntesis.....	103
CAPITULO VI. Contratación y descripción de modelos y tipos en casos ecuatorianos.....	104
6.1 Municipio de Saquisilí. (Provincia de Cotopaxi).....	104
6.1.1. El proceso de gestión participativa. Antecedentes, estructuración y logros.	105
6.1.1.1 Antecedentes.....	105
6.1.1.2 Actores.....	106
6.1.2. Proceso participativo y plan de desarrollo.....	107
6.1.2.1 Logros.....	108
6.1.2.2 Debilidades.....	109
6.1.3. Fases del proceso participativo de Saquisilí.....	109
6.1.4. Análisis del proceso participativo local.....	110
6.2 Municipio de Pedro Moncayo, (Provincia de Pichincha).....	111
6.2.1 El proceso de gestión participativa. Antecedentes, estructuración y logros..	111
6.2.1.1 Antecedentes.....	111
6.2.1.2 Actores.....	112
6.2.2 Proceso participativo y Plan de desarrollo.....	113
6.2.2.1 Logros.....	114
6.2.2.2 Debilidades.....	114
6.2.3 Fases del proceso participativo del Cantón Pedro Moncayo.....	115
6.2.4 Análisis del proceso participativo local.....	115
6.3 Municipio de Francisco de Orellana. (Provincia de Orellana)	116
6.3.1 El proceso de gestión participativa. Antecedentes, estructuración y logros	116
6.3.1.1 Antecedentes.....	116
6.3.1.2 Actores.....	117
6.3.2 Proceso participativo y Plan de desarrollo.....	119

6.3.2.1 Logros.....	120
6.3.2.2 Debilidades.....	120
6.3.3 Fases del proceso participativo del Cantón.....	121
6.3.4 Análisis del proceso participativo local.....	121
6.4 Municipio del Cantón Tena (Provincia del Napo).....	122
6.4.1 El proceso de gestión participativa. Antecedentes, estructuración y logros.....	122
6.4.1.1 Antecedentes.....	122
6.4.1.2 Actores.....	123
6.4.2 Proceso participativo y Plan de desarrollo.....	125
6.4.2.1 Logros.....	127
6.4.2.2 Debilidades.....	127
6.4.3 Fases del proceso participativo del Cantón.....	128
6.4.4 Análisis del proceso participativo local.....	128
CAPITULO VII. Criterios y elementos para la construcción de tipologías que permitan definir modelos de gestión participativa municipal.....	129
7.1 Criterios Metodológicos.....	129
7.1.1 Marco Político.....	129
7.1.2 Marco institucional.....	130
7.1.3 Contexto.....	130
7.1.4 Actores.....	130
7.1.5 Resultados.....	131
7.2 Matrices para la gestión participativa municipal.....	131
7.2.1 Marco Político.....	131
7.2.2 Marco institucional.....	133
7.2.3 Contexto.....	135
7.2.4 Actores.....	136
7.2.5 Resultados.....	137
8. Conclusiones.....	138
9. Recomendaciones.....	142
10. BIBLIOGRAFIA.....	144

CAPITULO 3. Modelos y tipos de participación

3.1. Tipos de participación

Para Nuria Cunill¹¹³, Dentro de los procesos de participación ciudadana se reconocen factores de la sociedad por los cuales ella se organiza indistintamente, generando ciertos niveles de participación por las formas de construcción del sujeto social y básicamente son cuatro:

- La participación social (en la esfera privada)
- La participación comunitaria
- La participación ciudadana
- La participación política (en la esfera pública).

En la categoría de participación ciudadana se agrupa toda “*intervención de los ciudadanos en la esfera pública en función de intereses sociales de carácter particular*”¹¹⁴.

La **participación social** esta contempla el entorno de la esfera privada y los fenómenos de agrupación a este nivel, en la participación social los sujetos se relacionan individualmente con otras instituciones sociales o, en muchos casos, la organización es mínima.

La **participación comunitaria**, término que Cunnil vincula con el “desarrollo comunitario” y se refiere a la participación en un cierto nivel que permite alcanzar mejoras inmediatas en las condiciones y niveles de vida; las mismas que se logran por autogestión o iniciativa propia.

La **participación ciudadana** aquí se muestra un mayor grado de organización e integración, en este nivel los individuos se agrupan y organizan con el fin de intervenir directamente en asuntos de la esfera pública que los afecta.

La **participación política**, esta participación implica el reconocimiento de la existencia de “intereses públicos” o comunes desde la sociedad civil organizada.

¹¹³ Cunill, Nuria (1999). “La reinención de los servicios sociales en América Latina: algunas lecciones de la *Reforma y Democracia N° 13*, febrero.

¹¹⁴ Idem

Otra entrada que permite ver tipos de participación es desde el Estado, un Estado democrático es aquel que considera legítimo el conflicto. No solo trabaja políticamente los intereses y necesidades particulares existentes en la sociedad sino que procura instituirlos como derechos universales formales reconocidos. *Sin embargo, aquellos Estados que aún no ha asumido este proceso la transparencia y el control social del Estado, solo pueden asumirse por la sociedad civil mediante la combinación de actuales instituciones con mecanismos de consulta, referendo, plebiscito, y otras formas de participación directa, a través de instituciones colegiadas –que emergen de la democracia directa- que pueden remitir inclusive a la estructuración y el control de los presupuestos públicos*¹¹⁵.

La ciudadanía se organiza para participar en decisiones públicas (leyes o políticas) que se hacen a través de diversos mecanismos que pueden ser mediante la influencia directa sobre legisladores o tomadores de decisión; incidencia indirecta a través de campañas de movilización social y formación de alianzas para la promoción de agendas específicas; participación en consejos de planificación o concertación de políticas nacionales o locales, departamentales o municipales de carácter general o sectorial; influencia en las propuestas de candidatos o de partidos políticos; desarrollo y difusión de investigaciones en temas sociales relevantes.

El IIED (International Institute for Environment and Development) de Londres ha clasificado varias las maneras en que las organizaciones de desarrollo y también gobiernos, interpretan y utilizan el término¹¹⁶.

3.1.1 Participación Pasiva

Concibe la participación como información. En el se informa a la comunidad sobre lo que “va a pasar”, se trata de un trabajo e información llevado a cabo desde cargos administrativos o gerenciales donde no se toma en cuenta la propuesta de la gente y sus opiniones.

¹¹⁵ Arato y Cohen “Sociedad civil y Teoría Social”, Belo Horizonte, Ed. Del Rey, 1994.

¹¹⁶ Fuente: Guía del Capacitador para el Aprendizaje y Acción Participativa, Costa Rica, 1998.

3.1.2 Participación para dar información

Esta es otra forma de participación instrumentalizada donde la gente participa para proporcionar información a quienes trabajan en la comunidad; allí no hay oportunidad de exponer puntos de vista o influenciar resultados puesto que la información resultante de las investigaciones o proyectos no son socializados y evaluados por la comunidad.

3.1.3 Participación consultiva

Al igual que el nivel anterior, la gente participa siendo consultada pero son profesionales externos quienes definen cuáles son los problemas de la comunidad como cuáles son las soluciones.

3.1.4 Participación por incentivos materiales

La motivación de la comunidad hacia la participación está dada por la entrega de recursos. Es muy común este sistema de participación en las instituciones locales donde se convoca a la comunidad para que participe con su mano de obra mientras que las instituciones ponen los materiales. En este tipo de procesos se genera un interés aislado pues culmina cuando se terminan los incentivos.

3.1.5 Participación Funcional

Este tipo de participación es muy común en los procesos participativos y proyectos con enfoque participativo. Allí la gente se involucra para el cumplimiento de objetivos relacionados con los planes o proyectos. El mismo que se diseña desde las instituciones y proyectos, es decir, durante la comunidad no participa del proceso de planificación.

3.1.6 Participación Interactiva

La gente participa en el análisis conjunto, que luego conduce a planes de acción y a la formación de organizaciones locales nuevas o al fortalecimiento de las ya existentes. Tiende a involucrar metodologías interdisciplinarias que buscan lograr múltiples perspectivas y hacer utilización de procesos sistemáticos y de aprendizaje estructurado. Estos grupos toman control por encima de las decisiones locales, de manera que la gente tiene interés en mantener las estructuras o la práctica de lo que les fue dado o enseñado

3.1.7 Automovilización o Movilización propia

La gente participa tomando iniciativas propias (automovilización), independientes de las instituciones foráneas con el propósito de cambiar el sistema. Hacen contactos con instituciones foráneas para conseguir los recursos y consejos técnicos que necesitan, pero retienen el control sobre cómo se utilizarán los recursos. Dicha movilización iniciada por sí mismos (acción colectiva) puede o no desafiar la distribución injusta de la riqueza y el poder.

Dentro de estos procesos participativos, independientemente del tipo, se reconoce un elemento vital: el nivel informativo del proceso, el mismo es la circulación de la información dentro de las instituciones u organizaciones y hacia fuera, los mismos son muy importantes en niveles de alta participación como lo son transparentación de la gestión o "*accountability*"¹¹⁷. Para ello se utilizan medios de comunicación locales, páginas web, publicaciones, boletines, entre otros instrumentos de información, además de la comunicación directa, lo cual pretende pluralizar el debate público pues permite la incorporación de las voces de la comunidad.

¹¹⁷ En inglés sería "*accountability*" "To be responsible connotes the ability to act as well as simply to report; and a concern for the consequences of this action. There is a moral flavour missing from accountability" Martin (1997:2)

3.2. Hacia la construcción de modelos de participación ciudadana

*“Existen modelos de participación que contemplan los intereses de los sectores privados, los cuales apuntan hacia actividades lucrativas”*¹¹⁸. “Este interés despierta un factor de importante valor añadido para las organizaciones públicas o privadas. El sector público y más en concreto desde la administración pública se han incluido diversos métodos participativos¹¹⁹”.

Es estratégica la inclusión de los ciudadanos en los procesos de toma de decisión política sobre programas o servicios públicos ya que la capacidad de establecer canales de comunicación, sugerencia, críticas y otro tipo de decisión directa, se acerca a las instituciones administrativas locales y estatales en cuanto más cerca está la comunidad. Si se logra comprender sus intereses y atender sus demandas otorga la gestión de estas instituciones confianza y legitimidad. La participación ciudadana suele ofrecer puntos de vista distintos, así como, sugerencias innovadoras que enriquecen los enfoques que existían con anterioridad.

Las experiencias participativas raramente cuentan con técnicas que permitan ordenarlas para la construcción de modelos referidos a la participación ciudadana. No existe una tipología uniforme que determine según institución o país cuáles serían los parámetros o indicadores que debieran usarse¹²⁰, el grado de vinculación de las sugerencias ciudadanas o los niveles y temas en que sea necesaria su convocatoria.

Sin embargo, existen diversas metodologías participativas en función de la voluntad política del dirigente de turno, además de distintos puntos de partida de la participación

¹¹⁸ Sirve de ejemplo el trabajo Monográfico de la Revista Calidad. Mayo de 1999 sobre el XI Congreso. Tema: Grupos de Participación en la calidad celebrado en Santiago de Compostela, la participación de los empleados en la evaluación del rendimiento, planes de motivación y carrera.

¹¹⁹ Algunos de estos han constituido una nueva herramienta para los dirigentes políticos.

¹²⁰ En el caso ecuatoriano existe un documento del INFOPLAN, Desarrollo y Gestión municipal en el Ecuador: Jerarquización y Tipología, de Carlos Larrea, et al. 1999, como aporte al Sistema Nacional de Información, pero que es una síntesis e interpretación sobre la información salud, educación y otros indicadores sociales, desagregados a escala provincial, cantonal y provincial, que no incluye indicadores de Participación.

ciudadana¹²¹, su surgimiento puede ser de carácter técnico o político. “*Muchos de estos procesos llevan consigo epistemologías claramente definidas, ello no evita que el hecho de establecer herramientas de participación ciudadana implique abrir camino a opciones políticas diversas y, por extensión, al propio concepto de democracia representativa*”¹²².

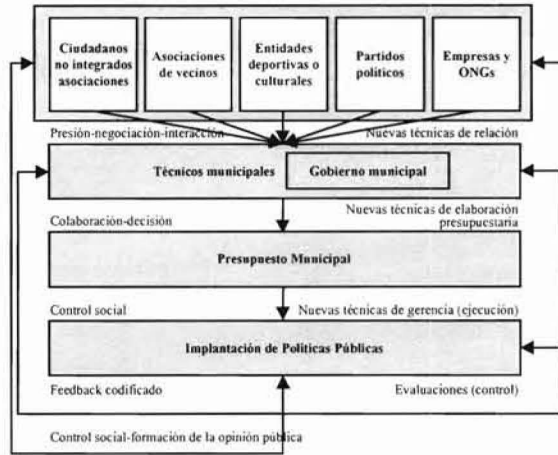
Debido a la gran variedad existente de herramientas, procesos y vinculación de participación ciudadana, se hace necesario distinguir las atendiendo a su alcance y al grado de vinculación que sus decisiones impliquen. Así, diferenciaremos tres grandes modelos que englobarían las distintas herramientas: participación ciudadana nominal, participación ciudadana relacional y participación ciudadana real¹²³.

Por *participación ciudadana nominal* se entiende a aquellas herramientas, procesos por los cuales se recaba las demandas ciudadanas sin que esto implique la conformación de un proceso comunitario inclusivo donde los ciudadanos se apropien del espacio público y las decisiones en las políticas públicas. Quienes encabezan las instituciones o los proyectos son quienes tienen el poder de decisión. Gráficamente se describe de la siguiente manera:

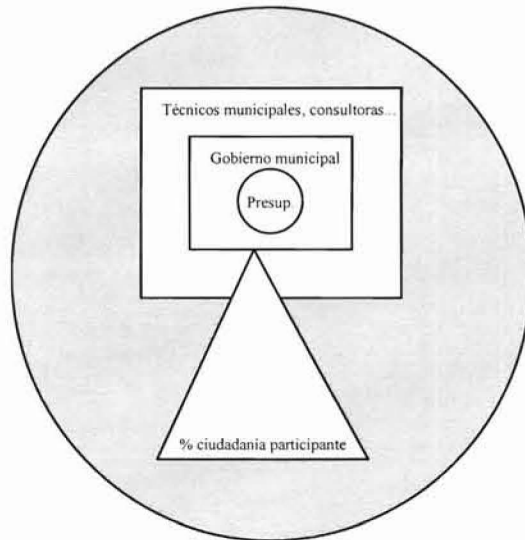
¹²¹ AME ensayó un sistema de indicadores para medir los niveles de participación ciudadana, que se aplicaron en el 2003 en la Provincia de Orellana, Gobierno municipal de Francisco de Orellana, y paralelamente fue aplicado en el Gobierno Municipal de Joya de los Sachas. No contamos con los resultados de ese estudio al momento de la presente investigación.

¹²² Andrés Caballero y Andrés Sanz. Artículo publicado como documento de trabajo en mayo del año 2000. En unas jornadas celebradas en la Escuela de Relaciones Laborales, de la Universidad Complutense de Madrid.

¹²³ Tomamos como referente el gráfico elaborado por Andrés Caballero y Andrés Sanz. Artículo publicado como documento de trabajo en mayo del año 2000. En unas jornadas celebradas en la Escuela de Relaciones Laborales, de la Universidad Complutense de Madrid.



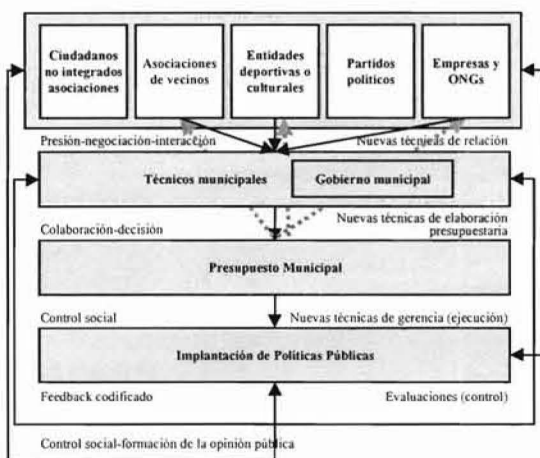
Participación ciudadana nominal



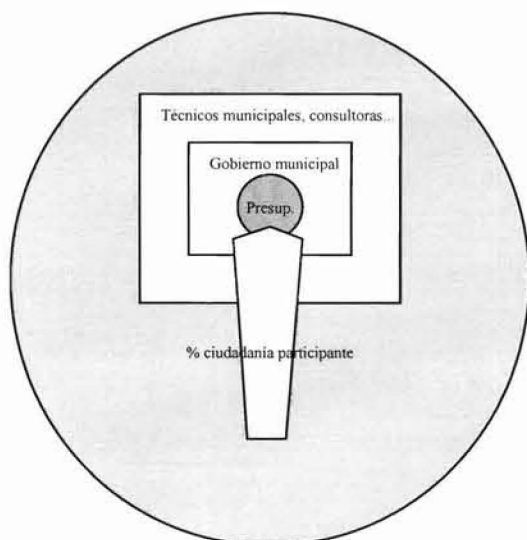
Como se observa la relación entre actores e institución es unidireccional, no existen niveles de integración e interacción entre los mismos, la presencia de la comunidad se queda en el plano consultivo y, no participa de las fases del ciclo presupuestario.

La participación *ciudadana relacional* pertenece a las tendencias actuales de la new public management, el cual es visto como una herramienta para la optimización de los recursos públicos a través de mecanismos como la coparticipación o el “partnership” entre las Instituciones y las asociaciones ciudadanas. Esta manera de entender la participación se proliferó a raíz de las experiencias implementadas por el Banco Mundial y organizaciones

multilaterales donde impera la perspectiva economicista y en la cual la toma de decisiones y el diseño inicial de las políticas públicas reside en los técnicos de las instituciones.

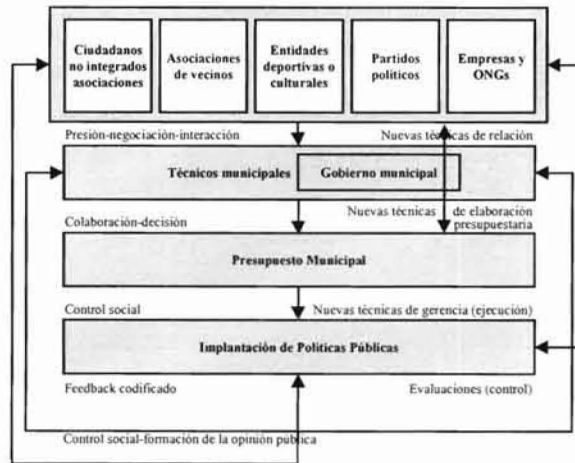


Participación ciudadana relacional



Como se deriva de la observación del cuadro, una pequeña proporción de la ciudadanía tiene una amplia influencia en el ciclo político, tanto en la interacción con los técnicos y representantes, como con el mismo presupuesto público, esta forma de participación es funcional a los proyectos y no permite una autonomía o automovilización desde la comunidad.

La *participación ciudadana real* hace referencia a espacios inclusivos donde los ciudadanos forman parte del proceso de toma de decisión en las esferas públicas además de ejercer un control sobre la asignación de presupuestos y ejecución de proyectos. Estos espacios dan una entrada real a la ciudadanía al escuchar sus preferencias y permitirles ser parte de la ejecución de planes y proyectos.



Participación ciudadana real



A diferencia de los dos cuadros previos en la participación real se advierte un equilibrio de poder lo cual denota la interacción lineal entre las Instituciones y todos los ciudadanos.

En síntesis, la participación nominal sería una forma de democracia representativa en la que el ciudadano expresaría sus demandas y deseos a través de instancias adecuadas para tal efecto, con lo cual hay una periodicidad mayor que las urnas electorales pero cumpliendo ambos los mismos roles, es decir, intermediando entre la comunidad y el Estado a través de representantes políticos o técnicos quienes tienen poderes de decisión.

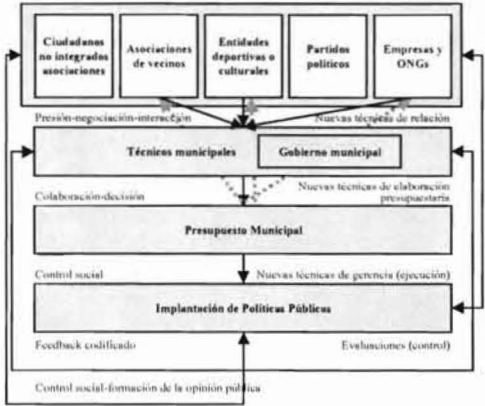
El modelo de participación ciudadana relacional permitiría a las asociaciones ciudadanas gestionar programas públicos a través de un supuesto empoderamiento pues no existe poder de decisión desde la formulación de los planes o proyectos; ello entroncaría no solo con una mayor voluntad de dar un papel relevante a la sociedad, sino también con los mecanismos de externalización de la producción de servicios públicos.

De otro lado, la participación real está más relacionada con la democracia participativa pues los ciudadanos tienen el espacio de plena potestad para el reclamo y vigencia de sus derechos; allí desaparece la figura delegativa para la toma de decisiones, lo cual se da bajo mínimas condiciones de igualdad.

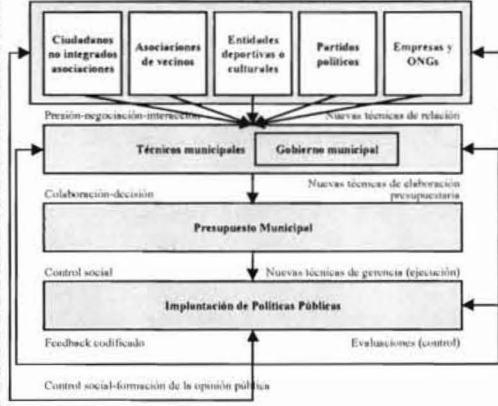
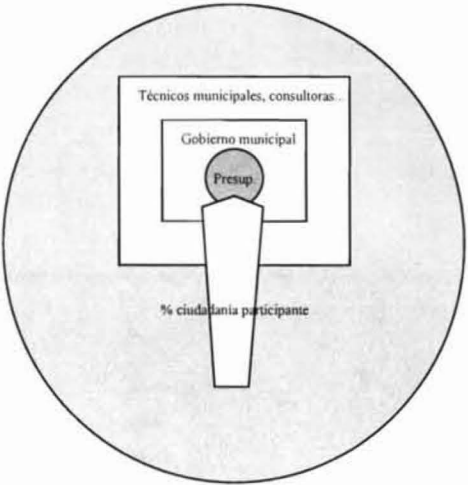
En la práctica los técnicos y los políticos son quienes implementan una u otra técnica de participación con sus respectivas implicaciones políticas. En ningún caso, la elección de una u otra herramienta se libra de la voluntad de los políticos y técnicos en establecer vías para ejercer su función de representantes públicos.

La participación ciudadana real para que se efectivice necesita contar con espacios efectivos de inclusión y reconocimiento de los ciudadanos bajo un mínimo nivel de igualdad, es importante también concebirla como un eje transversal y no integral para ampliar su espectro de acción hacia núcleos de decisión real, hacia la ejecución y control de políticas públicas.

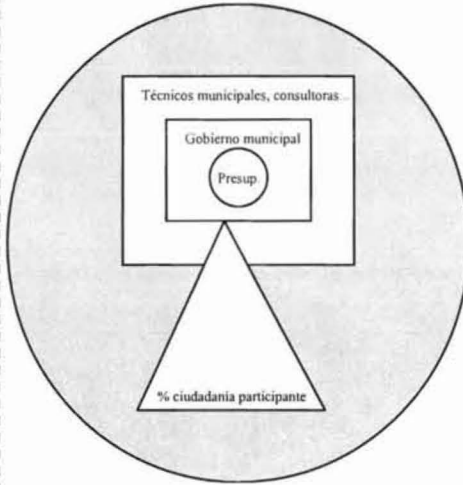
Modelos de Participación ciudadana ¹²⁴



Participación ciudadana relacional



Participación ciudadana nominal



Participación ciudadana real

