

**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 7. Criterios y elementos para la construcción de tipologías que permitan definir modelos de gestión participativa municipal**

## **7.1 Criterios Metodológicos**

Después de haber revisado, tanto elementos teóricos, como casos prácticos de gestión participativa, en el ámbito local, hemos abstraído un conjunto de generalidades presentadas a manera de criterios metodológicos que pueden servir para interpretar la dinámica de las experiencias participativas; con ello se pretende describir tanto las características de los modelos de gestión participativa como las relaciones que existen entre actores de los procesos participativos.

Aquí se combinan elementos cualitativos como cuantitativos para visualizar desde estas dos dimensiones, los aspectos concernientes a la aplicación de modelos de gestión y sus efectos en la comunidad.

Los criterios contemplados en esta investigación para la formulación de una matriz para la gestión municipal cuenta con 5 áreas que a continuación describimos:

### **7.1.1 Marco Político**

Dentro de esta área se han contemplado algunos criterios como principios y filosofía del proceso participativo, las relaciones interinstitucionales, las relación municipio-ciudadanos, relación cantón-gobierno, relación intercantonal, relación municipio-juntas parroquiales, instancias no municipales de participación, incorporación de las decisiones ciudadanas en las políticas públicas, asunción de nuevos roles desde la municipalidad. Con ello se busca tener una apreciación desde la perspectiva institucional del municipio en sus acciones llevadas a cabo en las localidades y el reflejo de la participación ciudadana en las políticas públicas.

### **7.1.2 Marco institucional**

La innovación municipal contempla nuevos roles y tareas programáticas. En ello se involucran nuevas prácticas administrativas como presupuestos participativos, fiscalización, manejo de información y comunicación y cambios en la prestación de servicios con lo cual se trata de asegurar niveles óptimos de representación ciudadana en los espacios de toma de decisión oficiales. Además de conjugar con otros componentes estructurales y funcionales propias de estos procesos, lo cual nos permite caracterizar cualitativamente el nivel de innovación institucional.

### **7.1.3 Contexto**

Se trata de recoger las características locales desde donde se desarrolla el proceso participativo, desde sus dimensiones históricas y culturales como indicadores demográficos y de desarrollo para entender las características del espacio donde se realizan estas experiencias cómo inciden los cambios en la localidad, con qué bases parte el proceso y el capital social local con el que se cuenta.

### **7.1.4 Actores**

Con este indicador se busca caracterizar cualitativamente a otro actor fundamental del proceso: la sociedad civil local, de cuya acción e involucramiento depende la instrumentalización o autogestión del proceso y con ello el éxito o fracaso del mismo. Para caracterizarlo efectivamente se han contemplado elementos como niveles de liderazgo local, la participación de las Ong's en el ámbito local, la participación de grupos organizados y no organizados a nivel territorial y la equidad en la participación. La interacción ciudadana con las organizaciones locales, estatales y no estatales delinean la estabilidad o debilidad de los procesos.

### 7.1.5 Resultados

Se trata de un componente cuantitativo que busca medir los cambios generados a raíz de los procesos participativos implementados en determinada localidad. Así se contemplan indicadores como: indicadores de gestión, desarrollo social, promoción de la cultura y formación de ciudadanía; lo cual ayuda a contrastar no solo en qué niveles se genera la participación ciudadana o en qué medida la sociedad civil incide en los procesos, sino también cuáles son los cambios y las mejoras que se pueden percibir en la localidad, tanto en la forma de vida, en el espacio físico, como en cambios subjetivos como la cultura, con apropiación del sentido de ciudadanía por parte de la comunidad.

Estos criterios contemplan la existencia o inexistencia de marcos jurídicos sobre participación, reformas presupuestarias, innovaciones, territorio, descentralización, etc. De esta delimitación de criterios se derivan los elementos que serán presentados como subcomponentes organizados de la siguiente manera:

## 7.2 Matrices para la gestión participativa municipal

### 7.2.1 Marco Político

<b>AMBITO</b>	<b>VARIABLE</b>	<b>INDICADOR</b>
Marco Político	Principio y filosofía	Misión
		Visión
		Objetivos
	Relaciones interinstitucionales	Relación municipio Ong's
		Relación municipio instituciones estatales
		Relación municipales agencias internacionales
		Relaciones intermunicipales

		Relación municipio-juntas parroquiales
	Relación municipio-ciudadanos	Espacios de diálogo municipio-ciudadanos: Oficina municipal
		Instancias públicas
		Instancias no municipales de participación
	Políticas públicas	Incorporación de las decisiones ciudadanas en las políticas públicas Ejecución de proyectos
		conjuntamente con la comunidad
	Asunción de nuevos roles municipales	Descentralización
		Modernización
		Liderazgo
	Aspecto jurídico	Leyes de procedimientos administrativos y recursos administrativos
		Ordenanzas Municipales en torno a la participación, presupuestos participativos y control social
		Derecho al libre acceso ciudadano a información pública

### 7.2.2 Marco institucional

AMBITO	VARIABLE	INDICADOR
Marco Institucional	Participación formal	Elecciones nacionales
		Elecciones locales
		Partidos políticos
		Gobiernos locales
		Organizaciones sociales
	Política administrativa y de participación	Iniciativa: compromiso ciudadano
		Consulta: municipio-sociedad civil
		Conformación de mesas temáticas
		Toma de decisiones
		Cogestión (gestión compartida) /autogestión
		Presupuesto participativo
		Fiscalización de la gestión municipal
	Rendición de cuentas: "accountability"	
	Seguimiento de políticas desde la comunidad	
	Evaluación de políticas desde la comunidad	
	Fortalecimiento del espacio	Capacidad de convocatoria

	ciudadano	Capacidad para la toma de decisiones
		Capacidad para negociar
		Capacidad para hacer propuestas
		Capacidad para administrar
		Capacidad para conducir procesos organizativos
		Igualdad de género
		Incorporación de grupos étnicos
		Espacios de participación directa
	Espacios de participación directa	Consejos
		Cabildos
		Comités permanentes de acción
		Parlamentos
		Audiencias públicas
		Instancias Municipales
		Asesorías Técnicas
		Espacios de participación indirecta
	Espacios de participación indirecta	Referendos
		Consultas
		Encuestas
		Niveles de gestión
	Niveles de gestión	Planes de desarrollo
		Comisiones ejecutivas
		Recursos administrativos y presupuesto
	Recursos administrativos y presupuesto	Ayuda externa /cooperación

		Financiamiento externo
		Autofinanciamiento
	Información y comunicación	Políticas de comunicación e información local
		Incorporación de medios de comunicación locales, regionales y nacionales
		Uso de medios de comunicación alternativos
		E-government: información administrativa por medio del Internet
	Cambios en la prestación de servicios	Cobertura
		Eficiencia
		Calidad
		Costos

### 7.2.3 Contexto

AMBITO	VARIABLE	INDICADOR
Contexto	Características históricas para la participación	Organizaciones locales
		Tradición organizacional
		Características locales propias
		Conformaciones de grupos de resistencia, lucha o reivindicación

	Indicadores locales	Diagnóstico local en: - Salud - Educación - Pobreza - Servicios básicos - Empleo, etc.
	Indicadores demográficos	Población Masculina Femenina Población económicamente activa, etc.
	Indicadores de participación	Organizaciones sociales/ locales existentes
		Número de organizaciones locales
Diversidad cultural	Presencia de grupos étnicos	

**7.2.4 Actores**

<b>AMBITO</b>	<b>VARIABLE</b>	<b>INDICADOR</b>
Actores	Liderazgo	Nivel de liderazgo local Escuelas de liderazgo
	Participación de ONGS	Participación de Ong's en los planes estratégicos y de desarrollo
		Asesorías técnicas
		Apoyo financiero a proyectos locales

		Nivel de involucramiento en los procesos de participación local
	Participación social de grupos organizados	Participación de grupos organizados
		Participación de grupos no organizados
		Participación individual

### 7.2.5 Resultados

AMBITO	VARIABLE	INDICADOR
Resultados	Desarrollo social	Articulación de políticas nacionales y políticas locales de desarrollo
		Mejoras en niveles de vida
		Mejoras en niveles de participación
		Incorporación de elementos de identidad e interculturalidad en el desarrollo local
		Enfoques de género y étnicos
	Promoción de la cultura	Políticas culturales y de participación Promoción de la cultura local
	Indicadores de gestión	Mejoras en niveles de vida
		Mejoras en la gestión pública
		Nivel de satisfacción de los usuarios
		Administración efectiva de recursos