

**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 4. Elementos constitutivos de las tipologías

Para retomar los primeros capítulos de esta tesis, e ir definiendo algunos elementos importantes, en más de algún sentido, el concepto democracia está estrechamente vinculado al de participación ciudadana. Desde una perspectiva teórica, el problema de la democracia pudiera ir más allá de la construcción de instituciones representativas y eficaces para centrar la discusión en la multiplicidad de formas que adopta la participación de los ciudadanos en el tratamiento de los asuntos que por necesidad y obligación le competen. En tal sentido, mientras que para algunos la cooperación y colaboración de los ciudadanos en el tratamiento de los asuntos públicos es un elemento necesario en un Estado democrático, para otros es la piedra angular para la construcción de un orden político y social efectivamente democráticos.

Estamos de acuerdo con Joan Font¹²⁵ quien sostiene que ante esto, el orden de gobierno municipal adquiere singular relevancia, toda vez que enfrenta la compleja tarea de procesar las demandas más inmediatas de la sociedad local; por tal motivo, al municipio se le considera la instancia más cercana y, en el mejor de los casos, más sensible a la problemática de la comunidad.

Sin embargo, para Font¹²⁶ dada la precariedad de las instituciones políticas locales, aunado a una colectividad cada vez más exigente, la oportunidad de los gobiernos municipales para responder eficazmente a las expectativas ciudadanas se convierte en una problemática mayor que termina en una especie de círculo vicioso de obligada solución: en un extremo, gobiernos que pretenden a toda costa encauzar institucionalmente la participación de los ciudadanos, y en el otro, individuos que mediante la organización colectiva y autónoma buscan solución a sus legítimas demandas sin el menor reconocimiento a los procedimientos formales existentes. El resultado: una tensa relación entre gobierno y sociedad que arroja

¹²⁵ Joan Font, Ciudadanos y decisiones públicas, editorial Ariel, febrero del 2001

¹²⁶ Idem. Parafraseado. Ob.cit

más dudas que respuestas y que, por lo mismo, invita a una discusión sobre los aspectos que hoy en día llaman más la atención de los investigadores que se exponen a continuación:

4.1. Instrumentos de democracia directa

En el ámbito local, la participación ciudadana suele adoptar aspectos distintos dependiendo de las características específicas del gobierno municipal y de la cultura política de esa sociedad particular. Por lo mismo, dichas manifestaciones sociales suelen ser canalizadas y procesadas de distintas maneras, por ejemplo a través de la conformación de organizaciones autónomas e independientes, o bien, mediante los mecanismos institucionales existentes.

4.1.1 Organizaciones sociales: autonomía y corporativismo

Como se estableció líneas atrás, el involucramiento de los ciudadanos en el tratamiento de los asuntos de Interés público puede adoptar infinidad de formas. Cualquiera que éstas sean e independientemente de sus rasgos característicos, lo cierto es que en los extremos de esta variedad de participación colectiva destacan dos “tipologías” plenamente identificables y antagónicas entre sí. De un lado, la participación autónoma de los ciudadanos a través de organizaciones no gubernamentales, y del otro, la participación corporativista (en el sentido de que las organizaciones son lideradas desde el sector público, como en la Italia de Mussolini).¹²⁷

A lo largo de esta disyuntiva, los gobiernos municipales pueden optar por organizar la gestión de los asuntos públicos cargándose a alguno de los dos extremos. 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

¹²⁷ A partir de la década de los 70 se promueve una recuperación del término corporativismo por sociólogos como Shonfield, Schmitter, Panitch, quienes identifican la capacidad de las organizaciones o corporaciones de negociar con el Estado, especialmente ante la pérdida de protagonismo de los parlamentos.

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.

“ Así, un gobierno municipal puede realizar sus labores sustentado en amplio aparato corporativo, lo que significa que prácticamente todas las organizaciones sociales encuentran cabida — voluntaria o involuntariamente — en el aparato del Estado, o en su defecto, son absorbidas por éste. De este modo, las políticas de gobierno suelen estar dirigidas a destinatarios específicos, mismos que bajo una lógica clientelar tratarán de satisfacer sus demandas.”¹²⁸

En el extremo opuesto se encuentra un gobierno municipal cuya relación con los grupos organizados de la sociedad comienza por respetar su autonomía e identidad colectiva. *“Con este ánimo, la apertura del gobierno para relacionarse con los distintos grupos organizados tiene como finalidad encontrar interlocutores efectivos que le permitan diversificar las labores de gobierno, al tiempo que sus políticas gocen de una aceptación efectivamente pública.”¹²⁹*

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, se dirá que en términos de eficacia y eficiencia gubernamental cualquiera de los tipos que señalamos anteriormente pueden ser, cada uno con sus matices, igualmente exitosos. 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”¹³⁰, por decirles de algún modo en ellos se presentan situaciones de exclusión y clientelismo o también espacios plurales, de negociación y autonomía.

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

¹²⁸ Idem

¹²⁹ Idem.

¹³⁰ Schmitter, Philippe. “Cinco Reflexiones sobre la Cuarta Onda de Democratizaciones”, en Barba, Barros y Hurtado (coord.) Transiciones a la Democracia en Europa y América Latina, México, UdeG/M.A. Porrúa/FLACSO, 1991.

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.

Como quiera que sea, el reto de los gobiernos municipales es el de construir canales efectivos para la participación de los ciudadanos sin menoscabo de su autonomía. Sin embargo, debe advertirse que la institucionalización de la participación colectiva es una tarea delicada que corre el riesgo de burocratizarla y hacerla clientelista en lugar de fomentarla.

4.1.2 Políticas de información y rendición de cuentas (accountability)

Uno de los elementos indispensables para considerar la presencia de un “buen gobierno” es la existencia de procesos de información que le permitan al ciudadano evaluar de una manera más o menos objetiva el desempeño de la autoridad. Dicho de otro modo, la publicitación de la información (o cuando menos la disposición de ésta) relativa a la gestión del gobierno, permite a los ciudadanos adquirir mayores elementos para juzgar la labor de sus representantes, al tiempo que éstos son obligados a desempeñarse de modo más responsable.

“ Esta especie de rendimiento de cuentas y ejercicio honesto de las funciones municipales es conocido en la literatura especializada como accountability; término que desde la óptica política contribuye a la formación de gobiernos democráticos responsables, toda vez que los gobernantes pueden ser evaluados continuamente y al final del mandato, según sea el caso, ser recompensados o castigados por sus electores. ”¹³¹

¹³¹ Stewart, John (1996). Innovation in Democratic Practice in Local Government. En: *Policy and Politics*. Bristol. Vol. 24 No. 1. Urioste, Miguel; Baldomar, Luis (1996).

De acuerdo con algunos especialistas, los indicadores para evaluar la accountability en los gobiernos municipales son los siguientes:

a) existencia de mecanismos institucionales destinados a informar periódicamente a los ciudadanos sobre la acción de las agencias municipales;

b) creación de canales, accesibles a la población, de información sobre la gestión política y administrativa municipal;

c) establecimiento de mecanismos institucionales destinados a asegurar el cumplimiento de las normas y la actuación municipal con apego a leyes;

d) establecimiento de mecanismos institucionales destinados a controlar los representantes políticos y funcionarios del municipio para impedir que reciban o requieran beneficios ilegales por su función; y

e) disponibilidad de mecanismos institucionales destinados a aplicar penalidades administrativas (y judiciales, cuando proceda) para los funcionarios municipales infractores de cualquier norma de honestidad.”¹³²

4.1.3 Cogestión y autogestión

La cogestión y la autogestión son probablemente dos de las experiencias innovadoras más importantes en la gestión pública municipal; entre sus mayores bondades destaca la de fomentar e incorporar la participación de los ciudadanos, de forma individual o colectiva, al conjunto de tareas que el gobierno municipal suele realizar.

La cogestión, llamada también “*cogestión institucionalizada*”¹³³, se caracteriza por la existencia de una infraestructura administrativa que propicia la participación de los ciudadanos y su interacción con el gobierno municipal. Así, mediante la creación de consejos (instancias de participación de actores agrupados en sectores sociales), comités y asociaciones (agrupaciones de carácter comunitario) se busca incorporar a los ciudadanos no

¹³² Ibid.

¹³³ Cabrero Mendoza, Enrique, La Nueva Gestión Municipal en México. Análisis de Experiencias Innovadoras en Gobiernos Locales, México, Porrúa/CIDE, 1995. p.353

solamente en la ejecución de las políticas públicas, sino en todo el proceso de decisión y construcción de alternativas.

Por otro lado, a diferencia del proceso anterior donde los mecanismos de participación ciudadana son construidos y fomentados desde las instancias gubernamentales, la autogestión o “autogestión comunitaria”¹³⁴ se desarrolla de forma invertida, es decir, consistente en “formalizar” un conjunto de prácticas preexistentes. Dado que la participación ciudadana forma parte de las costumbres y tradiciones de una comunidad determinada, en este caso el reto del gobierno municipal radica en conservarla e impulsarla con la finalidad de involucrar a la ciudadanía en proyectos gubernamentales de mayor alcance, empero, sin violentar en demasía sus características organizacionales esenciales.

Aunque ciertamente la participación ciudadana es un elemento fundamental del buen gobierno, nada garantiza que la presencia de tal característica desemboque inevitablemente en una gestión pública exitosa. De hecho, las “experiencias innovadoras” antes enunciadas no dejan de ser eso: experiencias aisladas que por ningún motivo deben considerarse como un patrón de gobierno en el ámbito municipal y cuyo éxito depende de otra serie de factores complementarios al de la participación.

Además, de cualquier manera, la implementación de dichas experiencias no está exenta de dificultades, toda vez que cada “modelo” debe responder a características y necesidades particulares de cada sociedad. *“Por ejemplo, la cogestión es factible siempre y cuando el sistema de participación ciudadana no sea un mecanismo rígido que, por el afán de direccionar la participación, termine por inhibirla. Algo similar puede decirse de la autogestión: dado que es un modelo que sustenta su funcionamiento en las características autóctonas de una comunidad, difícilmente puede trasladarse a otra cuyas tradiciones sean incompatibles. En resumen, las experiencias innovadoras en la gestión pública que involucran de forma decisiva la participación de los ciudadanos, pueden ser exitosas en la*

¹³⁴ Idem., p.353

medida en que los gobiernos municipales construyan sus propios mecanismos de participación en función de las características de su población.”¹³⁵

Desde las instancias del poder se presta atención a cómo evoluciona el nivel de participación ciudadana sólo en algunos aspectos, como, por ejemplo, en las consultas electorales (porcentaje de abstención), pero no se presta ningún interés a otros indicadores de la participación. Algunos de los indicadores cuantitativos y cualitativos de la democracia que se debería conocer son:

- a) Mayor o menor descentralización político-administrativa. Órganos de control sobre los poderes políticos y administrativos. Separación de poderes.
- b) Elecciones: nivel de abstención. Diversidad de los partidos representados en las cámaras y su relación con votos emitidos. Proporcionalidad votos/diputado.
- c) Libertad de prensa: nivel de monopolios y oligopolios de los medios de comunicación.
- d) Democracia directa: Referéndums (requisitos, número anual, ámbitos,...). Iniciativas legislativas de los ciudadanos. Movilizaciones.
- e) Índices en relación con el asociacionismo (según sexo, edad, clases sociales, territorios):

“1. - Tasa de Afiliación o Asociatividad: porcentaje de la población que está afiliada a asociaciones (en España en torno al 35%, la media europea se acerca al 50%). Porcentajes y formas de voluntariado, afiliados/activos, participación en las entidades (asistencia a reuniones, frecuencia, formas de participación interna...).

¹³⁵ Ludwing Guendell, La política social, los procesos de integración social y la construcción del sujeto colectivo, en Fernández Oscar, comp. Política social y descentralización en Costa Rica, San José, UNICEF 1998.

2. - *Tasa de multifiliación: número medio de asociaciones en que está cada persona afiliada (en la actualidad es alrededor de 1,5 asociaciones por asociado).*

3. - *Diversidad y pluralidad. Número de asociaciones por mil habitantes.*

4. - *Tipologías. Actividades y tipos de asociaciones predominantes, porcentajes, tendencias,...*¹³⁶

Conocer estos indicadores nos permitirá hacer un seguimiento adecuado y comparativo de los niveles y formas de la participación. También tomar el pulso a nuestra democracia.

4.1.4. Los niveles de la participación

Es habitual, desde los estamentos del poder, confundir participación con información. Sin embargo, la información es sólo el primer nivel, o requisito previo, por el que se abren vías para la participación. Así podemos distinguir los siguientes niveles:

*“1. Información. Tener información suficiente sobre cualquier actuación pública es imprescindible para que pueda existir la participación de los vecinos y afectados por dichas actuaciones. Información implica también Formación: la información que no es comprendida no sirve, por lo tanto a veces es necesaria una labor previa de formación. Por ejemplo, para iniciar un proceso de participación ciudadana en urbanismo es necesario informar no sólo de lo que el ayuntamiento quiere realizar sino, previamente, de las diferentes posibilidades existentes con arreglo a las normativas legales, las repercusiones económicas y sociales de los procesos urbanísticos, etc.”*¹³⁷

¹³⁶ Alberich Nistal, Tomás. Participación ciudadana http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/P/participacion_ciudadana.htm. Area de Investigación de la Red-CIMS, Madrid

¹³⁷ Idem.

2) Consulta y Debate. Significa que los afectados den su opinión, realicen sugerencias y alternativas, y se abra una fase de diálogo entre administración-representantes del poder elegido y los ciudadanos, que posibilitará llegar a conseguir acuerdos por consenso.

Mediante una adecuada información-formación y la consulta se tiende a posibilitar la existencia de un control real público sobre las actividades del Estado y el mercado.

3) Gestión compartida o trabajo en común (Cogestión). Toma de decisiones conjunta y ejecución compartida por los miembros de una colectividad. Es el nivel de la participación que tiende hacia formas de cogestión y autogestión ciudadanas, al darse una participación directa en el gobierno, en el poder ejecutivo concreto.

A partir de lo citado del caso Español, que es un buen ejemplo del espectro de participación en los niveles citados, es necesario acudir al ejemplo de los casos ecuatorianos para valorar su aplicación o tener un sumo de respuestas para que se puedan plantear diferentes propuestas en el ámbito de la participación ciudadana. *“Las que se formulan a continuación en forma de decálogo tienen la ventaja de que existen, o han existido, en diferentes municipios españoles y que ya han demostrado su utilidad. Son sólo algunos de los aspectos normativos más positivos, y todo reglamento local podría recogerlos, adecuándolos a sus características (tamaño, cultura, costumbres...). La mayoría son también de aplicación fuera del municipio, como, por ejemplo, para las comunidades autónomas.”*¹³⁸

Siendo el municipio la parte del Estado más cercana a los ciudadanos es también donde más fácilmente se pueden dar formas avanzadas de participación. *“Para ello, en el caso español, la legislación consagra amplias competencias de autogobierno para la organización interna de los ayuntamientos en base a su autonomía municipal.”*¹³⁹

Se citan las propuestas de forma esquemática pero no se pueden tomar como receta, ni como fórmulas mágicas: lo más importante en la participación es el proceso, el cómo y para qué

¹³⁸ Idem.

¹³⁹ Idem

participar. Y no es tan importante un reglamento como el que exista una voluntad política de funcionar en democracia:

a) Descentralización política del poder como requisito de partida. Tanto territorial como de áreas y órganos sectoriales. Según Nista en España, *“En los grandes municipios, que superen el millón de habitantes, elección directa (por sufragio universal) de las juntas de distrito, que ya fue planteada por el movimiento ciudadano en los primeros años de la transición.”*¹⁴⁰

b) Gestión compartida o colegiada (cogestión). De tres tipos:

1) De procesos municipales, especialmente los urbanísticos. Control democrático y cesión de aspectos concretos de la gestión a asociaciones. *“La experiencia de la operación de Barrios Remodelados de Madrid, con más de 40.000 viviendas construidas en los años ochenta, no hubiera sido posible sin esta concertación. Las Asociaciones participaron en la realización de Censos, Sorteo de ubicación de las nuevas viviendas, Comisiones de Control de Obra, etc.”*

También hay numerosas experiencias positivas de gestión compartida en la organización de otras actividades públicas, como el desarrollo de actos culturales, sociales, festejos...

2) De los órganos autónomos municipales: “gestión compartida de patronatos y equipamientos municipales. En estas instituciones, y en empresas municipales, mixtas, consorcios,...: voz (como mínimo) y voto (preferiblemente) para las entidades ciudadanas y para los representantes de los usuarios y de los trabajadores en sus juntas rectoras.”¹⁴¹

3) Cesión de la gestión de servicios y equipamientos públicos a entidades ciudadanas y a los usuarios (que mediante la asamblea de usuarios de un centro eligen a una comisión

¹⁴⁰ Idem

¹⁴¹ Idem

representativa que se ocupe de la gestión concreta). Las formas de adjudicación se realizan con concursos públicos y la firma de convenios de colaboración.

Estas medidas permiten el fomento de la economía y la gestión social, controlada democráticamente por el ayuntamiento y los ciudadanos.

4) Formación, asesoramiento, apoyo a las asociaciones. Un porcentaje mínimo del presupuesto anual para fomento de la participación. Menos subvenciones económicas tipo limosna y más presupuesto para:

a) Personal técnico (recursos humanos) para funciones de asesoramiento ciudadano y de formación.

b) Recursos materiales a disposición de las asociaciones. Cesión de Recursos: locales cedidos en su uso o pagar un porcentaje del alquiler de la sede de asociaciones.

c) Análisis participativo de la realidad social de la Ciudad y de las problemáticas reales de cada barrio: Iniciar Procesos de Investigación-Acción-Participativa (IAP), con equipos mixtos formados por investigadores sociales municipales y miembros de asociaciones.

“5. Participación estable de representantes ciudadanos en las Comisiones Informativas municipales.

6. Consejo Municipal de Asociaciones intersectorial, común a todas las entidades, para tratar los temas generales de la Ciudad.

7. Consulta popular: derecho de propuesta de referéndum municipal a partir de la solicitud realizada por un porcentaje de firmas del censo electoral (del 5 al 20% según el tamaño de la población).”¹⁴²

¹⁴² Idem

8) Iniciativa Ciudadana o Popular: posibilidad de realizar actuaciones públicas a partir de una propuesta ciudadana, para la cual los proponentes aportan alguna forma de colaboración (medios económicos, bienes, trabajo voluntario, suelo,...).

9) Asamblea General Informativa o Audiencia Pública para debatir periódicamente y de forma directa los temas de la Ciudad.

10) Creación de medios de comunicación municipal (T.V., radios, revistas,...), controlados por una institución autónoma, con participación plural de partidos y asociaciones.

11) Apoyo permanente en estos medios a la difusión de las actividades de las asociaciones, de los colectivos, de los artistas y creadores de cultura local.

12) Realización de "guías de recursos ciudadanos".

Y, por último, elaboración democrática del proceso de participación. En definitiva, participación ciudadana desde el principio, en la organización y desarrollo de las propuestas citadas, en su seguimiento y en la elaboración de reglamentos.

A modo de conclusión indiquemos que hay que apostar decididamente por la no separación entre la participación política (general) y la participación social-asistencial: la primera se reserva como exclusiva para los "políticos" y los partidos políticos, y la segunda para las asociaciones.

4.2 Aspectos a tomar en cuenta en las tipologías de participación

El panorama de las formas de participación es muy plural y confuso. Las tendencias más avanzadas, aún siendo distintas según los países, implican la asunción de tareas públicas por parte de los ciudadanos, mediante la ampliación de los derechos de participación y de cogestión, y el surgimiento de nuevos métodos de participación en los procesos de planificación y decisión en varios sectores.

En los textos, la etiqueta de participación ciudadana se suele adjudicar a diferentes actividades que representan fenómenos diversos e implican diferentes grados de injerencia real de la ciudadanía en el gobierno. También se diferencian por los variados fines que persiguen.

Hay cuatro propósitos básicos, según Font¹⁴³, que los gobiernos locales desean conseguir con las medidas de participación:

- Información: Proporcionar información y oportunidades a los ciudadanos para estar mejor informados y aumentar su comprensión de las políticas y las prioridades. Estas medidas aumentan la legitimidad y generan hábitos participativos.

- Aprendizaje: Escuchar y aprender de los ciudadanos. Estas medidas contribuyen a la mejora de las políticas públicas locales que se benefician de la opinión de los ciudadanos.

- Intercambio: Definir los problemas y debatir las soluciones con los ciudadanos. Estas medidas aumentan la eficacia de las decisiones y la rendición de cuentas.

- Co-decisión: Se trata de incluir a los ciudadanos en la adopción de decisiones vinculantes para la comunidad en su calidad de afectados o de ciudadanos

Posibles usos e intereses perseguidos por los instrumentos de participación

- El desarrollo de la creatividad y competencia cívica,
- La activación de las posibilidades escasas de influencia, de implicación o los intereses de un barrio concreto o un grupo definido de la población,
- El logro de una participación lo más representativa posible de la ciudadanía: conciliación de intereses divergentes

¹⁴³ Joan Font. Ob.cit

- El cumplimiento de requisitos preceptivos de legislaciones sectoriales
- Información y participación: a través del establecimiento y mantenimiento de estructuras permanentes para ello.
- Perfeccionamiento de planes y proyectos a través de: Gestión de situaciones de conflicto producidas anteriormente, Consideración de la visión particular de un grupo concreto de afectados, revisión de procesos anteriores.

Combatir la desafección política y movilización de la implicación cívica o voluntaria; además de la formación de los ciudadanos para la democracia local.

4.2.1 Definiciones y escalas de la participación

Una forma de distinguir entre grados de participación según la clasificación de César Colino y Eloisa del Pino¹⁴⁴, es respondiendo a la pregunta de ¿cuánto poder están los decisores dispuestos a compartir con los ciudadanos?. En función de la respuesta pueden distinguirse cuatro grados de participación:

a) Información

La obtención y la emisión y difusión de información: Se considera tanto la información ascendente, de los ciudadanos a las autoridades, como la descendente, de las autoridades a los ciudadanos.

Puede consistir en la recogida de quejas, en la explicación de las políticas municipales, en la evaluación de la satisfacción con los servicios, etc. La legislación de numerosos países obliga a las organizaciones públicas a gestionar las quejas y las reclamaciones. Dado que la legislación inserta en los diarios oficiales se convierte en un instrumento invisible para los ciudadanos, se considera que una gestión activa de las quejas y las reclamaciones es un verdadero instrumento de participación encuadrado en el apartado de información.

¹⁴⁴ César Colino y Eloisa del Pino. Gobiernos locales e impulso democrático. Grupo de estudios de participación ciudadana. Proyecto financiado por la Fundación Alternativas y por el Organismo Autónomo Flor de MAIG. Diputación de Barcelona, Abril de 2003, p.6.

La información constituye el primer grado, se considera como una “pedagogía de participación”. Se trata de una información que circula en dos sentidos: ascendente, desde los ciudadanos hacia la autoridad y descendente, desde los responsable públicos hacia los ciudadanos.

La atención es puesta por las autoridades a las opiniones de sus ciudadanos, la organización de los servicios técnicos locales para proporcionar una respuesta rápida y adaptada, la modernización de las relaciones entre la administración y los administrados muestra ya una forma en que los ciudadanos pueden influenciar en el poder. En conclusión, se trata de pasar a una lógica que enfatiza en la personalización del servicio y en la satisfacción de las demandas, demandas que hay que entender como extremadamente heterogéneas.

En cuanto a la información emitida por las autoridades es también muy importante para provocar el juicio y la implicación de los ciudadanos

“Los últimos años han visto como la mayoría de los municipios españoles han abierto sus oficinas de atención e información al ciudadano han reforzado su política de comunicación. Por ejemplo, en el marco de la Planificación Estratégica algunos municipios han puesto en marcha procesos de democratización utilizando diversas iniciativas. En Alcobendas la participación ciudadana es uno de los ejes para la construcción de la comunidad local. La estrategia de participación se sustenta en cuatro líneas. Precisamente la primera de ellas es la información al ciudadano y la participación individual a través de los distintos medios de comunicación local, la difusión de información a través de las campañas de comunicación, el sistema de sugerencias y reclamaciones ubicado en el marco del Plan de Calidad existente en el municipio, la cogestión de los servicios municipales y la difusión de una cultura de diálogo y colaboración entre los ciudadanos y los responsables públicos. Las Cartas de Servicio difundidas en toda Europa tiene también una misión informativa y, en principio, de establecer compromisos de las autoridades ciertos estándares de los servicios.”¹⁴⁵

¹⁴⁵ Idem. p.8.

b) Consulta

La obtención de la opinión de los ciudadanos a través de la consulta puede ser legalmente preceptiva (como en algunos procedimientos administrativos donde existe la información vecinal o pública) o voluntaria, *“cuando las autoridades locales deciden mejorar sus decisiones teniendo en cuenta la opinión de determinados grupos o individuos afectados o del público en general, como ocurre en el ejemplo de elaboración del presupuesto en Arlington en 1991.”*¹⁴⁶

Es la segunda etapa hacia la participación ciudadana. *“La consulta puede ser obligatoria (como la encuesta pública en Francia, por ejemplo) o facultativa.”*¹⁴⁷ Se trata de recoger una opinión, que será o no tenida en cuenta, pero que debe contribuir a esclarecer la decisión. La consulta o evaluación de las reacciones y demandas de los ciudadanos puede hacerse, por ejemplo, mediante:

- Encuestas de opinión
- Encuestas de satisfacción
- Estudios de impacto ecológico, sanitario, social o socioeconómico
- Reuniones públicas
- Referendo
- Conferencias de consenso
- Consulta directas a través de los nuevos medios que ofrecen las tecnologías de la información (Internet).

La calidad de los datos obtenidos en la consulta depende en gran medida de la calidad de la información con la que el ciudadano contase para emitir su juicio u opinión sobre el tema acerca del que ha sido consultado.

¹⁴⁶ Idem. p.8.

¹⁴⁷ Idem p.8.

c) Concertación

La concertación considerada a los ciudadanos como expertos a su manera e implica la intervención permanente en estructuras sectoriales o territoriales de individuos o representantes de asociaciones en los procedimientos administrativos o en la formulación de las políticas públicas locales. La concertación constituye un tercer grado antes de poder hablar de participación propiamente dicha. Implica la intervención de los ciudadanos o sus representantes a lo largo de la elaboración de una decisión en las estructuras establecidas, temporales o permanente, sectoriales o territoriales. Se trata a los ciudadanos como expertos para las cuestiones que les afectan, se les proporcionan medios y se realizan actividades de comunicación y formación que pueden mejorar su intervención, se les informa anticipadamente de las reglas y de la utilización que será hecha de los resultados de esta intervención.

d) Toma de decisiones

La adopción de una decisión en lugar de la autoridad o conjuntamente con ella. La forma más elaborada de participación es la co-decisión. Para muchos es la participación propiamente dicha e implica compartir el poder con los responsables locales, una co-decisión entre los habitantes y sus representantes. Supone un alto grado de compromiso, una especie de ligazón contractual entre unos y otros, que no obstante, en la práctica es todavía infrecuente.

La participación puede ser organizada a través de fórmulas distintas. La iniciativa local, el contexto económico y cultural, las especificidades de cada territorio, la implicación real de aquellos que van a participar (los elegidos, la administración, los técnicos, los financiadores, los expertos y los propios ciudadanos) son elementos determinantes. Entre estos mecanismos de participación cabe citar:

- Los referendos decisorios
- La creación de comisiones de usuarios de los servicios públicos

- La cogestión y la gestión directa
- El presupuesto participativo
- La creación de estructura financieras a través de fondos iniciados por los habitantes que permiten financiar de forma simple y rápida proyecto individuales o colectivos

Para algunos, ésta sería la participación propiamente dicha, que implica un reparto o redistribución del ejercicio del poder. Suele darse de forma contractual entre las autoridades y una asociación. Casi en este sentido podría entenderse la elaboración de los presupuestos participativos de la ciudad de Porto Alegre o la cogestión de los servicios públicos en diferentes

e) Autogestión

En muchas ocasiones, la adopción de decisiones por parte de los ciudadanos se da a pesar de las corporaciones locales o sin contar con ellas, *“porque los mismos ciudadanos deciden apropiarse del proceso de mejora, como es el caso de los vecinos de unas viviendas de protección oficial en el área de Cornwall (Reino Unido). En realidad, en este ejemplo se observa que existe una coparticipación de las autoridades públicas y de los propios vecinos en la gestión de los asuntos colectivos.”*¹⁴⁸

En cambio, en otros ejemplos, los propios ciudadanos tienen que autogestionar los bienes públicos como consecuencia de la incapacidad de las autoridades públicas o de su falta de voluntad ante los problemas que afectan a la población.

En estos casos, el recurso a la autogestión se deriva de una lucha por la supervivencia de la comunidad.

“Cuanto más alto se sube en esta escala de participación, menos ejemplos de participación encontramos en la práctica. Las estrategias de promoción de la participación suelen empezar favoreciendo la información, luego la consulta,

¹⁴⁸ Idem., p.10

posteriormente la concertación y, finalmente, la adopción de decisiones o autogestión. En la mayoría de las experiencias de participación, son las autoridades públicas las que adoptan la iniciativa. En algunos casos, cuando la experiencia ha sido positiva tanto para la organización pública como para los ciudadanos: la “gestión activa de quejas” de Arnsberg (Alemania) o la regeneración del barrio de Cornwall (Reino Unido).”¹⁴⁹

Precisamente, la generación de sociedades de beneficios mutuos (win-win situations) facilita la introducción de experiencias de participación. Los factores de éxito, es decir, los que proporcionan los beneficios mutuos son de gran valor para animar a todos los intereses afectados a involucrarse en experiencias participativas.

4.2.2 Otras tipologías de los métodos de participación

Los siguientes cinco grupos de formas de participación pueden distinguirse según sus características, sus objetivos y los su grado de formalización tradicional:

- Métodos tradicionales: son los mecanismos previstos en las normas procedimentales administrativas tradicionales de información pública o vecinal o consulta obligatoria a representantes de asociaciones. Estos métodos son normalmente poco activos, pues el ayuntamiento, por ejemplo, debe exponer un plan de ordenación urbana para que se hagan las alegaciones que se estimen oportunas.

El ciudadano se incorpora a la adopción de decisiones cuando todo está decidido e introduce normalmente las alegaciones que se refieren a inconvenientes que afectan o lesionan sus intereses individuales. Esta forma de participación es más bien reactiva, pues se acude al ciudadano cuando ya se ha adoptado la decisión, sin que éste se sienta verdaderamente participe de la misma.

- Métodos basados en el ciudadano como cliente: en estas fórmulas de participación el

¹⁴⁹ Idem., p.10.

ciudadano es considerado un consumidor o cliente en la prestación del servicio público. Son los métodos vinculados al enfoque de la gestión de la calidad. Por ejemplo, en la elaboración de las Cartas de Servicio se debería recurrir en teoría a los consumidores (en este caso los ciudadanos) para conocer la mejor forma de prestarles el servicio.

Con este método se pretende mejorar la administración de un servicio concreto, sin pretender la mejora de toda la comunidad.

- Métodos de democracia directa o innovaciones en los métodos de consulta: la finalidad de estos métodos no es tanto implicar a los ciudadanos sobre un sector de actuación pública como pedirles opinión acerca de un asunto específico. *“En los ejemplos de democracia directa existe cierta preocupación por incorporar a los grupos infrarrepresentados de la sociedad. En otros casos se complementa la democracia representativa con elementos de democracia directa, como es el caso de los presupuestos de Porto Alegre.”*
- Foros o consejos: son reuniones que agrupan a un conjunto de ciudadanos en función de criterios territoriales o porque comparten intereses comunes sectoriales respecto a un área o tema.
- Innovaciones deliberativas: a través de tales instrumentos se promueve la discusión y reflexión ciudadana sobre temas que les afectan por medio de un proceso deliberativo como los jurados ciudadanos, los talleres de futuros.

La gran variedad de las otras innovaciones existentes hace difícil su clasificación y, por tanto, una valoración sistemática de su utilidad o efectividad. Por utilizar algún criterio, podemos distinguir entre

- Por su formalización o estabilidad entre aquellas caracterizadas por una alta formalización legal, normalmente estables y con participantes colectivos o individuales, como los nuevos consejos territoriales o sectoriales, y aquellos

instrumentos menos formalizados legalmente y que se utilizan para decisiones o proyectos concretos, abiertos a la participación de todos los ciudadanos.

- Por su mayor o menor orientación al diálogo o la deliberación, entre aquellas que buscan la consulta, intercambio de información, resolución de conflictos de intereses entre grupos enfrentados, o promover la creatividad de nuevas ideas o soluciones, y aquellas destinadas más bien a incluir a grupos normalmente sin voz.
- Por el carácter decisorio o no en el proceso adopción de políticas, o por el grado de delegación de poder (de decisión o de gestión) que se hace a los ciudadanos.

“En algunos casos se atribuye un papel de co-gestor o administrador a los ciudadanos, que se ejemplifica en ciertos municipios en Alemania o Reino Unido o España donde los usuarios de los servicios o las asociaciones cívicas cogestionan los servicios, haciéndose cargo de piscinas, museos, centros culturales o cívicos, de mujeres, jóvenes, etc. En otros casos co-deciden la asignación de parte de los presupuestos de sus barrios para tareas concretas.”¹⁵⁰

4.2.3 Criterios de elección y evaluación de instrumentos participativos

Hay varios criterios que, en función de los objetivos perseguidos por los ciudadanos y las autoridades, permiten decidir que instrumentos participativos son los más adecuados, así, diferentes autores europeos señalan por ejemplo:

- Grado de información que se obtiene (por ejemplo sobre las necesidades de los ciudadanos) y los planificadores y decisores pueden aprender los unos de los otros(Consejo consultivo Jurado).
 - Mejores resultados de política pública. Impacto en políticas (Referéndum Presupuesto participativo)
 - Mayor aceptación de la planificación y las decisiones tomadas

¹⁵⁰ Idem. p.12.

- Debe llevar a una participación de grupos que sean socialmente lo más representativos posible Representatividad (Jurado Encuesta deliberativa). Extensión (Referéndum Presupuesto participativo)
- Coste o dificultad organizativa (Consejo consultivo Forum ambiental)
- Capacidad Educativa (Presupuesto participativo Planes estratégicos)

4.3 Síntesis

De acuerdo a todo lo expuesto, queda claro que para los estudiosos citados, existen una serie de aspectos necesarios a tomar en cuenta en la participación en los gobiernos locales, lo que deben tomarse a la hora de elaborar las tipologías, estas son:

- Información
- Aprendizaje
- Intercambio
- Codecisión

Estos conceptos deben ser relacionados según algunos con:

- Política de información y rendición de cuentas
- Cogestión

Además debe tomarse en cuenta el tipo de involucramiento entre los ciudadanos en el tratamiento de los temas de interés público que puede ser autónomo o corporativo (distinción que se da según diferentes niveles y características).

Los elementos se pueden relacionar con los sistemas de participación elaborados por Campuzano para dar la siguiente matriz que sirva para elaborar las tipologías en el caso de Ecuador:

Matriz para elaborar tipologías de participación ciudadana en los gobiernos locales¹⁵¹					
Aspectos de participación ciudadana (nivel)				Tipo de involucramiento	
	Alto	Medio	Bajo	Autónomo	Corporativo
Información					
Aprendizaje					
Intercambio					
Co-decisión					
Cogestión					
Política de información y rendición de cuentas					
Participación en presupuestos participativos					
Capacidad para conducir procesos organizativos					
Nivel de convocatoria					

Fuente: Elaboración propia

Asignando diferentes puntajes a la adaptación de esta matriz al caso ecuatoriano, finalmente se podrá determinar el sistema de gestión en que se está:

- Sistema de gestión participativa tecnificado y frágil
- Sistema de gestión con participación instrumentalizada
- Sistema de gestión participativa estable y fuerte

¹⁵¹ Matriz elaborada por Mileny Santillán, como ejercicio de relación entre aspectos y tipos de participación.