

**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 5. Estudio de casos

5.1 El caso de Perú

Como se expuso al principio del trabajo, el desarrollo de tipologías implica todo un procedimiento que en sentido empírico es más sencillo que el de establecer un sistema no deja de tener su complejidad. Esto lo demuestra un el estudio del GRADE en Perú en diversas municipalidades del país.¹⁵²

Para el establecimiento de tipologías se recurre en este estudio, centrado en el proceso de descentralización, a delimitar dos tipos de variables. Las primeras relacionadas con las necesidades tienen indicadores como la tasa de pobreza distrital (medida con el porcentaje de hogares pobres en el distrito) o el déficit de aulas (medido por el número de alumnos que tienen déficit de aulas).

El otro tipo variables es el de capacidad financiera o de gestión, donde destacan aspectos como el número de profesionales por cada mil habitantes, o los ingresos totales per capita (en esta caso de cada distrito).

El cruce de estos dos tipos de variables por medio de un análisis de conglomerados, permitió realizar una matriz de tipologías de algunas municipalidades del Perú de acuerdo a los aspectos de gestión/necesidades y los grupos socioeconómicos divididos en no muy pobres/pobres.

El informe se completó con información cartográfica sobre la ubicación de las diferentes poblaciones de acuerdo con las áreas distritales. De acuerdo a los autores del GRADE, todo este proceso implicó un estudio empírico que el presente estudio no pretende aplicar, pero que en el fondo revela que se requiere un amplio proceso de validación de las tipologías que permite validar que son correctas de acuerdo a la realidad que se está estudiando.

¹⁵²Máximo Torero y Martín Valdivia. La heterogeneidad de las municipalidades y el proceso de descentralización en el Perú. Lima: Grade, abril del 2002.

Valga decir que la finalidad del estudio era medir la descentralización tomando en cuenta aspectos de capacidad financiera o de gestión; por otro lado, este trabajo versa sobre aspectos vinculados a asuntos políticos y administrativos, por los que los resultados del GRADE tienen que tomarse con distancia crítica, lo que no implica que den una guía sobre ciertos aspectos en la construcción de tipologías.

La metodología del Grade, obviando los aspectos de cálculo cuantitativo, puede definirse de la siguiente manera:

1. Determinar las fuentes de información que se van a utilizar.
2. Seleccionar las variables relevantes de acuerdo a las fuentes de información.
3. Definir el modo de análisis de las variables.
4. Agrupar las municipalidades de acuerdo al análisis de las variables.

Aunque en este caso no se utilicen técnicas estadísticas, es lógico concebir que hacer una tipología que tenga en cuenta el grado de descentralización de los gobiernos locales y otros aspectos relacionados, lleva implícito los pasos anteriores. Es decir, tiene que valorarse la información y estimar las variables relevantes para después confrontarlas y hacer un análisis que pueda establecer varias tipologías.

Aquí, en lugar de datos estadísticos se utilizaría tanto el estudio de casos como el análisis de contenido, lo que permite deducir una serie de aspectos relevantes que se relacionan entre sí y de los que se sacarían las tipologías.

El mismo estudio del grade¹⁵³ indica una serie de principios de descentralización considerados como fundamentales:

- Dimensión de asistencia: Donde se identifican las necesidades relacionadas con pobreza o carencia y necesidades de infraestructura, así como la identificación de necesidades de asistencia técnica.

¹⁵³ Idem., p.75.

- Dimensión de transferencia de recursos: Tipificación y flujo de los recursos y tipificación y flujo de las responsabilidades.
- Dimensión organizacional: Dada por la estructura organizacional, el nivel de agregación y la estructura de compensación.
- Dimensión temporal: Constituida por la velocidad de transmisión

Como se ha expresado, el estudio asocia los criterios de descentralización y participación de una manera estrecha.

5.2 El caso de Ecuador

Siguiendo las experiencias de los sistemas de gestión participativa de los gobiernos locales que expone Alvaro Campuzano¹⁵⁴, queda claro que en el estudio de todo sistema de gestión de los gobiernos municipales deben tomarse en cuenta:

Los procesos burocráticos en la comunicación por parte de organizaciones de la sociedad civil que tienden a impedir los procesos espontáneos de formación de opinión pública. Esto también acuerda Augusto Barrera¹⁵⁵.

La influencia de los actores sociales sobre la política donde sus mensajes a través de mecanismos institucionalizados pueden alcanzar canales decisorios, y donde la esfera política es indispensable:

“Sergio Costa puntualiza que al interior de las esferas públicas se absorben y condensan la resonancia que las situaciones-problema emergentes en la sociedad encuentran en los

¹⁵⁴ Alvaro Campuzano. Gestión participativa en los gobiernos locales del Ecuador: gobernabilidad democrática y esferas públicas. Centro de Investigaciones CIUDAD. Primer Encuentro de ecuatorianistas. 18 de Julio, 2002.

¹⁵⁵ Barrera Augusto, et al. Sistemas de Gestión Participativa, Municipio de Quito, Ciudad, junio de 2001.

dominios de la esfera privada, canalizando tal respuesta de forma amplificada tanto para la vida privada como para la esfera pública política. Con ello se procura alejar la idea de que la sociedad civil puede asumir las funciones que caben al estado (ella no tiene poder político y administrativo como éste).¹⁵⁶

Tanto los procesos espontáneos de formación de opinión como la influencia que tienen los actores en la política dependen para Campuzano de un contexto social caracterizado por el civismo, asociatividad de la cultura política y autonomía de la esfera privada.¹⁵⁷

El mismo estudio de Campuzano establece dos mecanismos de participación desplegados desde dos perspectivas distintas en el análisis de varios casos en Ecuador:

1. Las del gobierno local-Municipio
2. La de esferas públicas y organizaciones civiles autónomas.

El análisis de los casos estudiados mostró tres patrones que ayudaron a interpretar las dinámicas de los casos objeto de estudio.

La estructura lógica subyacente de las descripciones, o patrones de experiencias de gestión participativa del trabajo están compuestas por:

“A) Una caracterización cualitativa de los dos actores fundamentales, municipio y sociedad local, en cuya interacción se delinean los bloqueos o la estabilidad y fuerza de la gestión participativa. Para caracterizar al municipio, determinamos el grado en que ha modificado su gestión, o bien, su nivel de innovación institucional. Para el efecto utilizamos tres variables que incluyeron innovaciones en:

La estructura formal del municipio, es decir en sus disposiciones jurídicas y administrativas. Las funciones del municipio, referidas a la implementación de nuevas

¹⁵⁶ Alvaro Campuzano. Ob.cit. , p.11.

¹⁵⁷ Idem., p.11.

tareas y formas de gestión. Y el sistema de representación, referido a la inclusión de los diversos públicos de la sociedad civil en instancias oficiales de representación democrática como son los consejos municipales."¹⁵⁸

En la caracterización de cada sociedad local se utilizaron cuatro variables:

El nivel de asociatividad de una sociedad donde está el número de organizaciones que disputan intereses públicos, o la cantidad de esferas públicas que existen y su nivel de actividad. De ellas interesaba conocer las que poseen un carácter territorial y las que tienen carácter sectorial. Esto ayudó a Campuzano a comprender en que medida surge la participación de la sociedad civil, tanto dentro del sentido de la pertenencia a un territorio y del establecimiento de una forma de vida en ese espacio físico, o de la lucha dentro de un interés más delimitado y no identificado por un espacio físico.

Luego se define cualitativamente el grado de horizontalidad de las organizaciones sociales para definir las formas de relación política tanto al interior de esas organizaciones como entre estas y los actores. Esto se aplica a los mismos municipios.

El segundo componente de las descripciones de las experiencias de gestión participativa es la identificación de cada una de las fases donde se implementaron.

Tras observar los casos más exitosos de gestión participativa, Campuzano detectó la recurrencia de cuatro fases utilizadas como parámetros para cualificar otros casos.

1. En la primera fase se realiza una amplia deliberación donde se recogen los intereses de la sociedad. Allí se disputan con mayor o mejor éxito su ubicación en la agenda municipal. Usualmente, este proceso participativo se da a través de asambleas, los parlamentos, los cabildos, los comités, o incluso las fases iniciales de la elaboración de los planes estratégicos de desarrollo.

¹⁵⁸ Idem., p.12.

2. En la segunda fase, la deliberación es el elemento más destacado pues a partir de allí se toman las decisiones que afectan a la comunidad. Esta deliberación se realiza con los representantes de los sectores que participan a nivel local en espacios públicos y se dan en instancias como: comités, mesas temáticas o consejos barriales.
3. Finalmente, la tercera y cuarta fase son momentos de ejecutoría o cogestión de los proyectos y las políticas municipales, y a la etapa de control social o de evaluación desde la sociedad civil hacia el municipio. En esta última fase juegan un papel protagónico parlamentos o comités locales pues ellos establecen los mecanismos de rendición de cuentas.

El conjunto de caracterizaciones sobre el municipio, la sociedad local, y las fases de implementación de un sistema de gestión participativa, tienen como finalidad para Campuzano explicar los rendimientos, la estabilidad y la institucionalización que para el depende de los aspectos dichos.

“A partir de las específicas situaciones estudiadas, pudimos establecer inductivamente, o bien, por la vía de la generalización a partir de casos empíricos particulares, tres tipos de interacción municipio-sociedad local, entendiendo que esta relación mutua determina la configuración - los problemas, las ventajas, o a veces la inexistencia- de un tipo específico de sistema de gestión participativa.”¹⁵⁹

Los sistemas de gestión participativa que se elaboraron fueron:

- Sistema de gestión participativa tecnificado y frágil.

Con un nivel de innovación institucional comparativamente alto.

- Sistema de gestión con participación instrumentalizada.

Se da una participación claramente instrumentalizada, y no se encuentra una clara distinción entre una alta innovación municipal y un bajo nivel de organización de la sociedad civil.

¹⁵⁹ Idem., p.15.

- Sistema de gestión participativa estable y fuerte.

Se halla un grado de innovación institucional medio al interior del municipio, pero un nivel de organización social autónoma muy alto.

A modo de síntesis, Campuzano expresa sobre los sistemas encontrados:

“Cabe reparar en los factores presentes que se repiten, en diversas combinaciones, en las experiencias menos logradas de implementación de sistemas de gestión participativa. Todas las experiencias cercanas a los primeros tipos estilizados (gestión “tecnificada y frágil” y gestión “instrumentalizada”) ocurren en cantones urbanos y urbano intermedios; en todas ellas el proceso de cambio político es reducido a su dimensión técnica; y finalmente, con mayor o menor claridad, los mecanismos de participación se constituyen como instrumentos que sirven a determinados intereses de carácter privado –no público.¹⁶⁰”

¹⁶⁰ Idem, p.21.

5.2.1 El modelo de Gestión del Municipio de Quito

Sin embargo, la participación implica otros aspectos que deben incluirse, Augusto Barrera¹⁶¹ señala un conjunto de todos estos:

- La ética política: Es decir, el seguimientos de preceptos constitucionales y legales que brinden la base de la rendición de cuentas, donde la ciudadanos pueden controlar lo realizado por sus autoridades.
- La solidaridad social: “Fundamentar las políticas públicas en valores de cooperación, reciprocidad, simetría social y altruismo; y orientar el gasto público para “proporcionar iguales oportunidades de educación, salud, trabajo, seguridad y de igualdad ante la ley”.¹⁶²
- Participación ciudadana: Trata del nivel de participación ciudadana en ciudades y barrios para la planificación, ejecución y control de los programas y proyectos.
- Economía compartida: donde se integra al sector público con el privado y con los movimientos sociales, y donde lo óptimo es que cada parte contribuya de la mejor forma para crear una sinergia que beneficie a todos los miembros de la sociedad.
- La descentralización que implica:

“Pasar de una organización funcional a una organización territorial que facilite la identificación y la participación de la ciudadanía para conseguir una administración municipal democrática; y establecer los principios y normas de participación ciudadana, en relación directa con las obligaciones municipales, promoviendo la organización o el fortalecimiento de organizaciones asociativas, lo suficientemente representativas en los social, político y económico, para que se

¹⁶¹ Augusto Barrera. Sistema de Gestión Participativa. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Quito: Programa de Gestión Urbana. Junio del 2001, pp.34-35.

¹⁶² Idem., p.34.

expresan a través de sus cabildos, directivas o juntas, como consejos consultivos, como consejos sectoriales o como elementos orientadores de las acciones municipales”¹⁶³

Aunque Barrera trata en este caso de un sistema de gestión participativa, bien puede decirse que los aspectos enumerados se pueden aplicar a los otros sistemas. En lo expuesto queda claro que los dos aspectos más relevantes son la participación ciudadana y la descentralización por la sencilla razón de que en la medida que el ciudadano sea un actor activo en los gobiernos locales y en la medida en que este gobierno tenga autonomía para tomar las decisiones que acordó en consenso con los ciudadanos en esa medida se pueda hablar de un mayor grado de participación.

Se pasará entonces a estudiar estos dos conceptos y la medida en que se pueden identificar en los diferentes gobiernos locales en cuanto al involucramiento de los ciudadanos en asuntos de interés público o distintas tipologías sean estas participaciones autónomas o corporativistas. Según Ziccardi:

*“... dicho de otra manera, dependiendo de las características particulares del sistema político municipal (fragmentación del sistema de partidos, grado de competitividad, presencia de alternancia, existencia de grupos de interés y de presión), de la pluralidad social prevaleciente (minorías étnicas, grupos religiosos, etc.) y del tipo de demandas que ésta genere (de carácter político, económico, de servicios, etc.), el gobierno municipal decidirá la manera de realizar la gestión pública, y, en este caso, decidirá también el tipo de relación que convenga establecer entre el gobierno municipal y los grupos organizados de sociedad.”*¹⁶⁴

Según la autora y de acuerdo con ella, un gobierno municipal puede realizar las labores sustentado en amplio aparato corporativo, que trata de la integración mas amplia posible de

¹⁶³ Idem, p.34.

¹⁶⁴ Alicia Ziccardi. Participación ciudadana. IGLOM- Congreso: Los Gobiernos Locales: El Futuro Político de México. p.3.

las diversas organizaciones sociales, o en el caso negativo por su absorción por parte del Estado. Las organizaciones se convierten en destinatarios específicos cuyas demandas tratan de satisfacer los gobiernos locales.

Un sistema opuesto pasa por una realización de respeto a la autonomía e identidad colectiva de los grupos organizados por los gobiernos locales. Existe una apertura para tratar de relacionarse con los distintos grupos organizados buscando interlocutores efectivos que permitan diversificar las labores del gobierno.

Partiendo de que no existe un tipo ideal en las relaciones gobierno–sociedad, sino que cada tipología responde a las características específicas de una entidad determinada, en términos de eficacia y eficiencia gubernamental cualquiera de los tipos que señalamos anteriormente pueden ser, cada uno con sus matices, igualmente exitosos. Ziccardi concluye:

“Sin embargo, no puede decirse lo mismo de la variable participación ciudadana, toda vez que ésta sí presenta variaciones considerables en un sistema “corporativista” y en uno “consensual” (Schmitter, 1991: 110), por decirles de algún modo. Como es claro, en el caso del primero la “participación ciudadana” (si es que cabe el término) es excluyente, selectiva y clientelista, mientras que en el segundo, es plural, voluntaria y autónoma.

En la práctica, la mayoría de los gobiernos municipales incorporan elementos de uno y otro tipo dependiendo de sus objetivos, lo que deja en manos de los gobernantes y de su propia concepción acerca de la función del gobierno, el tipo de relación que se establece para con la sociedad organizada. El problema fundamental radica en que, no obstante que en la actualidad es difícil oponerse a la idea de que un gobierno orientado al tipo consensual es más democrático, estudios recientes demuestran que una gran proporción van en el sentido inverso, sea porque se considera que es más gobernable, sea por la tradición corporativa prevaleciente.¹⁶⁵

¹⁶⁵ Idem

5.3. El caso de España

Se destacan como aspectos fundamentales ejes innovadores de la participación ciudadana en los municipios españoles, la experiencias de co-decisión y coparticipación en el ámbito de política social y cultural, y los procesos participativos mixtos en los que están involucrados tanto entidades como ciudadanos. *“Finalmente los mecanismos de innovación democrática, es decir, la participación directa de los ciudadanos no organizados a la toma concretada de decisiones municipales.”*¹⁶⁶

Font, con base en una serie de experiencias españolas, procede a desarrollar una propuesta de tipología que cruza dos parámetros:

*“Por un lado, atiende a la base de la participación: es asociativa cuando los mecanismos solo permiten el acceso a los ciudadanos organizados, es personal cuando las formulas posibilitan el acceso directo al margen de su vinculación asociativa; finalmente, es mixta cuando los mecanismos compatibilizan la presencia de entidades y personas en un mismo canal participativo. En la participación asociativa se distingue la que corresponde a la lógica sectorial o temática y la que responde a una lógica territorial. En la de base personal, la intensiva agrupa a las fórmulas en que colectivos reducidos de ciudadanos se vinculan a procesos concretos de elaboración de políticas y toma de decisiones, la extensiva, en cambio, pretende incorporar el máximo número posible de personas: referéndum.”*¹⁶⁷

Como puede apreciarse, Font, toma en el caso de España, los mismos criterios que se han discutido en capítulos anteriores, es decir, definir la base de participación como organizativa o asociativa, sin embargo aporta una serie de especificaciones a cada una de las clasificaciones. Sin embargo, el otro parámetro de la tipología propuesta si contiene elementos nuevos: *“... atiende a la fase del proceso de actuación pública local sobre el que se proyecta la experiencia participativa. En este caso realizamos una triple distinción entre*

¹⁶⁶ Joan Font (Coordinador). Ciudadanos y decisiones públicas. Barcelona: Editorial Ariel, 2001, p.68

¹⁶⁷ Idem., p.68.

los procesos de diagnóstico-formación de agendas, diseño-toma de decisiones y gestión de equipamientos y servicios”¹⁶⁸

Hacer esto tiene para el autor dos implicaciones fundamentales. Por un lado se excluyen todos los procesos de participación que no están conectados a los gobiernos locales, y por otro se sacan los que tienen que ver con la esfera político administrativo local.

En este punto, aunque el estudio de tipologías que se propone está de acuerdo en excluir aspectos que no tengan que ver con el gobierno local, se tratará de incluir ciertos aspectos político administrativos básicos.

Los aspectos que Font más destaca es la presencia de mecanismos de base asociativa tradicional en 55 municipios españoles de más de 100.000 habitantes, y las experiencias mixtas que son estudiadas de acuerdo a la planificación estratégica, lo que se ilustra en el siguiente cuadro:

Mecanismos participativos con presencia relevante en los municipios españoles
<ul style="list-style-type: none"> • Mecanismos participativos de base asociativa
Consejos Sectoriales de Entidades
Consejos Municipales de Barrio o Distrito
Planes Integrales
<ul style="list-style-type: none"> • Mecanismos participativos de base mixta
Planes Estratégicos
Agendas Locales 21
Mecanismos participativos de base personal
Jurados ciudadanos

Fuente: Font, 2001, p.71.

Como fundamento de la participación ciudadana de base asociativa se destacan los Consejos Sectoriales de Entidades (CCE), una especie de plataformas de interlocución de los equipos

¹⁶⁸ Idem., p.69.

del gobierno local con determinadas asociaciones o municipios “*Ser trata en definitiva, de dotar de un marco formal y estable a las múltiples relaciones de cada concejalía con su red asociativa. Se establecen dos tipos de CCE: sectoriales y territoriales.*”¹⁶⁹

5.4. El caso de Brasil

Brasil dentro de la tipología de participación ciudadana es considerado como un modelo de democracia local y ciudadanía activa puesto que en los municipios con enfoque participativo se acuñó la modalidad de “presupuestos participativos”.

Inicialmente esta propuesta fue formulada en Porto Alegre, hoy son más de 50 las ciudades brasileñas las que ponen en práctica esta modalidad de participación ciudadana con sus diversas expresiones, métodos y experiencias.

Para lograr el reconocimiento del éxito en estos procesos ha requerido diseñar mecanismos que permitan a la ciudadanía establezcan prioridades presupuestarias del gobierno local y el gasto. Básicamente se realiza el procedimiento mediante democracia directa y delegación, además entran criterios de territorialización y sectorialización de las demandas y actuaciones para determinar las prioridades de la ciudadanía.

Iniciaremos por explicar algunos detalles del denominado “presupuesto participativo”. Estos son mecanismos de profunda implicación de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas locales, es decir, para lograrlo ha requerido de estrategias de inclusión y representación en organizaciones e instituciones, a más de la ciudadanía en general, quienes son parte de los procesos participativos y constituyen verdaderas “ciudadanías activas” en estrecho vínculo con los procesos de gobierno local.

Existen dos casos “modelo” de presupuestos participativos en Brasil: Porto Alegre y Belo Horizonte. Los procesos tanto de Porto Alegre y Belo Horizonte surgen a cargo del Partido

¹⁶⁹ Joan Font, Ciudadanos y decisiones públicas, editorial Ariel, febrero del 2001

de los Trabajadores (PT) izquierda política de Brasil que accede al control municipal en los 90's generando un significativo encuentro entre los gobiernos locales y la ciudadanía con lo cual se han instalado nuevas concepciones y prácticas en la cultura política tanto de Brasil como en otras experiencias que han tomado este ejemplo en el mundo.

A partir de abrir los espacios de administración local a la ciudadanía se ha dado un reconocimiento y constitución de ciudadanías activas, creadoras de derechos y una acción social que regenera el tejido social en un acto que profundiza el “ejercicio democrático” a través del reconocimiento del poder de decisión ciudadano.

Es importante rescatar 3 características del proceso participativo de Brasil:

1. Se trata de una participación extensiva en tanto se formulan demandas y prioridades desde la ciudadanía a través de convocatorias masivas y abiertas a toda la población y a representantes de entidades de todo tipo: vecinales, sindicales, políticas, etc. En estas reuniones se definen los campos de política pública que consideran prioritarios y proponen una determinada jerarquización dentro de las acciones concretas a llevar a cabo, se fijan en escala las prioridades y, posteriormente, se los lleva al gobierno municipal.

Cabe señalar que existe instituido un Consejo de Presupuesto Participativo en el cual están representantes ciudadanos y responsables municipales encargados de fiscalizar las acciones llevadas a cabo dentro del presupuesto participativo.

2. Se realiza un plan de inversiones, el mismo que es una combinación de criterios “*democráticos, redistributivos y poblacionales*”¹⁷⁰ con lo cual se priorizan las demandas de los ciudadanos de estratos económicos más necesitados.
3. Los presupuestos participativos de Porto Alegre y Belo Horizonte principalmente han aportado elementos conceptuales y prácticos a los modelos de democracia, como lo dice Joan Font “*...no han sido ni son simples fórmulas de gestión local innovadora; llevan consigo una fuerte carga discursiva y simbólica de profundización democrática*”.

¹⁷⁰ Idem. 210

El análisis de Font reconoce dos grandes ejes de debate sobre la cuestión democrática que combinan estos modelos:

1. La articulación de la representación electoral municipal
2. La toma ciudadana de decisiones en materia presupuestaria

Esta combinación ha resultado exitosa puesto que conjuga el quehacer democrático desde los modelos participativo y representativo en un espacio territorial delimitado; no ha sido fácil logra esta coordinación tanto desde el nivel de autoridades y administración municipal que hoy por hoy reconoce el poder de decisión de la ciudadanía, en la toma de decisiones públicas como desde la ciudadanía que reconoce plenamente la validez de las instituciones representativas e institucionales; para lograrlo fue necesario una redefinición de roles de organizaciones municipales, instituciones, la ciudadanía (y sus instituciones) y combinarlos desde sus respectivos espacios, lo cual no ha sido una tarea exenta de dificultades, donde la negociación ha sido la principal herramienta de éxito en ese espacio.

La metodología aplicada en los procesos instaurados en estas ciudades ha sido:

Principios metodológicos aplicados en los modelos de presupuesto participativo en Porto Alegre y Belo Horizonte:

PRINCIPIOS METODOLÓGICOS

- Establecimiento y consolidación de estructuras institucionales de impulso y coordinación del proceso participativo
- Transparencia y capacidad de autocrítica con que los gobiernos municipales han ido encarando los problemas y los retrasos en la ejecución de las inversiones y los programas.
- La capacidad de autorregulación del proceso participativo, de manera flexible y dinámica, introduciendo las innovaciones necesarias a partir de la valoración del año anterior (la metodología no está dada de antemano; se reconstruye año a año)
- El rigor en las fórmulas acordadas cada año para la cuantificación de las asignaciones presupuestarias a cada distrito y a cada política sectorial.

- La modulación de las formas participativas según la naturaleza de cada fase y la extensión de éstas al proceso de implementación.

Fuente: Joan Font;2001:214

Las propuestas han sido desarrolladas básicamente por la voluntad política y liderazgo de sus gobiernos municipales con el apoyo de las fuerzas políticas (PT). El proceso de articulación sociedad-institución municipal requirió de una previa descentralización administrativa para dar efectivo “espacio público” a los sectores organizados y no organizados de la población.

Dichas práctica participativa en los gobiernos municipales de Brasil han fortalecido las capacidades de la población de negociación y toma de decisiones, educación política y rechazo a acciones clientelistas y relaciones políticas patriarcales. Pero el proceso para consolidarse ha presentado dificultades, como lo señala Zander Navarro:

“la ciudad debe tener una capacidad de producción de renta, como un requisito para establecer el presupuesto participativo (OP) [...] y más allá de los límites económicos locales referidos anteriormente, están las barreras interpuestas por decisiones externas. Ellas son producto de políticas gubernamentales federales y/o procesos de ajuste económico operados en contextos nacionales y aún globales”¹⁷¹

5.5 En Síntesis

Encontramos una gran cantidad de mecanismos de participación, que son asumidos por los gobiernos locales en formas distintas, dando lugar a modelos como los señalados por Campuzano para el Ecuador. Los mecanismos más utilizados han sido la consulta para la formulación de planes estratégicos, la construcción de presupuestos participativos, y la creación de espacios de definición de políticas como los Consejos (Como el Consejo Cantonal de Juventud, de Salud, de Protección a la niñez y adolescencia).

¹⁷¹ Navarro, Zander. Democracia y control social de fondos públicos. El caso del “presupuesto participativo” en Lo público no estatal en la reforma del Estado. Editorial Paidós, Buenos Aires,1998, pág. 327, 328