

**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 2. Tipologías, modelos y sistemas para un análisis de la gestión local

En diversas obras sobre gobiernos locales se habla con frecuencia de sistemas, modelos y tipologías asociados con los sistemas de gestión, pero se brinda poca claridad conceptual sobre lo que significan cada uno de los conceptos y su significación.

Es fundamental por lo tanto proceder a definir estos términos, máxime que este trabajo se ubica como un aporte metodológico para la clasificación de los gobiernos locales. Se empezará de los conceptos más delimitados a los más amplios.

### 2.1 Concepto de tipología

Para hablar de las tipologías en los gobiernos locales, es preciso antes tener una definición concisa del término de la cual se pueda partir para estudiar una serie de situaciones concretas.

Se hace referencia entonces a que una tipología es una categoría abstracta que tiene un referente empírico. Trata de una clasificación multidimensional que se crea al combinar las categorías de una o más variables.

*“Las tipologías son multidimensionales, ya que se forman cruzando dos o más variables o dimensiones. Este cruce origina una serie de casillas que serían los tipos... Así cada casilla es un tipo o concepto tipo. Cuando las casillas (tipos son muchas) el investigador puede optar por utilizar solo una parte y no todos los tipos son objetivos de investigación.”<sup>99</sup>*

Entonces, queda claro que las tipologías parten de una serie de categorizaciones expresadas en tipos, lo que hace que sean básicamente un instrumento de análisis conceptual de la realidad empírica.

---

<sup>99</sup> Salvador Guiner y otros. Diccionario de Sociología. Madrid: Alianza Editorial. 1998. p.787-788.

Existen varios procedimientos para elegir las tipologías, uno de ellos es escoger tipos polares y extremos, seleccionando los que puntúan más alto y los que tienen valores más elevados en ciertas dimensiones.

*“Las tipologías pueden construirse de modo verbal sin utilizar datos. En este caso se denominan cualitativas, conceptuales o a priori, o bien pueden formarse de modo empírico, con datos recurriendo a algún procedimiento (cluster) análisis factorial, etc”.*<sup>100</sup>

Obviamente por la extensión del presente estudio, no es posible realizar tipologías de forma empírica, pues ello implicaría analizar miles de datos, algo que requiere el trabajo de un equipo de personas. Sin embargo si es posible hacerlo de modo cualitativo, teniendo en cuenta las diversas experiencias que se han dado en diversos países latinoamericanos. En todo caso es indudable el aporte de las tipologías a la realidad social:

*“Las tipologías conceptuales siguen utilizándose en la actualidad, ya que constituyen un mecanismo útil para la investigación teórica y empírica. Permiten manejar la complejidad de los fenómenos sociales simplificando la estructura y las relaciones implicadas en los procesos sociales”*<sup>101</sup>

## **2.2. Concepto de modelo**

No existe una definición unánime sobre el concepto de modelo, ya que difiere de los campos del conocimiento en que se aplique. No obstante, se puede decir que es una representación simplificada de la realidad que permite comprender algunos procesos sociales implicados. Necesariamente se pierde cierto tipo de información sobre la realidad por lo que el modelo no es asimilable a una reproducción fiel de la realidad misma. En resumen, *“de modo más explícito, puede definirse un modelo como la representación de una teoría o como un conjunto concreto de relaciones de dependencia que habrá de contrastarse empíricamente.”*<sup>102</sup>

---

<sup>100</sup> Idem, p.788.

<sup>101</sup> Idem.

<sup>102</sup> Idem, p.498.

El proceso de construcción de un modelo es altamente complejo siguiendo una estrategia inductiva y deductiva. Un modelo se acostumbra construir de acuerdo con los siguientes pasos

*“A) Definición del problema o problemas que se trate, incluyendo su adecuada conceptualización y operacionalización, decidiendo que es lo que se va a incluir y excluir en el modelo. Se trata en definitiva de aislar y definir las variables (teóricas y empíricas) relevantes para el problema que se investiga.*

*B) Construcción de un modelo informal inicial en el que se plantean los mecanismos para explicar las observaciones seleccionadas, y de un modelo formal en el que se plantean explícitamente los supuestos modelo, por medio de instrumentos existentes.*

*C) Traducción del modelo formal a un sistema matemático.*

*D) Análisis que consiste en la utilización y manipulación matemática del modelo formal.*

*E) Interpretación del modelo consistente en obtener el significado de los resultados, pasando del lenguaje matemático al lenguaje natural.”<sup>103</sup>*

Como se habrá notado, el modelo por excelente que sea a nivel formal no tiene ninguna validez sino es contrastado empíricamente. Esto significa que debería probarse en una serie de casos a nivel latinoamericano para poder afirmarse que tiene alguna validez y pueda ser utilizado como algo que pueda usarse en distintos gobiernos locales.

### **2.3. Concepto de sistema**

El concepto de sistema al igual que el de modelo no está exento de controversia, pero existen aspectos esenciales que se pueden expresar en la siguiente definición del mismo:

---

<sup>103</sup> Idem, p.498.

*“Conjunto de factores interrelacionados de manera tal que forman una unidad compleja, un todo compuesto de partes dispuestas en forma ordenada conforme a un esquema, y dentro de limitaciones o fronteras que permiten su identificación. Se verifica su presencia como un todo, más que como la suma de las partes. Debe tener límites que lo separen de su medio ambiente. Todos los sistemas son subsistemas de otros mayores que forman una jerarquía de subsistemas, sistemas y suprasistemas.”<sup>104</sup>*

Ahora bien, cuando se habla de sistemas, debe hacerse la distinción entre el sistema que existe en la realidad (político o social, entre otros) y la representación que se hace del sistema. Para esto último se tienden a seguir una serie de parámetros y procesos que se explican a continuación:

Los sistemas se agrupan en cierto tipo de categorías, y pueden resultar algunas confusiones cuando se habla de características y comportamientos de sistemas sin identificar y especificar la clase de sistema. Las siguientes clasificaciones aceptadas comúnmente son las más importantes para el estudio de los sistemas.

### **2.3.1 Sistemas conceptuales y empíricos<sup>105</sup>**

Los sistemas conceptuales se ocupan de las estructuras teóricas, que pueden o no, tener un equivalente en el mundo real. Son sistemas conceptuales los científicos, tales como los de la teoría económica, el sistema general de la relatividad, o la teoría de la organización. Los sistemas conceptuales para organizaciones, compuestos de ideas, son distintos a los sistemas empíricos para organizaciones compuestas de seres humanos.

Los sistemas conceptuales son sistemas de explicación o clasificación. También aparecen en los asuntos administrativos prácticos en forma de planes, estructuras de sistemas de contabilidad, y clasificaciones de políticas o procedimientos.

---

<sup>104</sup> Mabel Susana Drovetta y Horacio Mario Guadagnini. Diccionario de administración y ciencias afines. México: Limusa. 1995, p.180.

<sup>105</sup> Toda la clasificación sobre sistemas son autoría de Mabel Susana Drovetta y Horacio Mario Guadagnini.

Los sistemas empíricos son generalmente sistemas concretos de operación, compuestos de personas, materiales, máquinas, energía, entre otras.

### **2.3.2 Sistemas sociales<sup>106</sup>**

Los sistemas compuestos de personas pueden considerarse solamente como sistemas sociales. Las organizaciones de negocios, las agencias gubernamentales, los partidos políticos, los clubes sociales, son ejemplos de los sistemas que pueden estudiarse de ese modo. Indudablemente todos ellos emplean objetos y artefactos que forman sistemas físicos y sin embargo, puede considerarse que los aspectos más importantes son la estructura de organización y el comportamiento humano.

### **2.3.3 Sistemas abiertos y cerrados<sup>107</sup>**

Un sistema abierto es el que interactúa con su ambiente. Todos los sistemas que contienen organismos vivientes son evidentemente abiertos. En un sentido más amplio, ordinariamente las organizaciones son sistemas que funcionan dentro de otros más grandes, y por lo tanto son sistemas abiertos.

Un sistema cerrado es el que no interactúa con su ambiente. Cualquiera que sea el ambiente que rodee a un sistema cerrado no cambiará, o si lo hace, habrá una barrera entre el ambiente y el sistema, que impedirá que éste resulte afectado. Sin embargo es muy dudoso que existan realmente sistemas cerrados.

### **2.3.4 Sistemas permanentes y temporales<sup>108</sup>**

Los sistemas que resisten durante un período prolongado con respecto a las operaciones de los seres humanos que hay en el sistema, son permanentes. Las políticas de una organización

---

<sup>106</sup> Idem

<sup>107</sup> Idem

<sup>108</sup> Idem

de política o de negocios son permanentes, sin que ello signifique que son invariables.

Los sistemas verdaderamente temporales se diseñan para que tengan una duración específica, y luego se disuelvan. En una organización pueden surgir como una necesidad para afrontar una situación coyuntural y luego de lograrse la solución que se perseguía, desaparecen o se reformulan y se convierten en sistemas permanentes.

### **2.3.5 Subsistemas y supersistemas<sup>109</sup>**

El sistema total se compone de todos los objetos, atributos y relaciones indispensables para lograr un objetivo, dado cierto número de restricciones. Los sistemas más pequeños dentro del sistema, se llaman subsistemas.

El término supersistema se usa para hacer referencia a otros sistemas sumamente grandes y complejos.

### **2.3.6 Elementos y operación de un sistema<sup>110</sup>**

Es importante conocer qué elementos conforman un sistema para poder comprender su funcionamiento e importancia. Por ello, seguidamente se hace una breve descripción de los que típicamente puede identificarse en todo sistema.

#### **a. Variables de los sistemas<sup>111</sup>**

Las principales variables de los sistemas son representaciones de ciertas cantidades de información que aparecen como entradas o salidas del mismo.

Esas variables (cantidades) de entrada, se procesan y se analizan para suministrar las variables deseadas de salida, con valores para un determinado objetivo.

---

<sup>109</sup> Idem

<sup>110</sup> Idem

<sup>111</sup> Idem

## **b. Parámetros de los sistemas<sup>112</sup>**

Muchas cantidades que entran en las relaciones entre las variables de entrada y salida, se consideran constantes para un período específico o estilo de operación de un sistema. Esas cantidades, que determinan el estado del sistema, se llaman parámetros. Un ejemplo es el tipo de cambio del dólar o el ingreso per capita de los habitantes de un municipio.

## **c. Componentes**

Los componentes de un sistema son sencillamente las diversas partes identificables del mismo.

## **d. Estructura**

La estructura de un sistema es la serie de relaciones entre los objetos y las propiedades de los componentes.

Por ejemplo las relaciones funcionales entre los recursos humanos y el equipo forman de un municipio forman parte de la estructura del sistema. Las relaciones no funcionales entre los recursos humanos pueden existir debido a un mal diseño de sistema o a conflictos de personalidad entre los individuos.

## **e. Proceso**

El proceso total de un sistema es el resultado neto de todas las actividades que se efectúen, para convertir sus entradas en salidas. Se puede afirmar que, independientemente de la complejidad de un sistema, los elementos básicos son funcional y operacionalmente los mismos: entradas, proceso y salidas.

---

<sup>112</sup> Idem

La entrada, el proceso y la salida son comunes a todos los sistemas y son los términos con que se describen todo ellos. Puede definirse cualquier sistema en términos de esos elementos y sus propiedades.

## **2.4. Síntesis**

Como se puede notar, tanto las tipologías como los modelos y los sistemas son nociones que implican una construcción conceptual o empírica realizada por el investigador para manejar y clasificar una serie de conceptos y experiencias humanas.

La diferencia en los temas, radica en que mientras las categorías implican categorizaciones que implican una clasificación, los modelos implican una representación de la realidad que dan cuenta de una serie de procesos sociales, en tanto que los sistemas tratan de la descripción de la interacción de una serie de partes que funcionan dentro de un todo que posee autonomía propia (con sus entradas y salidas)

Las implicaciones de los conceptos citados a la hora de realizar un trabajo de este tipo son fundamentales. En el caso de los gobiernos locales, un sistema tendría que contemplar el funcionamiento de todos los elementos que se poseen, tanto del mismo funcionamiento del gobierno local como de participación de los ciudadanos que en una forma ampliada también constituye parte del gobierno local. A esto hay que añadir que debería situarse este sistema a su vez como un subsistema de una unidad política mayor incluyendo la administración central de un país.

En el caso del modelo, como representación de la realidad este claramente es un instrumento que puede aplicarse para explicar las relaciones de dependencia que tiene el sistema, es decir, sería en este caso un instrumento para el análisis del sistema.

Comparada con la complejidad que tiene los sistemas la noción de tipologías se presenta mucho más sencilla, es una clasificación, que aunque multidimensional, pretende llegar a encasillar ciertos aspectos mediante tipos. En otras palabras la tipología no pretende fijarse

en los procesos ni en las relaciones entre las partes, aunque no necesariamente tiene que ser estática (de hecho la tipología puede tomar en cuenta los escenarios que pueden suceder en determinado período de tiempo).

En relación con la extensión del presente trabajo, debe decirse que es posible tratar de establecer una serie de tipologías básicas de los gobiernos locales, lo que implica el estudio de una serie de casos en Ecuador, lo que por medio de inferencias de pie a realizar las diferentes clasificaciones.

En lo referente a los sistemas, realizar una descripción completa de ellos mediante un modelos, requeriría años ya que estudiar la interacción entre cada una de las partes de un gobierno local teniendo en cuenta su interacción con otras unidades mayores sin duda llevaría muy detallado y costoso. A lo sumo lo que se puede elaborar es una definición de los principales elementos que componen los sistemas de las municipalidades, en este trabajo nos dedicaremos a definir elementos que permitan construir tipologías.