

**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 6. Contrastación y descripción de modelos y tipos en casos ecuatorianos.

Cabe mencionar que la síntesis expuesta a continuación sobre los casos ecuatorianos obedece a un trabajo de campo llevado a cabo como pasantía para la producción de esta tesis, a través del Convenio que mantuvo FLACSO, con la Cooperación Técnica Alemana (GTZ) 2003-2004. Los datos recabados a continuación son producto del trabajo realizado en conjunto tanto con los equipos técnicos de las municipalidades mencionadas infra y el equipo del Componente de Gestión Social y Participación del PROMODE, en el cual participé¹⁷².

6.1. Municipio de Saquisilí. (Provincia de Cotopaxi)

Saquisilí se encuentra ubicado en la provincia de Cotopaxi, cuenta con una población de 20.816 habitantes de las cuales son 11.018 mujeres y 9.809 hombres. La población está distribuida de la siguiente manera:

Parroquias Rurales: Chantillí 823, Cochabamba 4.266.

Parroquia Urbana: Saquisilí 10.988.

Una característica muy destacada en los análisis de participación ciudadana es que se trata de un cantón con un fuerte componente étnico. De acuerdo a datos tomados del SIISE

¹⁷² Para la construcción final de esta síntesis se realizaron visitas de campo a los municipios mencionados, investigación en fuentes primarias y secundarias (actas de reunión, planes de desarrollo, ensayos, publicaciones, proyectos, revistas, etc) entrevistas con los alcaldes, así como con los técnicos y demás actores locales involucrados en el proceso. Se recolectaron fichas de campo y se procesaron las entrevistas. También se hicieron reuniones de reflexión luego del material obtenido, con el equipo técnico del PROMODE del componente número 5. El resultado a manera de síntesis de este trabajo son las matrices, que intentan resumir el proceso, estas matrices son de elaboración propia. Material adicional se encuentra en el Server (sistema de archivos electrónicos) de la GTZ.

(Sistema Integrado de Indicadores del Ecuador) la estimación de la población indígena rural es de 52,4%, existe un nivel de pobreza del 75,7 %.

6.1.1 El proceso de gestión participativa. Antecedentes, estructuración y logros

6.1.1.1. Antecedentes:

El proceso de renovación institucional en Saquisilí se da en el año 1996, año en que representantes de organizaciones indígenas participan en elecciones seccionales. Antonio Llumitagsi es electo alcalde con respaldo de las comunidades indígenas y de la organización de segundo grado Jatarishun (Jatun Tandanacui Runacunapac Incashimipi Uyasha Ninchi) perteneciente al Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi, MICC, afiliado al ECUARUNARI y a la CONAIE. (SIISE;2002)

Anterior al proceso del alcalde electo en 1996, indígenas y campesinos estaban excluidos de la toma de decisiones en asuntos locales que los afectaba directamente. El predominio de la población mestiza en la zona urbana y de población indígena en el área rural, excluida de las políticas locales, durante muchos años ha sido un gran obstáculo a salvar para encarar el desarrollo del cantón desde una perspectiva global e integradora, pero es importante señalar que aquella disputa interétnica es la que generó cohesión interna y alianzas dentro del mundo indígena para enfrentar al mestizo, al menos, en las elecciones de aquel año.

Para ello, el proceso se enfoca en Jatarishum, organización de carácter indígena que se consolida como actor político en el escenario local. La misma, agrupa a las comunidades indígenas y campesinas de la localidad y tiene una presencia fuerte a nivel provincial lo que ha facilitado la formación de líderes indígenas y representaciones en algunos espacios locales.

De esta manera, la municipalidad, encabezada por un indígena, plantea la democratización de los espacios de decisión para la construcción de nuevas formas de desarrollo local.

6.1.1.2. Actores:

El Municipio de Saquisilí:

El Municipio de Saquisilí, encabezado por su alcalde fue quien lideró el proceso de renovación administrativa y participación ciudadana en el cantón. Para lograr este objetivo se estrecharon las relaciones entre la alcaldía, los organismos públicos, organizaciones de segundo grado, gremios y asociaciones, ONGs y otras contrapartes para fortalecer el proceso llevado a cabo por el Municipio referido a la gestión social.

Jatarishum:

La participación de la organización Jatarishun en el proceso ha sido importante a nivel del cantón, la misma nace en 1981 con el apoyo de la iglesia católica y agrupa a 39 comunidades y sectores. Las actividades de esta organización se centra en el apoyo al desarrollo de las organizaciones de base en torno a salud, educación y medio ambiente. Uno de sus roles ha sido la intermediación ante diferentes instituciones externas de apoyo para la dotación de servicios y pequeñas obras de infraestructura comunitaria. (Larrea; :1999:134)

Organizaciones de Primer Grado:

Las organizaciones locales en Saquisilí expresan diversos intereses, ocupan posiciones de fuerza, construyen identidades y significados culturales, luchan por la conservación o la transformación de relaciones de poder al interior del propio campo y en su articulación con procesos externos; estas organizaciones en la medida que alcanzan logros en la gestión afirman identidades colectivas, se convierten en nuevas instancias del poder local propiciando una reconfiguración de las relaciones de poder con otros actores en los escenarios locales. Entre ellos destacan: las organizaciones barriales del sector urbano, las organizaciones parroquiales, los sindicatos de transportistas y el Comité Permanente de Fiestas Nuestra Señora del Quinche.

Organizaciones No Gubernamentales

Organizaciones como el Instituto de Estudios Ecuatorianos, Terranova, la cooperación Noruega y la cooperación holandesa, entre otras, tuvieron un rol muy importante en el impulso del proceso de participación, mediante asesoría técnica y apoyo financiero.

6.1.2. Proceso participativo y plan de desarrollo

Al inicio de la gestión, el Alcalde Llumitagsi intenta promover nuevas formas de gestión para el desarrollo local e incorpora la participación de las organizaciones sociales indígenas y urbanas como uno de los pilares de su administración.

Mediante ordenanza se crea el Comité de desarrollo cantonal, en el que participan la población urbana y rural además de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.

En el transcurso de 1998 la propuesta aglutina en torno al Municipio a representantes de la población indígena a través de la Organización de Segundo Grado Jatarishun, población urbana, a través de las organizaciones barriales y parroquiales, sindicatos de transportistas y el Comité Permanente de Fiestas Nuestra Señora del Quinche, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales involucradas con el Cantón. (Vallejo;2002:116)

En cuanto a la conformación del Comité de Desarrollo Cantonal, éste se ha asumido con compromisos débiles, lo cual genera que no funcione plenamente de acuerdo a sus objetivos y por no tener claramente definidos sus roles, se tiene la impresión de existir concertación únicamente con líderes de ciertas áreas y no con el total de la población. “(Siempre estamos tomando la iniciativa, el Municipio en el [Comité de Desarrollo] Cantonal y nosotros en el [Comité Interinstitucional] de Salud. Todavía no están claros los roles y tampoco nuestra presencia porque existen instituciones que saltándose el mandato del Comité, de integrar cualquier iniciativa a los lineamientos del Plan, están entrando a las comunidades sin consulta y con propuestas aisladas”³. (Vallejo;2002: 123)

Esta participación es amplia aunque no se observa una participación en la delineación de estrategias políticas de la municipalidad para enfrentar el desarrollo en las áreas rurales menos aún para el desarrollo integral del cantón.

El Plan Participativo de Desarrollo Cantonal de Saquisilí se da paulatinamente dentro de esta coordinación. Se destacan cinco fases:

1. Preparación del proceso
2. Elaboración de la metodología participativa (operativización y sostenibilidad del proceso, presentación de la propuesta y convocatoria)
3. Autodiagnóstico comunitario y barrial
4. Generación de propuestas
5. Fase de socialización del plan participativo y Concertación

El plan contiene cinco áreas estratégicas de desarrollo en las que trabaja:

1. Salud y saneamiento
2. Educación
3. Desarrollo infantil y juvenil
4. Medio ambiente y desarrollo sustentable
5. Desarrollo urbano.

6.1.2.1. Logros

Se ha logrado involucrar a los habitantes del cantón en las actividades del Municipio, poseen mayor información y conocimiento a cerca de las gestiones municipales y roles. Esto permite generar niveles de control social y eficiencia en las gestiones municipales por tanto se han logrado mejorar ciertos servicios municipales.

Se estableció un espacio de encuentro y reconocimiento institucional y social para los

procesos participativos aunque no toda la gente esté al tanto de la existencia de dicho espacio.

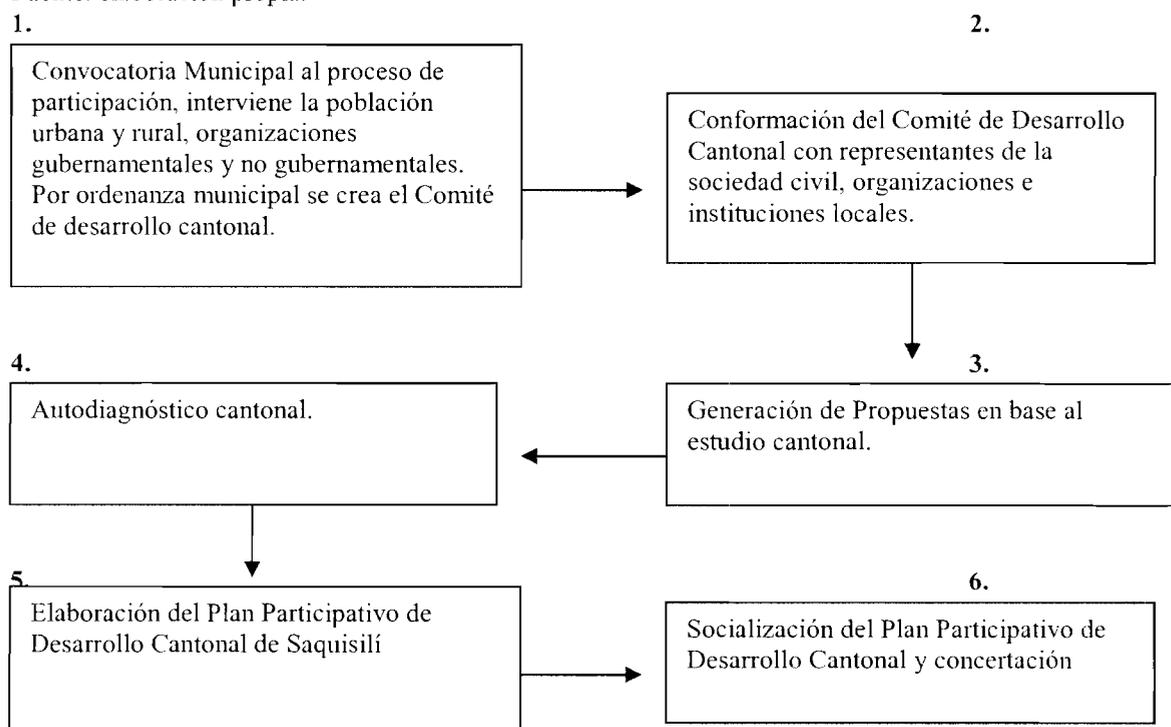
6.1.2.2. Debilidades

Existe desconfianza en el proceso participativo instaurado en el cantón, generando niveles de desinterés y falta de compromiso en la población, especialmente mestiza quienes sienten que no se han obtenido los resultados esperados en los procesos desarrollados hasta el momento; incluso en algunos sectores de la población mestiza se han dado manifestaciones de oposición a las acciones llevadas a cabo por el Municipio y el Comité de Desarrollo.

Aunque esto puede considerarse como un rezago que el Municipio ha debido enfrentar desde sus inicios debido a la fuerte segmentación interétnica entre la población mestiza de la urbe y las comunidades indígenas rurales (discriminación). Desde el primero se ha realizado un permanente cuestionamiento a la capacidad de los indígenas de llevar a cabo una gestión municipal eficiente y eficaz. (Vallejo;2000: 116)

6.1.3. Fases del proceso participativo de Saquisilí

Fuente: elaboración propia.



6.1.4. Análisis del proceso participativo local

Encontramos en esta experiencia una fuerte incidencia política pues el empoderamiento indígena es el que permite iniciar la transformación participativa local. Ello como parte de un proceso de maduración política de la organización indígena Jatarishum. Se trata de un empoderamiento político que incide en su dimensión institucional, ya que el mismo representante indígena al ser electo alcalde es quien convoca a la comunidad a participar.

Pese a ser un proceso iniciado desde la institucionalidad del municipio, el mismo fue bien acogido por la población quién participa a nivel organizativo pero aún se advierten ciertas ineficiencias en la comunicación al interior del municipio y la comunidad, especialmente con los sectores mestizos, razón por la cual persiste la resistencia de muchos de estos pobladores.

Adicionalmente, el proceso participativo está en una fase de consolidación que aún no logra la auto movilización y autogestión sino que se encuentra bajo una especie de tutelaje bajo los técnicos y autoridades municipales, se trata de una fase de cogestión municipio-ciudadanos representados en el Comité de Desarrollo Cantonal; de otro lado no se han establecido las condiciones para una mayor apropiación de los ciudadanos del espacio público a través de la rendición de cuentas, veedurías ciudadanas o presupuestos participativos; esto garantiza, en cierta medida, el involucramiento de la población en asuntos públicos lo cual repercute en el empoderamiento y sostenibilidad del proceso.

El trabajo realizado directamente con la organización indígena local ha sido lo que, en su mayor parte, ha permitido la institucionalización de la participación ciudadana en la localidad. Este proceso ha generado mejoras en las condiciones de vida local al atender las demandas de los sectores mayormente marginados y al incrementar las acciones en áreas estratégicas como lo son: salud, educación, producción y medio ambiente.

6.2 Municipio de Pedro Moncayo. (Provincia de Pichincha)

El Municipio Pedro Moncayo se encuentra ubicado al norte de la provincia de Pichincha, su capital es Tabacundo. La población total del cantón es de 16.770 Habitantes¹⁷³ de los cuales 8.035 son población rural y 8.704 constituyen población urbana.

6.2.1 El proceso de gestión participativa. Antecedentes, estructuración y logros

6.2.1.1. Antecedentes

El proceso de participación ciudadana cantonal se fortalece en la Administración de la Ab. Cecilia Mantilla en el año 2000 pero su implementación inicial estuvo a cargo de su hermano Almicar Mantilla quien fuera alcalde en el período 1992-1996 y reelecto en 1996-2000.

El proceso se fortalece a partir del año 2000, con ello se continuó el proceso de gestión participativa pese a la oposición de sectores poblacionales por su condición de mujer. Su trabajo desde la municipalidad permitió continuar con las asambleas locales involucrando así a los ciudadanos en la formulación del Plan de Desarrollo Cantonal y en la posterior toma de decisiones para la ejecución de proyectos, planes y acciones concretas.

“...un Plan de Desarrollo Cantonal es hacer de la participación ciudadana una estrategia que permita ejercer derechos y responsabilidades sobre su desarrollo: capital humano, recursos naturales y productividad, para asegurar un futuro sostenible y sustentable de la región”¹⁷⁴.

¹⁷³ Datos recopilados para el Proyecto de Investigación Sistematización de Experiencias de Gestión Participativa Municipal. PROYECTO GTZ. Diagnóstico Rápido. Julio 22 del 2003.

¹⁷⁴ Idem.

Este inicio permitió otras iniciativas para articular a la sociedad civil y los organismos seccionales, para la constitución y fortalecimiento de las organizaciones de la población y agilitó la participación activa de todos los sectores económicos, sociales, técnicos y políticos en la gestión y ejecución de los diferentes programas, subprogramas y proyectos a través de Mesas de concertación o comités de desarrollo, Asambleas cantonal y parroquiales, Unidad de Gestión del PDCPM, Comités de proyecto o programa.

6.2.1.2. Actores

Entre los principales actores del proceso participativo en el Cantón Pedro Moncayo se encuentran:

- Funcionarios Municipales
- Líderes comunitarios
- Presidentes de barrios urbanos
- Juntas Parroquiales
- Comunidades campesinas del sector rural.

El Municipio

Tanto los funcionarios municipales que facilitaron algunos de los procesos, como los líderes comunitarios y presidentes de barrios que participaron fueron capacitados para trabajar de acuerdo a los nuevos procesos que se instauraron a raíz de la planificación estratégica local instaurada.

Juntas Parroquiales, organizaciones barriales y comunidades campesinas.

Las juntas parroquiales trabajaron activamente en el proceso participativo cantonal al igual que las organizaciones barriales de la zona urbana y las comunidades campesinas del sector rural.

El Municipio a través de organismos de cooperación internacional apoyaron el

fortalecimiento a estas entidades consideradas por la alcaldía como aliados estratégicos de la institución.

Los miembros de las juntas parroquiales electos por votación en el año 2000 llevaron a cabo ese mismo año Asambleas Parroquiales cuyos resultados contribuyeron para la formulación de los Planes de Desarrollo Parroquial. El proceso fue similar al utilizado para formular el Plan de Desarrollo Cantonal: el diagnóstico participativo mediante el cual se trazaron las líneas estratégicas a realizar como parte de la planificación participativa local.

6.2.2 Proceso participativo y Plan de desarrollo

El proceso participativo del Cantón Pedro Moncayo contó como estrategia básica con la realización de los Planes de Desarrollo Parroquial llevado a cabo con las Juntas Parroquiales en coordinación con el Comité Interinstitucional (apoyado por el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo –UNDP-).

Una vez realizados estos Planes de desarrollo, se convoca a la población a través del Comité interinstitucional y se realiza el Plan de Desarrollo Cantonal para dar paso a la conformación institucional que ejecute dicho plan.

Posteriormente, a través de ordenanza municipal se institucionalizaron:

- Mesas de concertación o comités de desarrollo.
- Asambleas cantonal y parroquiales
- La Unidad de Gestión del PDCPM
- Comités de proyecto o programa.

El Plan Participativo de Desarrollo se enfoca en las siguientes áreas estratégicas:

- Desarrollo humano
- Transparencia en la gestión pública.

Y sus objetivos son:

- Fortalecer la participación en el proceso de desarrollo cantonal,
- Fortalecer la formación de talentos humanos locales desde una perspectiva holística a diferentes niveles
- Apoyar la gestión municipal y de las juntas parroquiales en cuatro dimensiones para el desarrollo: ambiental, desarrollo humano, estructura productiva y estructura interinstitucional¹⁷⁵.

6.2.2.1. Logros

- Hay un cambio de actitud de los funcionarios municipales respecto a la Administración Municipal, hoy los miembros del municipio tienen una visión de servicio al interior de la institución.
- Es notorio que las relaciones Municipio-comunidad han mejorado puesto que de parte de la institución local hay una cercanía hacia la comunidad, se trabaja en alianza para llevar a cabo obras y proyectos. Se ha instaurado las bases de una cultura de participación local asumiendo, como comunidad, compromisos para el beneficio de todos.
- Tanto la institución municipal como las organizaciones comunitarias y barriales se han fortalecido.
- Los proyectos, planes y acciones que realiza el municipio parten de una demanda ciudadana reflejada en el Plan de Desarrollo Cantonal.

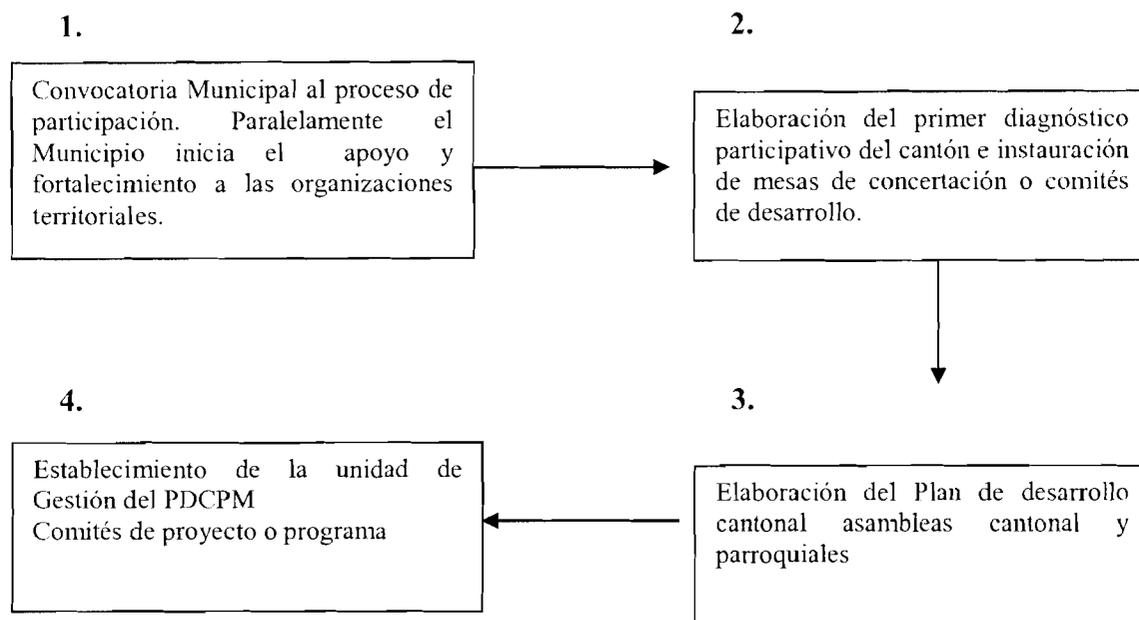
6.2.2.2. Debilidades

- El proceso ha sido lento y aún funcionarios y comunidad se encuentran en una etapa de apropiación de la propuesta.

¹⁷⁵ Folleto: Comité Interinstitucional de Pedro Moncayo: "Buscando Juntos Soluciones se construye un futuro mejor". n.d.

6.2.3. Fases del proceso participativo del Cantón Pedro Moncayo

Fuente: elaboración propia.



6.2.4. Análisis del proceso participativo local

Tal como sucede en el caso anterior, el proceso participativo local es liderado por la institución municipal, en este caso a cargo de una mujer mestiza pero, a su vez, es importante recalcar cómo las organizaciones territoriales han sido un pilar fuerte en este proceso pues han contribuido profunda y permanentemente con el municipio en su tarea de transformación de la gestión municipal.

El respaldo ha permitido instituir permanentemente un comité de gestión conformado por miembros del municipio y representantes de la comunidad quienes ejecutan sus acciones bajo los lineamientos establecidos en el Plan de Desarrollo Cantonal por lo que, se asume, existen buenos niveles de cogestión y comunicación entre estas instancias.

El liderazgo municipal ha permitido la institucionalización de esta nueva forma de participación en el ámbito local. Una forma de apropiación social de la gestión local ha sido a través del espacio permanente denominado “Unidad de Gestión” y los respectivos comités

de trabajo, con lo cual sus miembros tienen un reconocimiento en el espacio público igual que los técnicos municipales.

El abrir espacios participativos y mantenerlos desde la institución --a través de ordenanza municipal- permite asegurar, de alguna manera, la sostenibilidad del proceso ya que bajo está constituido para la comunidad y bajo el mando de ella a través de sus organizaciones, con lo cual se ratifica el propósito integrador de la participación ciudadana en la localidad.

6.3. Municipio de Francisco de Orellana. (Provincia de Orellana)

El Municipio de Orellana está conformado por 12 parroquias, de ellas Puerto Francisco de Orellana es la única urbana y once son rurales: El Dorado, Taracoa, Dayuma, Inés Arango, García Moreno, La Belleza, Nuevo Paraíso, San José de Guayusa, San Luis de Armenia, Alejandro Labaka y El Edén.

Orellana cuenta con una población de 42.010 habitantes¹⁷⁶, cuya composición étnica es variada puesto que habitan allí comunidades mestizas, kichwa, huaorani, shuar y afroecuatorianos.

6.3.1 El proceso de gestión participativa. Antecedentes, estructuración y logros

6.3.1.1. Antecedentes

Orellana inicia su proceso a través de la elaboración del Plan de Desarrollo estratégico a mediano plazo (2002-2012), el mismo cuenta con la asesoría de la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME).

Paralelamente, la estrategia del proceso de desarrollo local se inicia con el fortalecimiento de las organizaciones sociales y del Municipio, el mismo que fue liderado por la alcaldesa

¹⁷⁶ Instituto Nacional de Estadística y Censos. INEC. Censo 2001

de la localidad perteneciente al movimiento Pachakutic

A través de este proceso se busca lograr los siguientes objetivos:

- Consolidar un modelo de participación ciudadana que sea garantía de democracia real,
- Transparencia en la gestión pública,
- Avance en los derechos humanos,
- Acceso a servicios de calidad,

El proceso inicia con la conformación institucional de la Asamblea Cantonal y el Comité de Gestión Cantonal, organismo ejecutor de la Asamblea, ello se logró a través de la decisión política de la alcaldesa y su liderazgo. Con ello se estableció un Plan de Desarrollo Estratégico formulado a mediano y largo plazo, en el mismo documento se aseguró un espacio para la participación ciudadana a través de espacios de deliberación, codecisión y coejecución de proyectos y presupuesto participativo con el fin de implementar un modelo eficiente y transparente en su gestión.

Adicionalmente, el proceso contó con la reorganización de las organizaciones sociales a través del consenso de las mismas y la capacitación en áreas de proyectos, participación y liderazgo.

6.3.1.1. Actores

Para la construcción del Plan de Desarrollo Estratégico, se involucraron algunos actores relacionados al desarrollo cantonal, participaron en las reuniones, asambleas, talleres que permitieron finalmente obtener como resultado un Plan de Desarrollo a mediano y largo plazo. Entre los más representativos están:

- Municipio
- Iglesia Católica
- Juntas Parroquiales
- Organizaciones de Base

Municipio

El Municipio lidera el proceso de participación ciudadana en la localidad. Las experiencias participativas de Brasil se constituyen en un referente local de mejoría en la calidad del servicio municipal, transparencia y articulación ciudadana.

El proceso logra consolidarse pues el Municipio constituye una institución sólida, con presencia y actuación en la localidad.

A través de esta iniciativa se convierte el Plan en el eje articulador de acciones y la brújula sobre la cual se desarrolla la gestión local; asimismo, desde el Municipio se toma la decisión de hacer cambios hacia lo interno con un Plan de desarrollo institucional que permita las condiciones para poner en marcha el nuevo proceso de administración.

Iglesia Católica

Está representada por el Vicariato Apostólico de Aguarico, constituye una institución con una gran presencia en el sector social especialmente por llegar a sectores marginales de la localidad. La misma ha tenido relevancia histórica en su trabajo por el reconocimiento de derechos básicos sobre la tierra, trabaja también con la población en educación, salud, ambiente y desarrollo.

Juntas Parroquiales

Dado que la Provincia de Orellana y sus Municipios son relativamente nuevos, las juntas parroquiales también lo son por tanto aún no constituyen un espacio de representación y tampoco de gestión, sin embargo participan como parte del proceso participativo local.

Organizaciones de Base

Es importante reconocer el papel que juegan las organizaciones de base en la vida comunitaria de Orellana, las mismas giran en torno al área de servicios, casi no existen organizaciones sindicales en el municipio a excepción del Municipio y Consejo Provincial

Las organizaciones barriales aún son débiles pues se encuentra el municipio en un proceso de consolidación urbana; existen barrios con una intensa participación ciudadana (barrios periféricos) pues sus carencias les obliga a estar interesados del proceso para de allí, buscar la solución a sus problemas puntuales.

6.3.2. Proceso participativo y Plan de desarrollo

El proceso participativo local arranca con la iniciativa municipal, desde allí se dicta una ordenanza que crea la Asamblea Cantonal constituida como un espacio de expresión ciudadana y reconocimiento de la diversidad poblacional, pluricultural, multiétnica y el respeto a la naturaleza, para la toma de decisiones, planificación y concertación local sobre aspectos del desarrollo cantonal.

A través de la misma ordenanza se reconoce al Comité de Gestión como la instancia ejecutiva de la Asamblea Cantonal, a las mesas de trabajo intersectoriales como espacios de ejecución colectiva para la cogestión de actividades, proyectos y políticas cantonales expresadas en el Plan de Desarrollo Estratégico.

Las mesas de concertación rinden cuenta al Comité de gestión y ellas tienen una relación directa con los departamentos municipales. La Asamblea tiene una relación directa con el Municipio y con la Unidad de Participación y Desarrollo, una instancia municipal responsable de coordinar y articular los planes y proyectos municipales, con los avalados en la Asamblea.

El espacio ciudadano denominado Asamblea Cantonal está conformado aproximadamente por 400 personas representantes de la sociedad civil: organizaciones de base, dirigentes, representantes de Ong's, representantes del comité de gestión y de medios de comunicación social.

A través de este espacio se coordinan acciones en las áreas de:

- Agricultura
- Saludo
- Medio ambiente
- Producción
- Educación y derechos

6.3.2.1. Logros

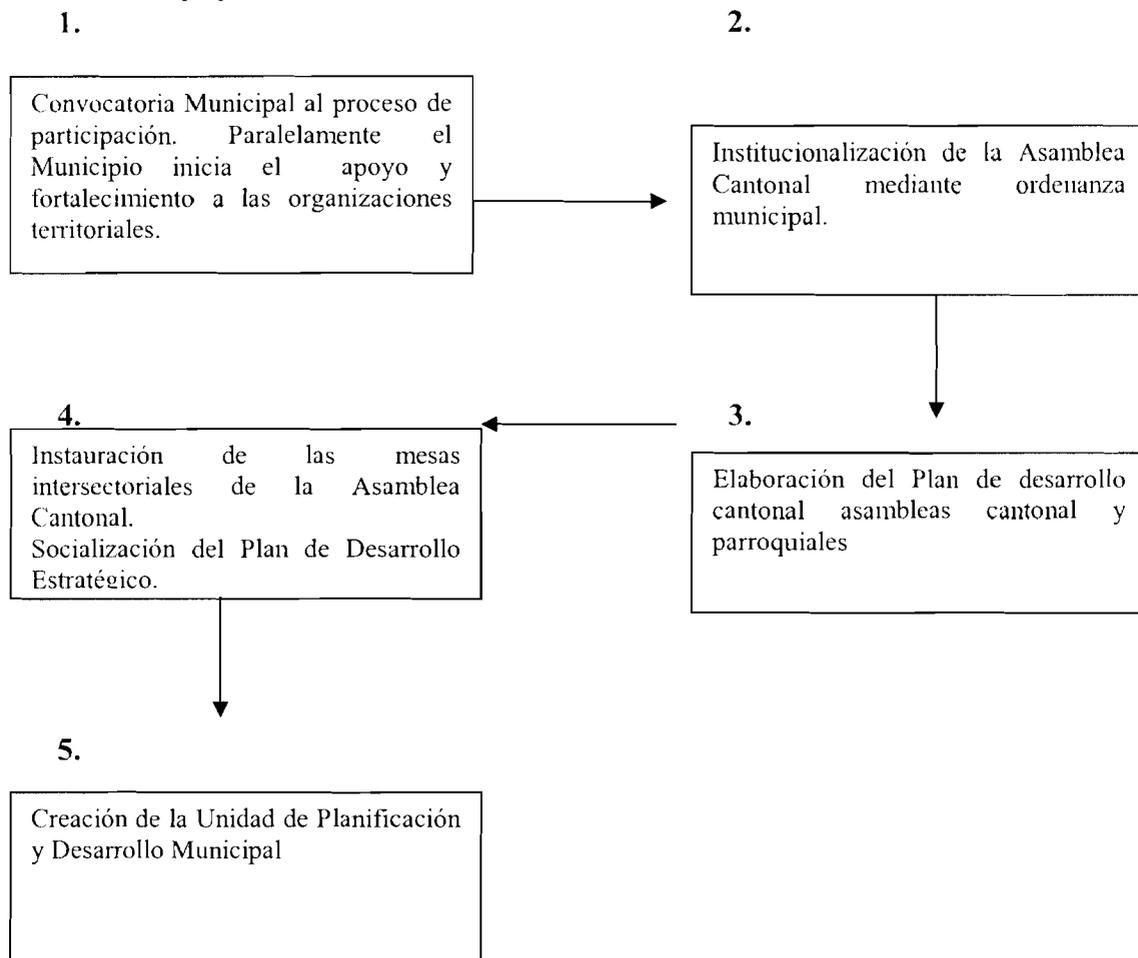
- El Municipio cuenta con un Plan de Desarrollo Cantonal a mediano y largo plazo
- Paralelamente al proceso de instauración participativa se ha buscado fortalecer institucionalmente el municipio lo cual ha permitido mejorar las relaciones comunidad-municipio a través de un cambio notorio en la gestión municipal.
- Se ha logrado cohesionar a los actores que antes estaban dispersos tanto por intereses específicos como por la dispersión geográfica del cantón.

6.3.2.2. Debilidades

- La Unidad de Planificación y Desarrollo, nexo entre la sociedad civil aglutinada en la Asamblea Cantonal y el Municipio se encuentra aún débil y en proceso de consolidación.
- No existen estrategias que permitan una mayor difusión del proceso local al interior y exterior del cantón.

6.3.3. Fases del proceso participativo del Cantón

Fuente: elaboración propia.



6.3.4. Análisis del proceso participativo local

Nuevamente esta experiencia participativa surge exitosamente desde la propuesta municipal dado que la sociedad civil, el momento de conformación de este espacio inclusivo, se encuentra en una situación de dispersión y desorganización.

Esta situación no le resta mérito pero si incide en la capacidad de propuesta directa y liderazgo de la sociedad civil sobre la institución local; dicho proceso cuenta con una debilidad grande como son la falta de recursos municipales para cumplir con los propósitos

y metas establecidas dentro del Plan de Desarrollo Estratégico lo cual frena, en gran medida, el proceso de desarrollo local.

No existe un pleno empoderamiento de la sociedad civil sobre el proceso de desarrollo local emprendido en Orellana pues el mismo continua tutelado por técnicos municipales, esto representa una gran debilidad ya que le resta sostenibilidad al proceso si algún momento hubiera un cambio en la dirección municipal y se retorna a antiguas prácticas.

Tampoco existen mecanismos que contemplen formas de validación de la comunidad sobre las acciones emprendidas desde los planes de desarrollo participativos, tampoco existen espacios de control ciudadano; de alguna manera, esta debilidad en el proceso tiende a generar la sensación de instrumentalización de la comunidad. Ello también repercute en el nivel de información que la comunidad tiene sobre las acciones emprendidas conjuntamente entre la comunidad y el municipio en el marco del Plan de Desarrollo Estratégico.

6.4. Municipio del Cantón Tena. (Provincia del Napo)

El cantón Tena se encuentra ubicado en la provincia amazónica del Napo, ubicada al nororiente del país, es la cabecera cantonal de la provincia y cuenta con una población de aproximadamente 50.0000 habitantes, de las cuales 20.000 habitan en el sector urbano.¹⁷⁷

Cuenta con una población diversa, mestiza, negra e indígena, un 80% de la población rural es quichua hablante. Se considera a este cantón como uno de los más pobres del país.

6.4.1 El proceso de gestión participativa. Antecedentes, estructuración y logros

6.4.1.1. Antecedentes

El proceso de inicia en el año de 1992 a raíz de acciones que sientan las bases para un proceso de innovación en la gestión municipal local.

¹⁷⁷ Datos tomados del Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador. SIISE.

1. El Municipio promueve la realización de un plan de acción dirigido a mejorar las condiciones de vida de la niñez, con el apoyo de UNICEF. Ello repercute en la estructura orgánica de la municipalidad, la cual crea un espacio de representación ciudadano con oficinas de: la mujer, de la juventud y de la tercera edad.
2. A raíz de la elaboración de este plan se conforma un comité de relaciones interinstitucionales para coordinar acciones entre el Municipio y organizaciones locales y Municipio e instancias locales de los Ministerios de Salud y Educación.

Ello genera espacios donde se forman y, en otros casos, se fortalecen actores sociales locales.

A partir de 1996, el Municipio del Tena entra de lleno en el proceso de descentralización a través del CONAM, logrando concreciones en el área de la Salud y con lo cual, paralelamente se desarrolla un Plan de Desarrollo Cantonal, elaborado básicamente desde la Municipalidad y los técnicos de apoyo.

En 1998, el Municipio trabaja con el apoyo técnico de la Asociación Nacional de Municipalidades del Ecuador, AME; a partir de lo cual se establecen espacios dirigidos a la ciudadanía en búsqueda de una mayor democratización de la gestión municipal, la cual aún se mantenía débil.

6.4.1.1. Actores

Básicamente se reconocen dos actores principales en este proceso y un tercero medianamente representativo:

- Municipio
- Organizaciones No Gubernamentales, Ayuda externa.
- Sociedad Civil Organizada

Municipio:

El proceso de participación ciudadana es producto de la asimilación de técnicas para organizar la administración municipal con lo cual se instituyó el trabajo dirigido hacia objetivos puntuales. De allí, se suma la experiencia con UNICEF lo cual logra concretar el Plan de Desarrollo Cantonal.

Es evidente que la Municipalidad encabeza el proceso de desarrollo local y que, este liderazgo, opaca la participación de la comunidad, pues esta última se liga débilmente al proceso pues en muchos casos se da como una herramienta de consulta.

Organizaciones No Gubernamentales, Ayuda Externa:

Entre las organizaciones que apuntalan el proceso de desarrollo local participativo se encuentra UNICEF, quien coordina con el Municipio un proyecto de mejora de la calidad de vida que desemboca en un proceso de desarrollo local se puede decir que, se indujo el proceso más por la presencia de organizaciones externas que por la propia sociedad local.

Asimismo, es importante el apoyo del equipo técnico de MODERSA (Proyecto de Modernización de la Salud) con el cual se apuntala el proceso de descentralización de la salud. Cabe destacar que desde la óptica municipal la participación dio un rol importante a la constitución de un cuerpo de técnicos-asesores de la municipalidad.

Sociedad civil:

El cantón, al inicio de este proceso contaba con una sociedad civil escasamente organizada, entre ellos se contaba con las dirigencias barriales quienes ayudaron a priorizar las obras y a definir el presupuesto municipal desde 1994.

Asimismo, durante la maduración del proceso municipal de desarrollo se fortalecieron grupos de mujeres y jóvenes a raíz de los proyectos apoyados por el Municipio, lo que posteriormente desembocaría en el caso de las mujeres en la creación de la Casa de Mujeres.

La presencia de organizaciones indígenas, pese a ser difusa su acción en el proceso, entre ellas están la FOIN, FOCIN, FAOICIN, AIEN, FICEN; aglutinados en torno de las organizaciones indígenas zonales.

6.4.2. Proceso participativo y Plan de desarrollo

Como ya se mencionó anteriormente, el proceso se inicia con una propuesta de mejoramiento de la calidad de vida para mujeres y niños entre el Municipio del Tena y UNICEF.

El proceso de elaboración del Plan de Acción Municipal por la infancia en 1994 se inscribe en el marco de un proceso institucional bajo asesoría técnica, con lo cual resulta poco participativo para la comunidad pero algunas de las acciones contempladas allí se encaminaron a la formación ciudadana y al impulso de la participación social.

Al siguiente año, el proceso de formación ciudadana y el reconocimiento de la importancia de trabajar en base a proyectos llevaron al municipio a institucionalizar en su estructura orgánica; ello repercutió en el fortalecimiento de los espacios de organización y la difusión de los derechos de cada grupo.

En el segundo período del alcalde Hurtado, año 1996, se convoca al equipo del Municipio de Tena a un taller para definir el plan de acción del nuevo período, en el cual se contempla la actuación en las áreas de salud, educación, turismo y apoyo productivo; mientras que se determinaron nueve programas de acción, con sus respectivos proyectos.

Los objetivos de este proceso fueron:

Contar con un plan cantonal a mediano plazo y mantener las líneas de trabajo iniciadas, especialmente en el campo de las políticas sociales, desembocando en procesos específicos de planificación participativa en los campos de la salud y las políticas de género.

Otro objetivo fue contar con un instrumento de negociación local, puesto que con la existencia del plan se plantearían relaciones estratégicas con organismos públicos o de apoyo al desarrollo, con la intención de obtener apoyo técnico o financiero para el cantón.

Finalmente, el principal: Propiciar el el mejoramiento del Cantón y de las condiciones de vida de sus habitantes a través de la incorporación de demandas específicas de servicios públicos.

Entre diciembre de 1997 y enero de 1998 se trabajó conjuntamente con la comunidad en talleres de diagnóstico y priorización de necesidades sectoriales, se trabajaron áreas como: Salud, Agua Potable, Mujeres y jóvenes, Educación, Producción, Equipamiento básico, Turismo, Grupos indígenas, Medio Ambiente, entre otros.

Esto fue el inicio para la organización de un Plan de Desarrollo enfocado en nueve programas y sus subprogramas respectivos en las áreas de:

- Educación
- Salud
- Producción
- Turismo
- Ambiente
- Infraestructura
- Ordenamiento físico
- Participación
- Fortalecimiento Institucional

El proceso de planificación local se realizó bajo un procedimiento establecido por la AME. Son cuatro etapas de ejecución que se dieron en el cantón:

1. Marco referencial y contextual
2. Diagnóstico Participativo
3. Socialización
4. Difusión y ejecución y retroalimentación

6.4.2.1. Logros

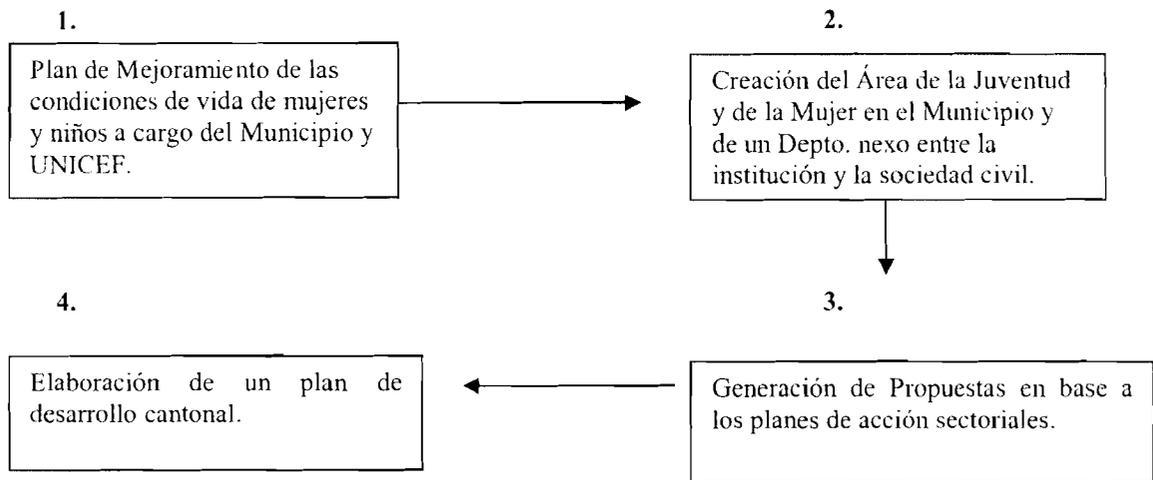
- Se logra institucionalizar una forma de trabajo guiada por la planificación. El mayor impulso al proceso de planificación fue por la voluntad política del Alcalde
- El municipio impulsa el fortalecimiento de las organizaciones locales.
- Se consiguen fondos para los proyectos prioritarios, como son la dotación de alcantarillado urbano, la implementación de proyectos de desarrollo rural, la prestación de servicios sociales priorizado por los grupos (maltrato en el caso de mujeres, salud reproductiva con jóvenes, cobertura de salud en el sector rural, especialmente en la ribera del Napo).
- Se ejecutan la mayoría de acciones planificadas en el Plan Cantonal
- Se implementa una oficina de negociación en Quito, encargada de contactar con las organizaciones e instituciones para ejecutar acciones del plan, además de buscar apoyo técnico y financiero para sus proyectos.

6.4.2.2. Debilidades

- No existe un mecanismo de control social.
- El nivel de participación de la población no ha sido fuertemente incorporado, el sector urbano ha tenido mayor presencia mientras que el sector rural ha participado en un nivel menor.
- Esta reducida participación rural se puede leer como una reducida participación del sector indígena.
- Pese a los años de llevar el proceso y las intenciones de fortalecer su enfoque participativo no se ha llegado a concretar niveles de empoderamiento o el establecimiento de formas de relación distintas con la Municipalidad.
- Se han encontrado limitaciones en la agenda de desarrollo pues existe una falta de una visión integral y a largo plazo del Cantón.

6.4.3. Fases del proceso participativo del Cantón

Fuente: elaboración propia.



6.4.4. Análisis del proceso participativo local

El proceso generado en torno al Municipio del Tena presenta una doble característica. De un lado existe una estricta planificación municipal, un cambio de visión en la gestión municipal emprendida desde su alcalde, quien a su vez, incorpora a la participación ciudadana como insumo estratégico del proceso.

Se impulsaron como espacios de diálogo, negociación y el control de la gestión pública, el Consejo Cantonal de Salud, la Oficina de Juventud, la Oficina de la Mujer. No se ha llegado a un fortalecimiento de los mismos como espacios de control social y de co-ejecución de proyectos o programas, siendo también débil la comunicación entre la Municipalidad y las organizaciones sociales.

Básicamente se distinguen dos deficiencias básicas: una falta de reconocimiento de la comunidad desde una visión igual en la que las acciones se realizan desde la cogestión y un débil canal de comunicación entre la sociedad civil organizada y la institución lo cual no permite llegar a niveles de codecisión y concertación con el municipio.