

**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.

A Hashem, Eloim, Adonai, Dios de Israel,
toda la honra, la gloria y el honor, por siempre.

*A mis padres y hermanita,
con infinito amor y gratitud.*

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 |

Resumen ejecutivo

Esta tesis explora la viabilidad de construir una tipología de la participación en los gobiernos seccionales, para lo cual determina los elementos y variables que podría aproximar un modelo, como una herramienta que pueda aportar a la construcción de gobernabilidad en lo local. Para ello se realiza un recorrido sobre la teoría social y política, que trata de las variables “participación”, “ciudadanía”, “sociedad civil”, “Estado”, “Gobierno Local”.

Luego se analiza la construcción de sistemas, modelos y tipologías, en el tema de la participación ciudadana, analizando los principales tipos identificados en la teoría social. Ello se contrasta posteriormente con casos en iberoamérica y con casos ecuatorianos, para concluir estableciendo criterios metodológicos que permitan la construcción de modelos y tipologías.

Concientemente se optó por realizar en esta tesis un esfuerzo inicial, para que la construcción de los modelos pueda ser abordada: no se llega a establecer un modelo o tipología, pues se considera que ello debería realizarse en un trabajo de campo que excede las motivaciones de esta tesis. El esfuerzo se concentra en el análisis del estado de la cuestión, el marco teórico y los elementos integrantes y ordenadores que puedan participar en la construcción posterior de una tipología de sistemas de gestión participativa municipal.

Se espera que este esfuerzo abra el camino para la construcción de una herramienta que pueda en el futuro servir, tanto a investigadores como a las autoridades políticas locales, en la edificación de una sociedad más participativa y democrática.

Introducción

La participación ciudadana es un tema emergente, en Ciencias Sociales, que ha cobrado una fuerte importancia durante los últimos 10 años. Hay extensa bibliografía al respecto, y varios ejercicios, de esta nueva tendencia, en los gobiernos municipales en el país; a los cuales, tanto la cooperación internacional como el gobierno central han dado apoyo para la ejecución de proyectos, planes y programas que se relacionen con el tema de la participación. Sin embargo, no se ha escrito mucho respecto a modelos de gestión participativa municipal, al parecer, este tipo de experiencias están en su fase de diseño y ensayo, más que de modelización. Esta tesis, intenta contribuir con algunos elementos ordenadores que permitan dar cuenta de los componentes necesarios para modelizar la gestión participativa, recabando información de algunas experiencias nacionales e internacionales, y contrastando la serie de indicadores y elementos que permitan esbozar los criterios para construir un modelo.

En Ecuador, a partir de las reformas del Estado que se inician a fines de los 70 y se profundizan en los 90, en América Latina, el gobierno ecuatoriano se encamina en un proceso de transferencia de competencias a través de la Constitución Política del país y la Ley de Descentralización y Participación Social; con ello se busca transferir progresivamente competencias, atribuciones, responsabilidades y recursos a los gobiernos seccionales, en un marco del proyecto de descentralización y participación ciudadana contenido en la norma constitucional: art. 1, que señala que la administración del Estado es descentralizada, y art. 226, que señala la descentralización como una herramienta administrativa.

Con estos cambios se producen nuevos roles y competencias, tanto para el Estado central, como para las instancias administrativas locales, en los asuntos relacionados en la instancia ejecutiva, reguladora, económica y política. Estas acciones, que provienen de una tendencia mundial y son parte de la política económica imperante, están condicionadas por las lógicas de mercado y privatización de instituciones estatales, donde la competencia de los Estados se ha reducido al mínimo de su funcionamiento, cuyo fundamento es lograr una

administración “eficaz”¹ -justificación neoliberal sobre la administración de los gastos estatales- y, paralelamente, lograr “eficiencia” en la provisión de servicios públicos a la ciudadanía.

En el marco de una economía globalizada, los Estados-nación intentan mejorar la competitividad internacional de sus economías nacionales mediante una *autolimitación de su propia capacidad de intervención*². “*La estructuración de los planes económicos tendientes a cumplir con los compromisos asumidos con el FMI y el BID, entre otros, pone el acento en la reforma del Estado que consiste en privatizaciones, ajuste, desregulación lo que agrava la situación social en América Latina por los efectos excluyentes de las políticas de ajuste y neoliberalismo económico*”³.

Se observa que, en este marco global de la economía internacional, los mayormente afectados de manera directa en la toma de políticas convenientes al interés social son los ciudadanos, lo cual resulta contradictorio ya que en el discurso, la participación ciudadana solucionaría los problemas sociales, pero contrapuesta con la lógica de mercado del modelo neoliberal se observa una tendencia a mejorar las condiciones de la competencia global dejando de lado la solución al problema de los costos sociales.

*“La globalización, como tendencia mundial, que busca la competitividad y la eficiencia ha dejado atrás el proteccionismo del bienestar colectivo y la planificación, estableciendo nuevas relaciones en el escenario social”*⁴.

¹ La eficiencia y la eficacia, desde el BID y el Banco Mundial, son indicadores que, entre otros aspectos, permiten la contención del gasto, para en un supuesto, agilizar los servicios públicos, mejorar el rendimiento y obtener mayores beneficios. La experiencia del trabajo con estos indicadores no necesariamente ha producido los objetivos por los cuales se justifica su existencia en la dimensión que le dan los Bancos.

²Rol del Estado Mínimo, aunque habría una lectura adicional: “El rasgo diferencial con respecto a las expresiones de internacionalización del capital, radica en que escapa al control de los Estados-Nación las condiciones generales de producción, dando como resultado el fin del pleno empleo y la creciente reducción de las políticas sociales”. Stewart, John (1996). Innovation in Democratic Practice in Local Government. En: *Policy and Politics*. Bristol. Vol. 24 No. 1. Urioste, Miguel; Baldomar, Luis (1996).

³ VILAS Carlos, Después del ajuste: la política social entre el Estado y el mercado. UNAM, 1995 Editorial Nueva Sociedad.

⁴ Idem.

Según un informe publicado por la CEPAL, los impactos negativos sobre el empleo y los ingresos, contribuyeron a aumentar la brecha entre ricos y pobres y a extender la crisis social a otros sectores⁵. La desorganización social aumenta tras la destrucción de empleos y de derechos ciudadanos. Basta ver lo sucedido en Ecuador desde 1996 hasta el 2004, la brecha de pobreza aumentó significativamente estos años, en los cuales se asumieron ajustes que se denominaron “*Una política con rostro humano*”⁶”.

La política pública social estatal se adaptó a la economía nacional en base a las condiciones de la *competencia global del mercado*⁷ por encima de las funciones del Estado de velar por el bien común de sus individuos, adoptando medidas de corte neoliberal y reduciendo las prestaciones sociales. En esta reorganización asumida por la tendencia neoliberal se crean nuevas condiciones que permiten generar nuevos modelos de gestión social. El Estado desgastado e insuficiente para enfrentar el problema social, ahora reemplaza su práctica proteccionista, por la conquista de un nuevo modelo de gestión que asimila la participación de la ciudadanía para la toma de decisiones en el ámbito de la política social, desde lo local.

En el Ecuador, estos cambios han representado graves amenazas, para ciertos sectores, a la integración social, por las diferencias socioeconómicas crecientes. “*Estos límites pueden, sin embargo, ser visualizados como desafíos en tanto obligan a reformular el ámbito de las prácticas sociales y abren oportunidades para una reorganización social, planteando condiciones favorables para que el eje de la política se desplace del ámbito estatal al ciudadano*”⁸

La participación ciudadana, entonces, amerita un análisis de contexto, así como de los escenarios vinculantes. Este análisis comprenderá su nacimiento, en el ejercicio de la democracia, como producto de un modelo y un espacio de oportunidad que quizás permita

⁵ CEPAL, Informe de Desarrollo Humano. 2002

⁶ Ver informe UNICEF 2000.

⁷ De acuerdo a Adam Smith, el mercado es la mano invisible de la sociedad, en la misma sobreviven solo los más aptos, aquellos que pueden competir en el mercado. una visión de mundo capitalista basada en la concepción de Adam Smitjçh, pensador económico, el equilibrio produce un desequilibrio social (Marx, crítica a Smith) especialmente en las mismas bases de su productividad: el hombre y la naturaleza. Adam Smith, la riqueza de las naciones. 1983. Barcelona, Editorial Bosch.

⁸ Pérez Baltodano Andrés. *Estado, ciudadanía y política social: una caracterización del desarrollo de las relaciones entre el estado y sociedad en América Latina*, Nueva sociedad, Carácas, 1997.

resignificar algunos elementos ubicados actualmente como de “interés colectivo”⁹, en el marco de la participación ciudadana. Esta visión nos permitirá valorar los elementos con los cuales se construye la gestión participativa, y contar con elementos que nos permitan interpretar de mejor manera lo que algunos autores refieren la participación ciudadana como modelo de gestión permite una nueva articulación entre el Estado y la sociedad civil”¹⁰. Independientemente de lograr una afirmación o negación al respecto, nuestra misión es describir el contexto y definir los aspectos que nos permitan determinar cuales son los elementos sobre los cuales se construye el nuevo modelo de gestión, y su incidencia en relación al Estado y al nivel local.

Partiremos de dos fechas claves: 1995 fecha en la que el Presidente de la República Arquitecto Sixto Durán Ballén decide hacer una consulta popular sobre la Ley de Modernización del Estado y 1997 en la cual la ley de Descentralización es publicada en el Registro Oficial No. 169 del 8 de octubre de 1997.

La consulta del presidente Durán Ballén plantea por primera vez en el Ecuador los temas de modernización del Estado, Descentralización, y concesión de algunos servicios públicos. Se perdió en todas las preguntas; sin embargo, la ley de Modernización abre la puerta para estos procesos. El año 1997 tenemos la ley de descentralización, la crisis institucional (caída de Bucarám), que desemboca en la Asamblea Constituyente (que culmina sus labores en 1998), y que señala en la Constitución un marco para la “gestión descentralizada”.

Mientras estos temas vienen desde la discusión internacional de reforma del Estado, impulsada por Reagan y Thatcher desde mediados de los años 80, al Ecuador llegan con casi una década de retraso. En cuanto al movimiento indígena, el punto de “quiebre” es en los años 90 a 92, con las movilizaciones indígenas por los 500 años, en el período de Borja. En 1992 tenemos a los primeros alcaldes indígenas (Guamote) que tiene una construcción política histórica en su participación como movimiento político, compitiendo con Mahuad en el 98.

⁹ Interés colectivo como término sustraído de la democracia participativa indirecta

¹⁰ Pérez Baltodano, Ob.cit.

En este contexto de la descentralización y la construcción de un proceso fuerte de participación del movimiento indígena en el escenario nacional, se da, entre otras condiciones, un marco adecuado para la generación de nuevos modelos de gestión participativa, que algunos municipios del país han incorporado en su forma de administración, permitiendo el paso a *una nueva cultura democrática ciudadana*¹¹.

Es necesario dar una mirada a estos nuevos modelos de gestión en la administración pública e intentar interpretarlos cuidadosamente; sin embargo, nuestro ámbito de interés está en las prácticas, conceptos y mecanismos utilizados para el ejercicio de la participación ciudadana que construyen sistemas de gestión participativa en gobiernos locales, proceso que ejerce una influencia directa sobre el ámbito local, permitiendo el desarrollo territorial con nuevos parámetros de acción que merecen ser estudiados desde el emergente modelo de gestión participativa.

También será necesario incorporar el análisis de los actores que impulsan la participación ciudadana en el ámbito local capaces de conformar, alterar o impulsar los procesos de participación; será necesario referirse a su conformación, su escenario y la forma de integración social en el ámbito local y, a la vez, sobre la manera en que ejercen influencia para intentar condicionar e injerir sobre las acciones del gobierno que conforman los sistemas de gestión participativa. Nos adscribimos al pensamiento de Joan Font¹² quien afirma que *“quizás el aspecto decisivo de este proceso reside en la solidez que posea la sociedad civil y en su capacidad para problematizar y procesar públicamente todos los asuntos que afecten a los ciudadanos para la construcción de políticas, concertación y vigilancia de los asuntos públicos, en el ámbito local”*.

El análisis de los conceptos, los mecanismos con los cuales se institucionaliza esta nueva forma de participación en el ámbito local, y su inserción en el ámbito nacional, las formas de validación y sostenibilidad del proceso de construcción de sistemas de gestión

¹¹ Criterio obtenido de entrevistas a alcaldes y decisores de políticas realizadas en cuatro municipios ecuatorianos que llevan a cabo procesos de gestión participativa: Pedro Moncayo, Tena, Joya de los Sachas y Saquisilí.

¹² Joan Font, Ciudadanos y decisiones públicas, editorial Ariel, febrero del 2001.

participativa, serán otros elementos que permitirán, finalmente, definir algunos criterios metodológicos para aproximar tipologías de modelos de gestión participativa.

En el Ecuador resulta novedosa esta aproximación en cuanto existen sistematizaciones de algunos gobiernos locales alternativos que funcionan con este nuevo modelo de gestión participativa, existen además algunos estudios de caso y análisis de experiencias; sin embargo, una aproximación metodológica para definir tipologías puede ser una contribución en el marco del componente de Participación y Gestión Social del PROMODE de GTZ llevado a cabo por el Componente 5, por el Subproyecto de Sistematización de Experiencias de Gestión Participativa, cuyo objetivo final es modelizar Sistemas de Gestión Participativa¹³. Creemos que la intención de definir criterios para construir una metodología que permita tipologizar sistemas de gestión participativa, es un primer paso, que contribuirá en procurar el objetivo final del proyecto.

¹³ Esta tesis está suscrita en el marco del Convenio de Cooperación entre el Programa de Modernización y Descentralización (PROMODE) de la Cooperación Técnica Alemana – GTZ y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales- FLACSO, suscrito en Quito el 15 de agosto de 2003.