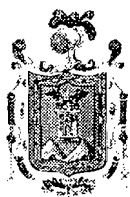

Sistema de Gestión Participativa

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito



MUNICIPIO DEL DISTRITO
METROPOLITANO DE QUITO



Programa
de Gestión
Urbana



CIUDAD

Centro de investigaciones

2001

Programa de Gestión Urbana

Coordinación para América Latina y El Caribe

García Moreno 751, entre Sucre y Bolívar

Casilla Postal 17-01-2505

e.mail pgu@impsat.net.ec pgu@pgu-ecu.org

web: www.pgualc.org

Telefax (593 2) 583 961 / 282 361 / 283 364

Quito - Ecuador

El Programa de Gestión Urbana es una iniciativa del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y de otras agencias de cooperación internacional que ejecuta el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. Busca fortalecer la contribución de las ciudades y pueblos del mundo al desarrollo humano.

La promoción de la gobernabilidad local participativa, la erradicación de la pobreza urbana y el mejoramiento de la gestión ambiental de las ciudades constituyen los ejes principales del PGU en su tercera fase, junto con la construcción de la equidad social y de género. Para impulsarlos, el PGU promueve el uso y distribución equitativa y eficiente de los recursos y moviliza las capacidades e iniciativas de individuos, comunidades, organizaciones públicas, privadas y voluntarias y, fundamentalmente, de los gobiernos locales.

El PGU actúa principalmente a través de la acción de sus socios regionales y locales cuya capacidad refuerza. Esto responde a la voluntad de anclar el Programa en el tiempo y en el espacio. Seis instituciones de amplia trayectoria en áreas de gestión urbana -AGORA XXI (asmoconp@br.homeshopping.com.br) en Brasil; CELCADEL/FLACMA-IULA (iula@iula.org.ec) y CIUDAD (confe@ciudad.ecuanex.net.ec) en Ecuador; COPEVI (copevi@prodigy.net.mx) en México; FEDEVIVIENDA (fededuc@fedevivienda.org.co) en Colombia e IPES (ipes@ipes.org.pe) en Perú- desarrollan las actividades del PGU-ALC y contribuyen a la sostenibilidad del Programa a largo plazo.

Barrera, Augusto.

Sistema de Gestión Participativa Municipio del Distrito Metropolitano de Quito / Augusto Barrera /

Centro de Investigaciones CIUDAD.- Quito: Programa de Gestión Urbana, junio 2001.

96 p. - (Cuaderno de Trabajo No. 85).

1. GOBIERNO LOCAL. 2. GOBERNABILIDAD. 3. PARTICIPACION SOCIAL.
4. DEMOCRACIA. 5. GESTION PARTICIPATIVA. 6. AMERICA DEL SUR. 7.ECUADOR. 8. QUITO.

I. Programa de Gestión Urbana. II. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

III. Centro de Investigaciones CIUDAD. IV. Serie Cuadernos de Trabajo.

Las opiniones vertidas en el presente documento son de exclusiva responsabilidad de su autor y no reflejan necesariamente los criterios del Programa de Gestión Urbana, del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de la Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito, de IDRC, de FAO ni de IPES.

Sistema de Gestión Participativa Municipio Metropolitano de Quito

Coordinación Regional del PGU-ALC

Yves Cabannes, Coordinador Regional
PGU-ALC
García Moreno 751 entre Sucre y Bolívar, Quito
P.O. Box 17-01-25-05
Tel. Fax (593 2) 282 361 / 282 364 / 282 371
Email: pgu@impsat.net.ec; pgu@pgu-ecu.org

Elaboración del Documento

Augusto Barrera G.
Centro de Investigaciones CIUDAD
Fernando Meneses (265) N24-57 y Av. La Gasca
Tel. (593 2) 225198 / 227 091
Fax. (593 2) 500 322
Quito, Ecuador
E.mail agosto@ciudad.ecuanex.net.ec
www.ciudad.org

Contribuciones

Paco Moncayo G.
ALCALDE METROPOLITANO
Municipio del Distrito Metropolitano de Quito
Venezuela y Chile, Palacio Municipal
Tel. (593 2) 583 831
Fax. (593 2) 583 832
Quito, Ecuador
E.mail: pmoncayo@quito.gov.ec
www.quito.gov.ec

Diego Carrión
Director General de Gestión del Desarrollo
Municipio del Distrito Metropolitano de Quito
García Moreno 1130 y Chile
Tel. (593 2) 584 346
Fax. (592 2) 580 813
Quito, Ecuador
E. mail: dcarrión@quito.gov.ec
www.quito.gov.ec

Coordinación Técnica de la Serie

Nancy Sánchez R., Coordinadora de Información y Comunicación, CIUDAD / PGU-ALC
Email: nancy@pgu-ecu.org

Diagramación

Anita García B.
Centro de Investigaciones CIUDAD
Email: anita@ciudad.ecuanex.net.ec

Impresión

Imprimax
E-mail: imprimax@wacom.net.ec

I N D I C E

pág.7 • **P r e s e n t a c i ó n**

pág.9 • **s e c c i ó n 1**

*Marco conceptual: gobernabilidad democrática
ciudadanía y participación*

pág.9 • Gobernabilidad democrática

pág.11 • Ciudadanía

pág.13 • La participación social y ciudadana

pág.16 • Gobernabilidad, democracia y participación: el nuevo rol del
Gobierno local

pág.19 • **s e c c i ó n 2**

Gestión y participación en el MDMQ

pág.19 • Gestión municipal y la participación social en el MDMQ

pág.19 • Organización social y participación en el MDMQ

pág.27 • La gestión municipal: límites actuales

pág.30 • Oportunidades, acumulados y apuestas

pág.33 • **s e c c i ó n 3**

Sistema de Gestión Participativa I

Objetivos, fundamentos

pág.35 • Objetivos

pág.36 • Fundamentos praxeológicos

pág.36 • Subsistemas y funciones

pág.41 • sección 4

*Sistema de Gestión Participativa II
Niveles, instancias, fases y flujos*

- pág.41 • Niveles, instancias y flujos
- pág.43 • Cabildo Quiteño
- pág.46 • Cabildo Zonal
- pág.47 • Asambleas parroquiales urbanas
- pág.47 • Asambleas y Juntas parroquiales rurales
- pág.48 • Cabildos barriales o comunales
- pág.48 • El ciclo de la participación: una visión dinámica
- pág.49 • Fases del ciclo
- pág.50 • Formas y mecanismos

pág.53 • sección 5

Sustentabilidad, programación y puesta en escena

- pág.53 • Factores de sustentabilidad
- pág.53 • Racionalidad y voluntad política
- pág.55 • Capacidad de innovación y realización institucional
- pág.57 • Recomendaciones

pág.61 • Bibliografía

pág.65 **A N E X O 1** Ordenanza No. 046 “De sus comisiones y de la participación de la comunidad”

pág.73 **A N E X O 2** Nueva zonificación. Zonas. Parroquias y Barrios

pág.91 **A N E X O 3** Criterios para el proceso de sectorialización

P R E S E N T A C I O N

Este trabajo contiene algunos de los resultados de la Consulta Urbana realizada por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y el Programa de Gestión Urbana de Naciones Unidas para América Latina y El Caribe (PGU-ALC), en el período comprendido entre agosto de 2000 y febrero de 2001.

Inscrita en una vigorosa y cada vez más amplia corriente de democratización de los gobiernos locales, la 'Consulta Quito' consistió básicamente en elaborar el diseño conceptual de un sistema de gestión territorial participativa. A diferencia de otras experiencias latinoamericanas, la apuesta por la participación en el caso de Quito, está activada desde las esferas institucionales. Esto no significa que la demanda de participación ciudadana haya estado ausente. Más bien ha permanecido latente e invisible, subordinada a viejas modalidades de relación estado-sociedad caracterizadas por el clientelismo y la fragmentación social y territorial.

La transformación de las instituciones y de la cultura política de una sociedad ocurre en ciclos largos. Por ello este esfuerzo es apenas el primer paso en un recorrido que con seguridad tendrá obstáculos. Con todo y eso, la reconstrucción del sentido de lo público, el fortalecimiento del tejido social, la democratización de la gestión y la búsqueda de mayores niveles de equidad, son sin duda objetivos que ameritan la inversión de energías sociales e institucionales.

El texto que se presenta está organizado en cinco secciones y tres anexos. La sección 1 está dedicada a establecer los referentes conceptuales del sistema de gestión territorial participativa. En la sección 2 se presentan, además de un rápido diagnóstico del estado de la gestión municipal y la participación ciudadana en el Distrito, algunas oportunidades y apuestas que inspiran la propuesta. En las secciones 3 y 4 se desarrolla el diseño del Sistema de Gestión Participativa para el Distrito Metropolitano, detallando sus componentes, niveles, funciones y encadenamientos. Finalmente la sección 5 se refiere a la sustentabilidad del proceso y su puesta en escena.

Han sido integrados tres anexos. El primero contiene el texto de la Ordenanza Municipal 046, por la cual se instituye el Sistema de Gestión Participativa. El anexo 2 contiene la nueva división territorial y administrativa del Distrito, en el que se precisan las nuevas zonas, parroquias y barrios metropolitanos. Finalmente, el anexo 3 es un documento de criterios con los que se elaboró la nueva 'sectorialización'.

Este trabajo no hubiera sido posible sin el apoyo entusiasta de varias personas e instituciones: las autoridades y funcionarios del Municipio Metropolitano de Quito, particularmente del Alcalde Paco Moncayo y del Arq. Diego Carrión, Director de Gestión del Desarrollo; del Programa de Gestión Urbana PGU-ALC, especialmente de Yves Cabannes, Coordinador Regional del PGU-ALC, de los hombres y mujeres que participaron en los talleres y eventos consultivos y del personal académico y administrativo del Centro de Investigaciones CIUDAD. Mención especial merecen Franklin Ramírez y Mario Unda por sus valiosos aportes a lo largo del proceso. Para todos ellos, un cumplido agradecimiento.

Augusto Barrera

s e c c i ó n 1

MARCO CONCEPTUAL: GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA, CIUDADANÍA Y PARTICIPACIÓN

El Sistema de Gestión Participativa del MDMQ tiene como propósito la democratización de las relaciones entre el Estado y la sociedad. Ello supone la puesta en juego de una serie de instrumentos y mecanismos que de forma conjunta y global propicien y activen la participación, la planificación y el control de la ciudadanía en los distintos momentos y esferas de gobierno y gestión pública locales, al tiempo que se propicia la mayor eficiencia de éstas. Para el apuntalamiento del SGP es necesario, por tanto, la conjugación de las variables formales, institucionales y procedimentales del sistema de gobierno local con aquellas que aluden a las modalidades de participación, comunicación y organización de la población.

Para la vinculación operativa de estos niveles, se ha optado por un marco de conceptos y aproximaciones teóricas a través de la construcción de un campo analítico que vincule las nociones de gobernabilidad, participación y ciudadanía, como complejos de sentido para una comprensión de los modos de construcción de una democracia ampliada.

Gobernabilidad democrática¹

Existen al menos tres definiciones mínimas para entender el problema de la 'gobernabilidad' en un amplio espectro de situaciones. Entre ellas no existen grandes incompatibilidades sino más bien ciertas distancias que deben ser disueltas y relacionadas adecuadamente para pensar el caso local:

a) el término gobernabilidad designa una situación en que las instituciones y organizaciones estatales son capaces de implementar de manera exitosa y estable sus planes, políticas y objetivos explícitos, al mismo tiempo que pueden obtener el consentimiento de la ciudadanía;²

¹ Esta parte del texto recoge algunas elaboraciones de Franklin Ramírez, Documentos de trabajo de CIUDAD, 2000.

b) se refiere a una situación en donde las autoridades políticas gozan de legitimidad, confianza y consentimiento por parte de la población, son capaces de incorporar a sus planes y programas las aspiraciones, deseos y demandas de los ciudadanos y tienen mecanismos fluidos de comunicación de doble vía con la sociedad civil; y

c) apunta a una situación en la cual los poderes públicos (ejecutivo, legislativo, judicial, informativo) se hallan en situaciones de equilibrio; el conflicto entre ellos se mantiene en niveles moderados.

En otras palabras:

- Las instituciones públicas cumplen con eficiencia, eficacia, transparencia, responsabilidad, prontitud las metas que se propusieron y mejoran con ello la calidad de vida de las sociedades administradas. Esta situación ayuda a que los ciudadanos cumplan y respeten el marco institucional en que se desarrollan estas políticas.
- Los ciudadanos comunes pueden acceder con facilidad a la estructura estatal, sus demandas son canalizadas a través de vías institucionales destinadas para ello; se les atiende y sus peticiones son procesadas administrativamente hasta encontrar una resolución adecuada para las partes. Esto hace que la población confíe, respete y encuentre que la existencia de esas instituciones estatales tiene sentido, utilidad, que les pertenecen. Se trata de construir cohesión y mutua sensibilidad entre la población, los poderes intermedios y el aparato gubernamental.
- Los poderes del Estado y los distintos niveles territoriales de gobierno no tienen un nivel de conflictividad "beligerante" entre sí; las discrepancias institucionales se manejan por medio de los procedimientos diseñados para el efecto. Se trata de una situación de estabilidad, coherencia y acuerdos mínimos.

En resumen, una situación de gobernabilidad describe: a) una gestión eficaz del aparato estatal, sobre todo en la aplicación de los instrumentos para manejo de políticas públicas; b) la cohesión y mutua sensibilidad de la población, las organizaciones intermedias, los intereses civiles y el Estado; c) la consolidación y estabilidad de las instituciones propias de un Estado Constitucional Democrático (cfr. Bustamante, 1997).

Algunos de estos requerimientos pueden cumplirse dentro de regímenes no democráticos, incluso en algunos de corte autoritario, déspota o en monarquías donde el poder está altamente concentrado. Por ello es necesario aclarar que los supuestos anteriormente nombrados deben operar en un marco de normatividad democrática.

La gobernabilidad democrática abarca los anteriores elementos pero su definición se amplía hacia "las capacidades de las instituciones y procedimientos democráticos para conducir efectivamente los procesos sociales, capacidad que hace de la democracia un mecanismo de conducción política" (cfr. Lechner, 1995). Es decir, que además de las exigencias de eficiencia, transparencia, estabilidad dentro de los dispositivos de gobierno, se plantea el problema de la representatividad de los poderes públicos y la participación de los ciudadanos.

De ahí que, gobernabilidad y participación aparecen efectivamente como partes constitutivas de los procesos de construcción democrática, no sólo en el plano de la producción de legitimidad para los sistemas de gobierno ni tampoco en las posibilidades de inclusión, control o mayor representación de la sociedad sino, fundamentalmente, porque conllevarían a la 'producción' de ciudadanos activos, autónomos y responsables de sus vidas y de sus destinos colectivos.

Se asume entonces la directa vinculación e incidencia de la composición y el modo de operación de los gobiernos, es decir los "patrones institucionales" (March y Olsen, 1996), en las relaciones con los ámbitos de la sociedad y el mercado: el problema reside en imaginar, configurar y diseñar nuevos ordenamientos institucionales que permitan una gestión más democrática y eficiente del Estado, basado a su vez en una noción de ciudadanía como compromiso social.

Ciudadanía

"En la tradición continental europea y latinoamericana, ciudadano define formalmente los titulares de unos cuantos derechos en el marco de un Estado nación. Este modelo jurídico formal no permite rescatar las múltiples dimensiones de la ciudadanía en la historia de un país"

(Marshall, 1965). Las ideas de Marshall tienen el mérito de colocar la construcción de ciudadanía en medio de procesos históricos concretos, más allá de la formulación jurídico formal. No sólo que los derechos civiles y políticos, sociales y económicos ofrecen un piso concreto al ejercicio de ciudadanía, sino que la concreción social de tal ciudadanía, ocurre siempre en medio de una particular configuración de la matriz de poder social, de prácticas políticas inclusivas o excluyentes, de procesos de pertenencia o extrañamiento respecto de sus gobiernos. Tal como señala Gutiérrez, "la idea es que esta categoría (de ciudadanía) se construya a partir de unos derechos y de unos sentidos de pertenencia" (Gutiérrez, 1998: 27).

La participación democrática apunta hacia la construcción de ciudadanía en el sentido de afirmación de derechos civiles, políticos, pero sobre todo sociales y económicos - no hay posibilidades reales de ejercitar la libertad e igualdad políticas si no hay mínimas condiciones de igualdad social en términos de educación, salud y seguridad material y, en general, si no existe participación en las principales oportunidades sociales que ofrece una sociedad (cfr. Cunnil, 1999)-, y en el involucramiento real y efectivo en los asuntos públicos. Ello implica tener en mente que los ciudadanos se constituyen como tales en la medida en que disputan y ejercen sus derechos y son capaces de hacer frente a una serie de responsabilidades comunes (deberes sociales) -que van más allá de sus contribuciones económicas (impuestos)- comprendidas dentro de sus compromisos sociales para la satisfacción de las necesidades colectivas. Este nivel apunta hacia la generación de una cultura pública en la vida política contemporánea.

Pero además la participación entraña el establecimiento de dinámicas de apropiación social del territorio: coadyuva en la formación de sentidos de pertenencia e identidad. La ciudad ajena y amenazante, conduce inercialmente a la formación de un sentimiento de extrañamiento y desapropiación. Si no existen prácticas políticas a contracorriente de esta inercia, la ciudadanía deja de tener la dimensión de comunidad política y cívica y vuelve a la definición formal desprovista de un asidero concreto.

Esta participación, caracterizada aquí como democrática, no es cualquier forma de participacionismo. Contempla atributos, sentidos y procedimientos específicos que pasan a ser revisados en el acápite siguiente.

La participación social y ciudadana²

La noción de 'participación' ha corrido la misma suerte de muchos términos ambiguos y polisémicos. Si se procede a una lectura combinada de las transformaciones en la sociedad, en la política y en la economía y, a la vez, de los discursos y de las prácticas sociales, podrá concluirse que, bajo el término de participación puede entenderse casi cualquier cosa: desde los recientes procesos de privatización de los bienes sociales hasta intentos de redemocratización y reordenamiento del poder.

Así, actualmente, los significados y contenidos dominantes de la participación están fuertemente subordinados a los procesos de globalización de la economía, de reestructuración del Estado y a las modificaciones en la relación entre Estado y sociedad. En este contexto la participación está referida a la presencia de actores individuales o colectivos en particulares espacios de influencia en las decisiones estatales sobre las políticas "menos duras", en tanto que las decisiones económicas y las representaciones políticas tienden más bien a constreñirse a ámbitos más cerrados; queda acotada, además, a espacios locales, municipales o comunales con fuerte carácter heterónomo, en tanto las decisiones que marcan el futuro de las localidades están cada vez menos en manos de ellas mismas. La participación, por fin, se entiende como posibilidad de co-administración en la prestación de servicios públicos, incluyendo principalmente su financiamiento y la socialización de costos. El panorama dentro de esta vertiente 'participativa' conduce casi unívocamente a la constitución de "actores sociales sujetos" dentro de una lógica de reproducción de roles, espacios y contenidos predeterminedada. La participación se vuelve contradictoria en la medida en que se abren espacios de participación en ámbitos locales (o parciales), pero se cierra en los nacionales de la "gran política".

Lentamente ha prosperado una práctica-noción de participación con un sentido democratizador, que busca ampliar los campos de desenvolvimiento e incidencia de la acción social. Este sentido democratizador puede presentarse tanto como "aperturas" desde arriba, si es que las iniciativas quedan restringidas al ámbito de la institucionalidad, pero también como construcciones de las organizaciones, movimientos sociales y de la ciudadanía en general. La participación como oportunidad de democratización, de

² Esta parte del argumento está basada en el Capítulo I del libro "Como rayo en cielo sereno. Reflexiones acerca de la participación popular en el Ecuador" de Mario Unda y Margarita Aguinaga. Centro de Investigaciones CIUDAD. Febrero del 2000.

ejercicio de nuevas formas de gestión gubernamental, de mejoramiento de las capacidades propositivas de la población y sobre todo de ciudadanización de las demandas y propuestas viene emergiendo como nuevo campo de ejercicio político.

Los múltiples sentidos que pueden atribuirse a la noción de participación conducen, entonces, a la necesidad de discutirla como parte de proyectos políticos globales. Coraggio³ ofrece una entrada a la relación entre participación y política desde los diversos niveles de participación posibles; menciona a tres, a saber: el primero "tiene que ver fundamentalmente con la reproducción inmediata de los aspectos más elementales de la vida de estos sectores": "su inserción en la producción, en la distribución y en el consumo"; aparece centrado en la familia, el lugar de trabajo y el mercado (p. 218); el segundo nivel sería, básicamente, "una extensión del primero", pero mediado por la existencia de una "organización colectiva", generalmente de carácter particular o corporativa; "se trata ... de mecanismos colectivos de reproducción de los seres particulares" (pp. 218-219); el tercero, "es el nivel de la sociedad", donde "se da la reproducción y eventualmente la transformación de la sociedad y del Estado": es el mundo de la política, el de la acción de los "movimientos sociales fundamentales" (pp. 219, Coraggio, 1991).

En todos ellos hay lucha, "fuerzas en pugna", "disputa de sentidos" (pp. 219-222). Coraggio distingue tres sentidos en pugna: uno, que reduce la participación a una "función de la reproducción" y que, por lo tanto, la encasilla en acciones particulares de seres particulares (p. 221). Otro, que busca, a través de la participación, "legitimar o deslegitimar a los gobiernos concretos coyunturales, al sistema político o al Estado mismo" (p. 221). El tercer sentido en disputa "tiene que ver con la posibilidad de pugnar por un ejercicio autónomo de la soberanía popular": son participaciones activas (p. 222).

El enfoque de participación que adopta este trabajo se sitúa precisamente en el nivel de transformación de la sociedad y la construcción de un sentido democrático.

No puede escaparse que este proceso sólo puede desplegarse en tanto ocurra la constitución de actores-sujetos que 'se hagan' en la dinámica de transformación social.

3 Ver: José Luis Coraggio: Participación popular y vida cotidiana (1989); en: J.L. Coraggio: Ciudades sin rumbo. SIAP-CIUDAD. Quito, 1991, pp. 215-237.

El sujeto y el programa se construyen simultáneamente. La constitución de ese actor colectivo en medio de dinámicas participativas se procesa, siguiendo a Nuria Cunill y Esperanza González, en cuatro tipos de participación⁴; dos de ellas operarían "en la esfera privada": la participación comunitaria, y la participación social; mientras que las otras dos "se desarrolla[ría]n en el ámbito de lo público": la participación ciudadana y la participación política (González, pp. 18-19).

Bajo la denominación de la participación comunitaria caben todas aquellas "acciones ejecutadas colectivamente por los ciudadanos en la búsqueda de soluciones a las necesidades de su vida cotidiana", con o sin presencia del Estado, pero siempre encaminadas al mejoramiento comunitario. Los ejemplos ofrecidos indicarían que estas acciones colectivas pueden estar mediadas por formas organizativas más bien ocasionales, a veces no estructuradas formalmente (comités por mejoras puntuales, construcción de obras, etc).

En la participación social se enmarca el "proceso de agrupamiento de los individuos en distintas organizaciones de la sociedad civil para la defensa y representación de sus respectivos intereses". Añade que este tipo de participación permite la "configuración progresiva de un tejido social de organizaciones que puede ser instrumento clave en el desarrollo de otras formas de participación, especialmente en la esfera pública".

En la categoría de participación ciudadana se agrupa toda "intervención de los ciudadanos en la esfera pública en función de intereses sociales de carácter particular". Se mencionan los ejemplos de la presencia de representantes de los usuarios en los directorios de empresas públicas, veedurías, etc.

La participación política "es la intervención de los ciudadanos a través de ciertos instrumentos [...] para lograr la materialización de los intereses de una comunidad política". Su contexto es la relación entre Estado y sociedad civil y "se inspira en intereses compartidos y no en intereses individuales". Se citan como ejemplos el voto, la promoción o intervención en consultas, cabildos abiertos, etc.

Casi no habría que añadir que estos tipos de participación no aparecen en estado "puro" cuando se producen

⁴ Ver: Nuria Cunill: "La participación ciudadana"; en: Varios Autores: Participación ciudadana. CESEM-Fundación Ebert. México, 1996; Nuria Cunill: Participación Ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos. CLAD, Caracas, 1991; Esperanza González R.: Manual sobre participación y organización para la gestión local, Foro Nacional por Colombia, Cali, 1995.

las prácticas participativas concretas. En la realidad, las acciones de participación en que se ve envuelta la población no pueden ser encasilladas en un solo "tipo", pues combinan características que corresponden a varios de ellos.

Gobernabilidad, democracia y participación: el nuevo rol del Gobierno local

La articulación entre los procedimientos democrático-institucionales de gobierno y la participación de los sectores sociales se sustenta en el reconocimiento de que el nivel estatal tiene incidencia en la configuración y características de la esfera mercantil, donde se asientan y construyen en gran parte los derechos sociales, económicos, culturales. En esta perspectiva se entiende que los procesos de gobernabilidad democrática están íntimamente vinculados al apuntalamiento de determinados 'modos de desarrollo' de una determinada unidad socio-espacial.

Este señalamiento es de vital importancia. Se coloca contrapelo de la visión, aún hegemónica, de que dadas las crisis de los modelos de desarrollo 'estado-céntricos' editados hasta entrados los años 80's sería necesario en América Latina reconfigurar una suerte de estado neo-clásico cuyo principio rector es la noción de que cada cual debe resolver sus problemas individualmente o por medio de estrategias asociativas privadas. Esta lectura bloquea de partida cualquier posibilidad de intervención del sector público estatal como regulador y redistribuidor de la riqueza y oportunidades sociales. Tal interpretación, sin duda, tiene directa vinculación con las fuertes tendencias a la desigualdad, exclusión y estratificación social que vive actualmente la región (la más desigual del mundo con respecto a la distribución de ingresos).

No obstante en contrapartida a estas versiones actualmente existen fuertes indicios de que la desigual distribución del ingreso afecta no sólo las posibilidades de desarrollo económico sino la misma construcción democrática y que, por tanto, el tipo de gasto que efectúe el Estado -gastos en servicios sociales, construcción de capital social- es el componente más importante a través del que se puede incidir en la distribución del ingreso (cf. Cunnill, 1999: 60-61).

De ahí que sea necesario 'resituarse' el debate en torno al papel de los Estados en la promoción de la igualdad de oportunidades por la vía de políticas distributivas con énfasis en las áreas de salud, educación, y empleo. Sólo un énfasis en tal sentido permitiría dar significado a la prosecución los derechos sociales, la ciudadanía y su incidencia en la búsqueda de un modo de desarrollo equitativo. Para tal efecto es necesario enfocar la atención en las bases institucionales de los estados, en su nivel de democratización, en su gestión tecnoburocrática, en la definición de las políticas públicas, en la administración de los servicios sociales; elementos que, a presente, muestran señales de deterioro, ineficacia y obsolescencia.

La institucionalidad política aparece en esta medida como la directa responsable del direccionamiento, calidad y contenidos que sustenten tales políticas de regulación, y los recursos que a ellas se destinen. La idea fuerza es que esta institucionalidad debe ser objeto de intervención, reforma y recuperación como condición y correlato de la extensión de la democracia participativa.

El ámbito local aparece como un espacio privilegiado para la reconstitución de lógicas democráticas en la gestión pública ya que, teóricamente, es en este nivel donde el Estado y la sociedad pueden asociarse con mayor intensidad a partir de la discusión de las demandas y de los intereses locales, y entonces confrontar y producir proyectos de conducción política para la localidad.

Sin dejar de explicitar las limitaciones de los gobiernos locales, sobre todo en relación a la generación de dinámicas de desarrollo económico, cuyos resortes de decisión residen en ámbitos nacionales y supranacionales, el gobierno local -municipal en este caso- tiene varios atributos tales como "la proximidad de la población en la gestión, la mayor capacidad de integrar políticas públicas, la representatividad inmediata y directa de los gobiernos locales, la cultura cívica que considera iguales a todos los ciudadanos, la conciencia de identidad que los actuales procesos globalizadores ha reforzado, como afirmación frente a la homogenización" (Borja, J. 2000).

Al hilo del argumento esbozado hasta aquí, asumir el espacio local como propicio para una gestión participativa implica el establecimiento del Gobierno Municipal co-

mo punto desencadenante de un proceso de extenso cambio político: desde su entorno se deberán implementar paquetes institucionales programáticos con potencial de afectación de su propia lógica operativa, así como del entramado organizativo, la cultura política y la vocación participativa de los actores sociales. Las dos dimensiones de la vida política, la formal-procedimental y la cultural-simbólica, deberán ser afectadas en el curso de este proceso de readecuación institucional.

La democratización de la esfera local supone, de este modo, tanto activar la participación, movilización y politización de la población, como buscar la renovación compartida de valores, criterios y procedimientos para la administración pública.

Estas dos orientaciones apuntan hacia los objetivos de mejorar las condiciones de vida urbana, contribuir a la producción de ciudadanía, a la erradicación del clientelismo, a la transparencia de la gestión pública y a la distribución más justa de las inversiones y de los recursos públicos. La noción de 'governabilidad participativa' cobra cuerpo y contenidos reales con estas referencias.

En suma, si bien es cierto que las instituciones (y sus rendimientos) se corresponden con el tejido social en el que se asientan, no es menos probable suponer que el rediseño institucional de específicas esferas y procedimientos de administración puedan influir de modo decisivo en la lógica organizativa de la sociedad y sus relaciones con los niveles de gobierno (cfr. Robert D. Putnam, 2000). De ahí que, el rediseño de los procesos de gestión y de los marcos institucionales de las administraciones municipales sería un mecanismo apto para desencadenar la reformulación de las actuales lógicas de gobierno y de organización-participación social de la sociedad local.

s e c c i ó n 2
GESTIÓN Y PARTICIPACIÓN
EN EL MDMQ

**Gestión municipal y la
participación social en el MDMQ**

En la historia política de la ciudad contemporánea no se observa una tradición participativa sostenida, densa y extendida. A este resultado no sólo ha abonado la ausencia de una propuesta democratizadora de las administraciones de la ciudad sino, sobre todo, la falta de dinámicas de movilización social que impulsen, demanden y gestionen dinámicas de participación "desde abajo". Esto no supone la ausencia de demandas participativas de la comunidad, a lo sumo demuestra la imposibilidad de que ellas se hayan construido socialmente como tales.

Esta constatación conduce a plantearse varios interrogantes sobre los factores institucionales y sociales que han modelado este tipo de relación entre el gobierno local y la ciudadanía. Con estas preguntas en mente, en esta sección se analizarán la evolución y situación actual de la organización social en Quito y las experiencias recientes de participación, así como el estado de la gestión municipal de cara a gestionar de modo participativo el territorio del Distrito.

Organización social y participación en el DMQ

***Un rápido recorrido a la constitución
de la organización social en Quito***

Mario Unda⁵ sugiere la existencia, durante los últimos cincuenta años, de tres grandes períodos en la conformación social y territorial de la organización barrial de Quito; cada uno de ellos está separado del siguiente por una suerte de "transición" en el que parece predominar la descomposición de las formas pasadas y la formación de nuevas modalidades de organización social y territorial.

5 En esta parte del trabajo se sigue la investigación realizada por Mario Unda: "El movimiento barrial en Quito durante el último medio siglo", una de cuyas versiones fue publicada en la Revista Ciudad Alternativa No. 12, de CIUDAD.

"El primer período se extiende aproximadamente desde los años 30-40 hasta los primeros años de la década

de los sesenta. Por entonces, el desenvolvimiento capitalista de la economía es aún lento y, por consiguiente, es lenta también la diferenciación social; castas y estamentos siguen jugando un rol importante en la estructuración social, mientras las clases se van paulatinamente formando y diferenciando, en un proceso que va a seguir decantándose aún hasta los años setenta. Como movimiento, es decir, como articulación de demandas y de formas organizativas (formales e informales), sigue siendo el movimiento de los barrios que cercan al centro de la ciudad y que se expresan en la Federación de Barrios de Quito. Los comités agrupan propietarios, se demanda infraestructura urbana, los moradores participan poco en la toma de decisiones, pero más en la entrega de trabajo voluntario en las mingas, y las organizaciones se conforman como una suerte de élite superestructural. Por su parte, los nuevos barrios siguen de algún modo aislados: existen, se organizan y tramitan pedidos por fuera del movimiento; sólo llegarán a confluir en el período siguiente."

"La fase de transición hacia el segundo período del movimiento barrial quiteño se había traslapado ya con ese primer período. Por un lado, transcurría, se constituía y se desconstituía un movimiento barrial que articulaba a los barrios pericentrales. Por otro lado, se estaban gestando las condiciones físicas y de organización social que permitirían el surgimiento de un nuevo movimiento. Físicamente, porque su base material, esto es, los barrios de las colinas y los asentamientos más alejados, se habían ido conformando prácticamente durante todos los años que duró la fase anterior. En términos de la organización social, porque incluso su antecedente inmediato, la acción particular, pero básicamente aislada, de cada organización barrial, corresponde a esa misma época. Para que se ponga en marcha el segundo período no faltaba más que un elemento catalizador, que pudiera impulsar las articulaciones de organizaciones y demandas. Ese papel, que antes cumplieron el partido liberal y el Municipio, le correspondió en los primeros años 60 a Acción Cívica de las Fuerzas Armadas, y, articulados a su accionar, a la Iglesia y al Municipio. Si en términos de la organización del territorio urbano no hay modificaciones sustanciales -pues el tránsito polinuclear, se habría producido diez años atrás-, y si la economía sigue su marcha lenta, en cambio, las transformaciones principales se operaron en relación con el sistema político, por el golpe de estado de 1963; los partidos 'entran en receso' y los mecanismos privilegiados de intermediación Estado-Sociedad son otros (en este caso, las Fuerzas Armadas).

También se observa el surgimiento, numéricamente importante, de una nueva forma de organización, que hasta entonces había tenido poco peso: las cooperativas de vivienda. Sin embargo, las cooperativas no dieron origen a un movimiento distinto; por lo general, se mantenían poco movilizadas y, cuando lo hacían, no salieron de su aislamiento particular. Aquellas que sobrepasaban este nivel acabaron articulándose al movimiento de los barrios establecidos y de sus comités pro mejoras".

La nueva fase de transición, que va a durar prácticamente toda la década de los 70, está marcada, en términos de la organización territorial, por el comienzo de la explosiva expansión "metropolitana", que Fernando Carrión ubica justamente a inicios del decenio de los ochenta⁶. Esta nueva forma de organización territorial se caracterizaría por la emergencia de la renovación urbana del centro antiguo y del nuevo centro, y de la expansión urbana hacia los extremos, pero también sobre los valles adyacentes, por una redefinición, incluso espacial, de la centralidad, y por la modificación de la relación centro-periferia.

En Quito se vive un acelerado incremento tanto de la superficie de la ciudad cuanto de la población. Nuevos barrios populares periféricos aparecen literalmente por los cuatro costados de la mancha urbana, y sus moradores dan origen al tipo de organización tradicional: las cooperativas de vivienda, heredadas de los años 60, y los comités barriales. Sin embargo, junto a estas organizaciones, socialmente débiles, aparece una organización que iría a modificar la imagen de los movimientos urbanos: el Comité del Pueblo, organización de inquilinos que aspiraban a ser pequeños propietarios de casas o terrenos. Su masividad y su radicalidad pondrían sobre el tapete la tradicional y muy marcada segregación residencial y la penuria de vivienda que se incubaba en la ciudad. Además, inauguraría una cultura política que reivindicaba la unidad, la lucha y la movilización como instrumentos para conseguir reivindicaciones; de algún modo, las luchas urbanas en el Quito modernizado se inician con el Comité del Pueblo. Se retuvo, sin embargo, el verticalismo y el clientelismo como formas de relación interna y externa⁷.

⁶ cfr. Carrión F., 1987.

⁷ Sobre el Comité del Pueblo sigue siendo insuperable, a nuestro ver, la tesis de Gonzalo Bravo: *Movimientos sociales urbanos en Quito: el Comité del Pueblo*. FLACSO, Quito, 1980.

El tercer período, está limitado, en su inicio -a fines de los 70- por las transformaciones del sistema político con el "retorno a la democracia", y en su finalización -hacia

mediados de los años 80- por los resultados inmediatos de las derrotas de las grandes movilizaciones populares de 1982 y 1983.

En el ordenamiento territorial se observa la extensión de la forma de organización "irregular-dispersa" o "metropolitana", que fue un elemento actuante de la fase de transición anterior: se expande el avance de la ciudad sobre los valles circundantes, se incrementa el número de barrios populares periféricos, sobre todo en el sur y se configura de manera clara un centro ampliado que, desde el centro histórico y La Mariscal, avanza hacia la zona de La Carolina, atraído por la ubicación de los nuevos centros comerciales; este proceso de expansión del centro es también el de su diferenciación, y el de la primacía jerárquica del "nuevo centro" del norte, hacia donde se trasladan rápidamente los principales focos de gestión del capital⁸. Esta redefinición de la centralidad urbana da forma "moderna", por lo demás, a la segregación norte-sur que caracteriza a la ciudad.

El movimiento de integración clientelar recrea las formas tradicionales de relación entre los moradores de los barrios populares y el Estado (central y seccional), desplazándose rápidamente hacia los partidos modernos.

La crisis y su manejo comenzaron a modificar la estructura social de la población, sobre todo en el campo popular, provocando una contención del asalariamiento, pero, sobre todo, una aguda y acelerada precarización de todas las formas de trabajo, el salariado incluido. En la organización territorial de la ciudad, mientras tanto, se procesaba lo que pudiéramos indicar como un perfeccionamiento de la forma de organización territorial "metropolitana" bajo la égida del capital inmobiliario. Este perfeccionamiento supone una radicalización de la segregación norte-sur, a cuya lógica se subordina la "urbanización" de los valles colindantes. La propia acción municipal refuerza esta tendencia, por ejemplo, generando factores de atracción interna en el sur, de modo que los sectores populares no caigan en la tentación de desbordarse hacia el norte, que comienza a ser recapturado por los sectores de mayores ingresos: elegantes edificios y urbanizaciones crecen en las periferias nor-occidentales y nor-orientales, así como en los valles vecinos, rompiendo el poblamiento popular de años anteriores y haciéndolo retroceder por la vía mercantil y por la vía de ordenanzas y obras públicas⁹.

8 Fernando Carrión, *ob. cit.*, pp. 124-128.

9 Véase, por ejemplo: Unda Mario, "Quito, o las dos caras de Dios": en *Ciudad Alternativa* No. 8 (1992), pp. 19-21, y "Anotaciones sobre las principales características del proyecto dominante para Quito": en *Apuntes*, s.p.i. Quito, 1992.

En términos organizativos, mientras tanto, se vive, por una parte, el reflujo general y la merma de la participación real, que torna cada vez más externa la fuente principal de la legitimidad representativa, y, por otra parte, la persistencia de la dinámica asociativa de los nuevos sectores. En las organizaciones vuelve a predominar su carácter más superestructural, reforzándose la distancia con las bases (lo que no significa necesariamente impugnación); la vida del movimiento se traslada a las redes sociales de base. La tentación mayor es asimilarse a una suerte de protomovimiento cautivo de las iniciativas de las clases dominantes, más específicamente de la municipalidad. Las resistencias se debilitan, pero continúan latentes" (M. Unda, 1999).

Con todo, los noventa encuentran una sociedad altamente compleja. Un estudio elaborado por CIUDAD en 1990, daba cuenta de 3160 organizaciones sociales en Quito, legalizadas y registradas en varias dependencias estatales. Con la certeza de que esta recolección representaba apenas un segmento del mundo de las organizaciones sociales, dadas las limitaciones y dificultades en el procesamiento de la información, servía como base para establecer algunas tendencias:

a) Del conjunto de organizaciones registradas jurídicamente, las más numerosas correspondían en primer lugar a las laborales (33.8%), seguidas de las denominadas barriales (24.3%). Los procesos de flexibilización laboral de la última década seguramente modificaron sustancialmente el panorama, así como la extensión de "nuevas formas organizativas" de mujeres y jóvenes que son el último grupo para los noventa con poco más del 3%.

b) Hay un pico de legalización de organizaciones sociales desde los años setenta, en "estrecha relación con la modernización de la sociedad y el aparato estatal". Las organizaciones específicamente barriales presentan dos subperíodos bastante marcados: a) 1970-1978 aparecen predominantemente las cooperativas de vivienda y representan el 21% del total de organizaciones legalizadas; b) 1978-1988 aparecen sobre todo comités pro-mejoras o comités barriales y concentran el 71% de las organizaciones de este tipo. (CIUDAD, 1990: 49 - ss)

d) Durante las últimas dos décadas, el momento de mayor protagonismo y articulación de iniciativas, discurs-

sos y repertorios organizativos desde las organizaciones barriales ocurre a finales de los ochenta, en un tiempo limitado hacia atrás por la decreciente movilización obrera (después de las jornadas del 82 y 83) y hacia adelante por la emergencia del movimiento indígena.

e) A partir de entonces son visibles varias tendencias: i). la proliferación de nuevas organizaciones, particularmente de mujeres, ligadas a proyectos productivos, y prestación de servicios, de jóvenes, dedicadas a la cultura y arte; ii). la fragmentación de la organización y la profundización de las formas clientelares; iii). la 'formalización' de varios asentamientos legales e ilegales que trasmudan de cooperativas de vivienda a 'barrios estabilizados'.

Las experiencias recientes de participación en el DMQ

Desde mediados de la década de los noventa y fuertemente estimulado por los organismos de cooperación internacional, el discurso 'participacionista' comenzó a permear a algunos sectores políticos y académicos. Este elemento del entorno, más que una opción programática clara o la presión y movilización social, condujeron a que varios municipios y entre ellos el MDMQ, pongan en marcha experiencias de participación ciudadana. Al mismo tiempo fueron incorporados en diversos cuerpos legales disposiciones que amparaban tales experiencia¹⁰.

En la práctica reciente de la gestión local en el Distrito, cabe mencionar cuatro modalidades que han sido desplegadas en las últimas administraciones: la microplanificación barrial, las "visiones de futuro", la Asamblea de Quito, las obras de cogestión.

La microplanificación barrial se desarrolló especialmente en barrios populares para priorizar las obras más urgentes de entre todas las demandas de un barrio. Se suponía que dicha planificación se realizaba en una asamblea barrial, con participación amplia y que la población realizaba un cierto seguimiento de la ejecución de las obras. A pesar de todo, no llegó a ser sistemático en el conjunto del Distrito (ni siquiera en el conjunto de barrios populares) y siempre se limitó a pensar el marco inmediato del barrio.

Las "visiones de futuro" pretendían reunir a los actores de una zona (por lo menos, a los actores "visibles")

10 Para un análisis de las modificaciones sobre participación en la legislación reciente ver: Barrera A., Unda, M., "Participación y sociedad en Ecuador", en: Augusto Barrera y otros. Participación, descentralización y gestión municipal. CIUDAD, 1998.

para que construyan, junto con el Municipio, un "horizonte deseado" de la zona hacia un futuro perceptible. Tampoco llegó a ser sistemático, no se extendió en todo el distrito, no profundizó realmente en el trabajo de la visión (reducido el ejercicio a pocas sesiones sin continuidad), no enganchó las zonas con la ciudad y el distrito.

La Asamblea de Quito se planteó como una suerte de Foro de la Ciudad para el tratamiento de temas puntuales de interés para la política municipal. Pretendía concitar la presencia de los principales actores locales. Sin embargo, tuvo una presencia discontinua, dependiente de los llamados de la Alcaldía; su conformación a partir de designaciones realizadas por el Municipio, no logró tener gran representatividad ante la sociedad, a pesar del espacio que, por lo general, le brindaron los medios. Ambas condiciones le impidieron jugar un papel relevante en la gestión local. No obstante jugó un papel protagónico como espacio de convocatoria en la movilización social que ocurrió durante la convulsionada coyuntura en la que se defenestró a Abdalá Bucaram.

La modalidad de 'obras de cogestión', fue un mecanismo ejecutado en la administración del Econ. Roque Sevilla. Institucionalizó el carácter compartido de las obras municipales en los barrios populares. Si bien la cogestión como práctica social es bastante antigua (desde, por ejemplo, la realización de mingas para completar los trabajos requeridos para ciertas obras), era la primera vez que se convertía en política municipal expresa. No obstante que el ejercicio de estas modalidades representaba un paso adelante en la gestión participativa de la ciudad, se trataba de esfuerzos acotados territorialmente que no supusieron una modificación de la lógica general de la gestión y de la relación entre la sociedad y el gobierno locales.

Algunas hipótesis sobre la organización social y la participación en el DMQ

El rápido recorrido que acaba de hacerse, permite formular algunas hipótesis de trabajo sobre la naturaleza de la organización social de Quito.

a) Hay una matriz de relación fragmentada y clientelar de la administración municipal con la población del Distrito que ha sido construida a lo largo de varias décadas.

La conformación histórica de la ciudad, poblada a expensas de oleadas migratorias, produce una lógica de fragmentación social y territorial. Situados en unos territorios específicos (asentamientos, cooperativas, barrios) y sitiados por sus propias demandas básicas (infraestructura, equipamiento y servicios básicos), las organizaciones barriales se han caracterizado por un alto nivel de fragmentación y particularismo reforzado por la forma y los contenidos de la política urbana.

b) Esta naturaleza constitutiva de la organización barrial es uno de los factores que ha obstaculizado la conformación de un movimiento social urbano. Los débiles y dispersos impulsos de constitución como sujetos autónomos se han rendido fácilmente a las modalidades de relación de obras y demandas que no alcanzan a configurar un campo de discusión y deliberación sobre la ciudad.

c) Con las salvedades del caso y con temporalidades distintas, la organización barrial ha representado básicamente a los hombres, adultos y propietarios dejando por fuera otras formas de organización y sobre todo otras racionalidades sociales. Más todavía, las modalidades de relacionamiento tanto dentro de las organizaciones como entre ellas y el municipio ha generado un 'tipo' de dirigente barrial, que actúa más que como representación del movimiento, como mediador-intermediario-negociador en la relación con el municipio. De este modo, se han configurado condiciones para el establecimiento de una tradicional, extendida y a veces hasta aproblemática, por lo natural y cotidiana, forma de clientela.

e) El locus clientelar¹¹ de la relación ha construido sus propios actores, pedagogías y modalidades de reproducción. Aun las organizaciones más radicales y combativas, o con pretensiones de autonomía como las cooperativas de vivienda, han sucumbido al contagio de las modalidades patrimoniales de relación, no sólo con el municipio, sino a su propio interior.

f) Es notoria la ausencia de una elaboración programática progresista para la ciudad y aun de un campo de deliberación sobre los sentidos de construcción de ciudad y ciudadanía. Esta falencia es patente en la debilidad de las elaboraciones programáticas de los actores políticos y sociales que han disputado el poder político del Distrito, pero también en aquellos que lo han impregnado.

¹¹ Para un análisis sobre clientelismo en las ciudades ver: Gutiérrez. F., 1998.

g) Las experiencias de participación no se han articulado dentro de programas estratégicos o sistemas administrativos y políticos de carácter complejo. Su despliegue ha ocurrido de manera discontinua e inconexa, generando ámbitos y esferas de gestión disímiles en cuanto a rendimientos y recursos. La constante ha sido hasta hoy poner en el juego de la participación aspectos marginales y recursos insignificantes. Como consecuencia de ello los efectos democratizadores y pedagógicos de la participación realmente existente son por decir lo menos exiguos. De hecho, nunca han articulado las dimensiones de planificación, ejecución y presupuestación, ni entre ellas como partes de un único sistema armónico. Dejan vacíos grandes (territoriales y temáticos) en las competencias de la participación y de los participantes.

i) El tejido social (entendido como las redes primarias de reproducción de la vida) persiste en el territorio del Distrito, pero está siendo minado por la crisis económica y la degradación social. La crisis vuelca a la gente a las tareas de reproducción inmediata de su círculo restringido, fomenta la disgregación y afecta los sentidos de pertenencia a las redes primarias. El debilitamiento del tejido social y su distanciamiento con el tejido asociativo conduce a que este último se convierta en actor o cómplice de formas de negociación de élites locales y por tanto merme su capacidad de representación social. Cerca de una veintena de organizaciones federativas barriales que existen actualmente (sobre las cuales no hay un "registro oficial") tienen grados diversos de articulación con sus representados, pero en general son débiles y esporádicos. Reproducen, en cierto modo, la misma estructura de representación de un fragmento de los habitantes de los barrios.

La gestión municipal: límites actuales

El Distrito Metropolitano de Quito se rige desde 1993 por la Ley especial que le confiere amplias facultades para el gobierno del territorio. Entre ellas, establecer los lineamientos sobre el ordenamiento territorial, definir la estructura funcional y administrativa acorde con los propósitos que se plantea el MDMQ y alentar las formas de participación social. Las oportunidades que se abren con este nuevo marco jurídico para construir gobierno local son, no obstante los limitados avances, mucho más amplias.

Durante las últimas administraciones se han desarrollado innovaciones significativas en la gestión de algunos servicios públicos en torno a la incorporación de modelos de administración empresariales. Particularmente relevante para el caso del DMQ fue la constitución de las Empresas Municipales: de Obras Públicas (EMOP-Q, mayo 1994), de Agua Potable y Alcantarillado (EMAAP, diciembre de 1993), de Aseo (EMASEO, noviembre de 1993), Unidad de Gestión y Operación del Trole, noviembre de 1995) y la Unidad de Planificación y Gestión de Transporte, diciembre 1996). Pese a que en rigor algunas de ellas tienen absoluta dependencia con la hacienda municipal, su nuevo estatuto ha permitido dotar a la gestión de algunos atributos de racionalidad, eficacia y eficiencia.

Bajo el amparo de la Ley del Distrito Metropolitano, se estableció un proceso de desconcentración administrativa a través de la conformación de las Administraciones Zonales (ordenanzas 2953 y 2955 de julio 1992). Básicamente han sido desconcentradas hasta hoy funciones como la recaudación de impuestos (aunque no existe ningún criterio de reasignación o subsidiariedad); el control de la ciudad, la ejecución de pequeñas obras y aspectos normativo-administrativos como las aprobaciones de planos.

Hasta antes de la reforma emprendida por la administración actual, existían seis Administraciones zonales cuya cobertura territorial demográfica se señala en el siguiente cuadro¹²:

Cuadro No. 1
Administración zonales, superficie y población proyectada al año 2000

ADMINISTRACIONES	SUPERFICIE KM	VIVIENDAS	POBLACION 2000
SUR	71422.86	116569	763772
CENTRO	3436.64	50080	166655
NORTE	76494.67	113322	574668
TUMBACO	63826.43	82540	97696
LOS CHILLOS	65406.66	85898	98192
LA DELICIA	144130.65	34598	285462
TOTAL	424717.91	351546	1986445

FUENTE: Dirección General de Planificación. MDMQ. 2000

Tal como lo señala un diagnóstico de la propia Municipalidad, hay una "falta de correspondencia entre el crecimiento urbano y el rol de las jurisdicciones y la pertenencia

¹² Esta zonificación y estructura administrativa ha sido modificada como efecto del proceso de innovación en curso. Cfr. Plan general de desarrollo territorial. DMQ. Quito. 2001.

cia ciudadana (lo cual) ha provocado constantes adecuaciones y revisiones de sus delimitaciones y claras prácticas clientelares que han limitado su propia acción impidiendo la concreción de procesos de planificación, gestión y participación local" (DGP-MDMQ, "Consideraciones técnicas para la nueva zonificación del DMQ". Documento de trabajo, 2000).

Los principales problemas derivados de esta falta de correspondencia tienen que ver con los siguientes aspectos:

a) No existe al momento una racionalidad clara y explícita en la asignación y distribución territorializada de los recursos e inversiones municipales. Las modalidades de discusión y aprobación de los presupuestos municipales no contemplan criterios técnicos de prioridades sociales ni territoriales. A lo interno de cada Administración Zonal se reproduce una lógica altamente discrecional de los funcionarios de turno sobre el destino de los gastos; la ausencia de un dispositivo político y técnico de esta naturaleza impide, a la vez, la posibilidad de medir los impactos de las acciones municipales.

b) Hay disfuncionalidades en la matriz de ordenamiento territorial. Los efectos más visibles son: i) la inexistencia de instancias de tratamiento específico de algunas de las zonas rurales del distrito, pese a la muy importante porción de territorio rural que hace parte de esta jurisdicción; ii) la gran asimetría en términos de población, territorio y complejidad y, consiguientemente de carga de gestión, entre las administraciones actuales; iii) la ausencia de instancias "intermedias" entre la población y la institución que se hace mucho más evidente en el caso de administraciones que por sí mismas tienen la magnitud de una gran ciudad, como es el caso de la Administración Sur; iv) la ausencia de niveles territoriales subyacentes a las Administraciones Zonales que permitan un grado mayor de especificación de la política y de las intervenciones municipales.

c) No existen mecanismos de construcción y procesamiento territorializado de la información. De hecho, pese a la constitución de las Empresas y de las Administraciones Zonales, el Municipio se mantiene básicamente con una estructura funcional y no territorial, lo cual deja dudas sobre la capacidad de procesar y responder a las demandas de

la población y debilitan cualquier posibilidad de impulsar procesos integrales (económicos, territoriales, sociales-culturales) de promoción de la ciudad, y por supuesto de participación social.

d) A los problemas señalados, se suman otros detectados por la Unidad de Desarrollo Institucional que elaboró un diagnóstico institucional simultáneo a este trabajo¹³. Son particularmente críticas: la ausencia de un nivel estratégico en la estructura municipal, la fragmentación de la dinámica institucional, la excesiva concentración de personal en niveles político-normativos y, al tiempo la escasa presencia en niveles operativos¹⁴.

Oportunidades, acumulados y apuestas

Pese a las limitaciones reseñadas, también es evidente que están presentes oportunidades y acumulados con los que es preciso contar para poner en escena una dinámica de gestión participativa.

a) Hay un deterioro de las formas clásicas de democracia representativa y un 'sentido común' sobre la necesidad de impulsar formatos de democracia ampliada. Si la participación estuvo relativamente ausente del imaginario de los políticos, académicos y funcionarios durante muchos años, hoy es un tema recurrente que hace parte de un discurso aceptado y extendido.

b) En esa dirección han abonado algunas experiencias de gestión participativa que han sido desplegadas en diversas ciudades de América Latina con resultados, en general, muy estimulantes. Tales procesos constituyen un recurso técnico, académico y político de los que se puede extraer lecciones que confieran mayores márgenes de certidumbre para la puesta en juego de un profundo cambio en las lógicas de conducción del gobierno municipal del DMQ.

c) La emergencia de nuevos actores sociales (mujeres, jóvenes, ambientalistas, movimientos culturales) dentro de espacios públicos de discusión, debate y toma de decisiones sobre las políticas reguladoras de la vida social urbana, tonifica el campo social y abre nuevas modalidades de procesamiento de las demandas y de la representación. Hay, en este sentido un tránsito de la clásica demanda de obras

13 El diagnóstico contó con el apoyo técnico de GTZ.

14 Informe de asesoría GTZ. Noviembre 2000.

físicas puntuales a la proposición de políticas públicas con carácter general.

e) El proceso de descentralización en curso, mas allá de las complejidades con las que se ha abordado en el Ecuador, contribuye con un nuevo marco de referencia para la acción de los gobiernos locales. La evidente ampliación de funciones y competencias estimula y acelera el tránsito del tradicional municipio hacia un gobierno local.

f) El carácter parcial de los acumulados institucionales ofrece condiciones mínimas para formular un diseño sistémico e integrador que, a la vez que incorpore los avances parciales, produzca mayor potencialidad en un conjunto integrado. La apuesta por la constitución de un 'sistema' de gobierno alude, precisamente, al desenvolvimiento simultáneo e imbricado de procesos de innovación administrativa y de participación ciudadana cuya vinculación constituye el principio articulador de toda la gestión municipal.

g) El cambio de orientación que supone la nueva administración en relación con los períodos anteriores, ofrece la oportunidad de innovar y canalizar el apoyo ciudadano en la perspectiva de la propia democratización de la gestión local.

La apuesta básica consiste en desatar, a través de un proceso de innovación institucional, las condiciones y contextos que alienten la conformación de un nuevo régimen de participación democrática que propicie la construcción concreta -histórica- de ciudadanía. Ese es el andamiaje conceptual que se pasa a revisar en el próximo capítulo.

s e c c i ó n 3

SISTEMA DE GESTIÓN PARTICIPATIVA I **Objetivos y Fundamentos**

Las conclusiones que resultan de los capítulos precedentes, aportan valiosas orientaciones para modelar una propuesta de participación social y ciudadana que, a la vez que active la construcción de ciudadanía e impulse la constitución de sujetos de la participación, racionalice y cualifique la gestión municipal.

Se trata por tanto de articular, de forma regular y estable, al espacio institucional de gobierno local con la esfera social y ciudadana dentro de un único sistema organizativo. Es decir de "conectar" de modo sistémico la dimensión técnico-procedimental de la administración pública con aquella que alude a las relaciones entre estado y sociedad en el marco de un profundo proceso de participación ciudadana.

El presente diseño del Sistema de Gestión Participativa, se inscribe en los postulados expresados en el Plan de Gobierno de la administración entrante, presentado a la población y, de cumplimiento obligatorio, al tiempo que los concretiza y desarrolla.

Del conjunto de formulaciones del Plan Quito Siglo XXI¹⁵, son particularmente relevantes de considerar para el diseño del Sistema de Gestión Participativa(SGP), los siguientes enunciados:

- Una nueva ética-política: "Diseñar un sistema, sobre la base de las disposiciones constitucionales y legales de rendición social de cuentas, que asegure la participación de la ciudadanía en la contraloría de sus mandatarios"
- Solidaridad social: "Fundamentar las políticas públicas en valores de cooperación, reciprocidad, simetría social y altruismo; y orientar el gasto público para "proporcionar iguales oportunidades en educación, salud, trabajo, seguridad y de igualdad ante la ley".

¹⁵ Plan Quito Siglo XXI, presentado por el General Paco Moncayo durante la campaña electoral, 2000.

- Amplia participación ciudadana: "Elevar el nivel de participación ciudadana en barrios, parroquias urbanas, parroquias rurales y zonas metropolitanas para la planificación, ejecución y control de los programas y proyectos".
- Economía compartida: "Integrar armónicamente al sector público, con la empresa privada y los movimientos sociales, para enfrentar, aportando cada uno de ellos con sus mejores fortalezas, los retos de un crecimiento sostenido de la ciudad".
- Descentralización: "Pasar de una organización funcional a una organización territorial que facilite la identificación y la participación de la ciudadanía para conseguir una administración municipal democrática"; y "establecer los principios y normas de participación ciudadana, en relación directa con las obligaciones municipales, promoviendo la creación o el fortalecimiento de organizaciones asociativas, suficientemente representativas en lo social, político y económico, para que se expresen a través de sus cabildos, directivas o juntas, como consejos consultivos, como consejos sectoriales o como elementos orientadores de las acciones municipales" (cfr. Plan Quito Siglo XXI, 2000).

La puesta en marcha del proceso requirió de una transformación sustantiva en el conjunto de la plataforma de la gestión municipal. Por estas razones, de modo simultáneo y coordinado con el diseño del sistema de gestión participativa, han sido elaborados:

Programa de desarrollo institucional: cuyos objetivos son "redefinir e implementar un nuevo modelo organizacional que garantice a la municipalidad ofrecer servicios de calidad, considerando criterios de eficiencia y eficacia y de descentralización de la gestión municipal; mejorar la calidad de los procesos y optimizar los servicios (...) y desarrollar una nueva cultura organizacional" (MDMQ, Revista Diálogo Local, 2001, pp. 26, 27).

Los criterios fundamentales para la concepción del nuevo modelo organizacional, son precisamente "adecuar la organización para que interactúe con el esquema de participación ciudadana, optimizar la gestión del territorio, fortalecer la planificación integral con visión de futuro" (Ibíd, pp 28).

Plan general de desarrollo territorial del DMMQ, cuyos objetivos estratégicos se refieren a: "la integración de su territorio que vigorice la 'capitalidad'; el impulso a la productividad económico social que garantice la competitividad, la superación de los desequilibrios socio-territoriales y el desarrollo humano que garantice un ambiente propicio de calidad de vida; el rescate de la identidad cultural como esencia de la construcción de ciudadanía" (MDMQ, PGDT, 2001:28).

Teniendo en mente que el establecimiento del sistema de gestión participativa hace parte de este conjunto de innovaciones, a continuación se describen los objetivos, fundamentos, instancias, funciones y los flujos del SGP.

Objetivos

1. Establecer una lógica de gobierno municipal basada en la gestión integral y participativa del territorio. Este propósito implica tanto al campo técnico-operativo del municipio (procedimientos de gestión) como a la cultura institucional de sus funcionarios. Para los dos niveles, el SGP busca instituir una racionalidad comunicativa y deliberativa como principio estructurador de las políticas de planificación y gestión del gobierno local.

2. Lograr mayores niveles de equidad social, territorial y ambiental. La gestión territorializada participativa permite discutir e intervenir de forma desagregada y específica en cada unidad espacial de la ciudad, visibilizar las demandas de las poblaciones más carenciadas y orientar la inversión en orden a lograr mayores niveles de equidad social y territorial.

3. Activar y fortalecer los sentidos y expresiones democráticos en la sociedad quiteña. El SGP supone la activación de múltiples esferas públicas (foros, cabildos, consejos) de discusión entre autoridades y población respecto de las formas y contenidos de las modalidades de gobierno. Esta función pedagógica del sistema debe convertirse en una ventana de oportunidad que fortalezca las dinámicas de organización y movilización social en el Distrito.

4. Racionalizar y modernizar la gestión municipal. La viabilidad del SGP reposa en gran parte en la capacidad de

innovación administrativa del municipio en el sentido de reformular sus dispositivos de elaboración y planificación de las políticas sobre la base de criterios de territorialización del gasto público.

Fundamentos praxeológicos

1. *La innovación política en el gobierno local.* La capacidad de innovación política y administrativa exige un grado de intervención intensa y sostenida que establezca nuevas pautas institucionales que aluden a los niveles normativos, estructurales, comportamentales y relacionales, tal como se ampliará en el capítulo final.

2. *La gestión integral del territorio.* El atributo de integral contempla varios significados. En primer lugar alude a la presencia de tres dimensiones básicas en la gestión: territorial, económica y sociocultural. Si se comprende al espacio urbano en términos de una ecuación entre territorio y sociedad resulta claro que, más allá de la planificación urbanística, que ha trabajado por separado los emprendimientos económicos y las políticas sociales, cabe articular estas dimensiones en conjuntos integrados de acción e intervención territorializados. En segundo lugar, la noción de integralidad implica la multiplicación y potenciación de fuerzas y esfuerzos de varios actores, el establecimiento de sinergias. Finalmente hace relación a la integración del SGP con el ecosistema local, potenciando los recursos endógenos, entre ellos la creatividad y la participación de la población (Villasante, 1998).

3. *La participación atraviesa la gestión municipal en todos los niveles.* El SGP supone que la participación social tiene un efecto potenciador de la gestión pública y de la eficacia de las políticas municipales en la medida que está presente en todos los momentos y niveles de la gestión. Se trata de establecer un método de gobierno y no sólo un instrumento.

Subsistemas y funciones

El Sistema de Gestión Participativa es un complejo de instancias gubernamentales y sociales, mecanismos, procedimientos y acciones, articulados e interrelacionados que establecen un vínculo estable, predecible y sistemático

entre la población y su gobierno local. La noción de sistema pretende superar el carácter aislado, acotado y esporádico de las experiencias participativas ocurridas en el DMQ y arribar a un conjunto articulado caracterizado por los atributos de interdependencia, correlación e interconexión entre sus componentes básicos.

Para el diseño del SGP se adopta la concepción de sistemas abiertos, caracterizados por la presencia de una frontera porosa (permeable) entre sistema y entorno social, capaz de recoger, procesar y responder a las modificaciones del ambiente, pero que, al mismo tiempo, configura una entidad identificable del ambiente, provista de propósitos, metas, procedimientos específicos y autoregulables. (cfr. French y Bell, 1996).

La adopción de un modelo sistémico no implica una construcción mecánica o limitada a la normatividad y regulación operativas. En todo el proceso debe estar presente que se trata de una construcción social específica, original, única e irrepetible, sujeta a una dinámica de aprendizaje social e institucional, sensible a la calidad de la gestión, a la disponibilidad de los recursos y a la eficacia de los instrumentos puestos en juego. El sistema es un punto de llegada que orienta, con cierta coherencia, las dinámicas sociales e institucionales que deben ser emprendidas.

Los subsistemas que conforman el SGP son: el subsistema de gobierno y gestión municipal y el subsistema de participación social y ciudadana.

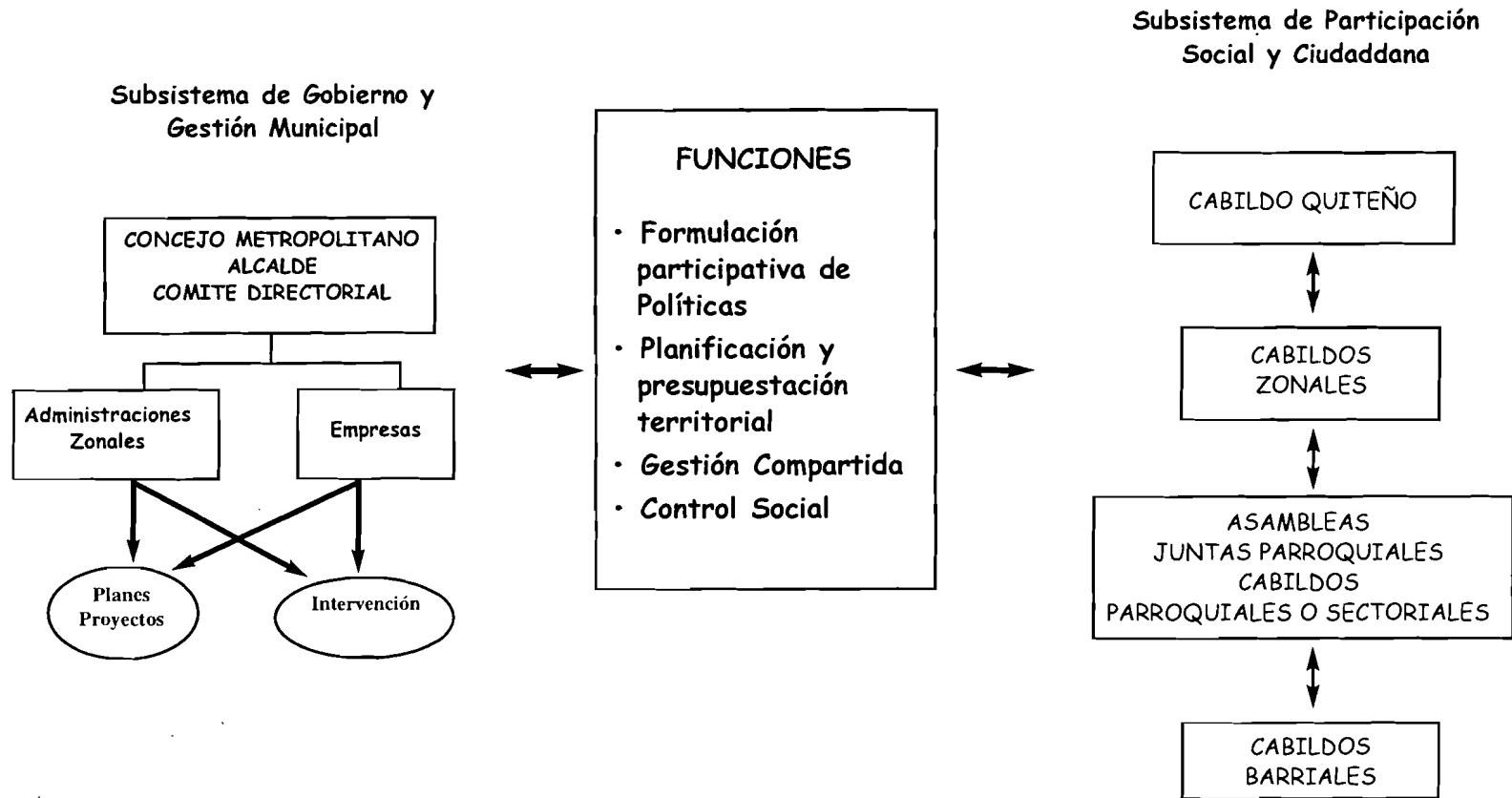
- a) *El subsistema de gobierno y gestión local:* compuesto a su vez por las instancias y los procedimientos del gobierno municipal que en todos los niveles territoriales recoge y procesa los diversos productos generados por la participación de la población, y,
- b) *El subsistema de participación social y ciudadana:* compuesto por un conjunto de instancias de participación territorial, social y temática, que en todos los niveles de la gestión del territorio, incide, controla y monitorea el gobierno y la gestión municipales.

Las funciones que alimentan y recrean la dinámica de relación entre los subsistemas son:

- a) *Formulación participativa de políticas:* se refiere a la interconexión entre el subsistema de gobierno y gestión municipal y el subsistema de participación social y ciudadana en todo el proceso de detección, elaboración y establecimiento de las políticas en las diferentes líneas de acción programadas.
- b) *Presupuestación pública y planificación territorial:* hace referencia a los procesos de deliberación colectiva -tanto desde una vertiente de representación territorial como temática- sobre la forma, los montos y los sentidos con que deberá formularse el presupuesto del municipio; de esta manera no sólo se instituye una lógica de planificación democrática (opuesta a la rígida planificación tecnoburocrática) sino que se le otorga una cualidad de desagregación territorial puesto que en cada zona se establecen compromisos de gestión específicos según las necesidades de cada sector (cfr. Fedozzi, 1999).
- c) *Gestión compartida:* alude a la inclusión de la población no sólo en la toma de decisiones sino en la ejecución de las acciones que deben efectuarse para materializar las demandas. La gestión compartida no debe ser entendida solamente en el nivel de la ejecución de la obra física, sino en el conjunto de operaciones, programas y proyectos de intervención que se ejecuten.
- d) *Control social:* que incorpora los procesos de seguimiento y evaluación de la dinámica del sistema. Se trata de instituir mecanismos permanentes de información, rendición de cuentas y vigilancia pública del cumplimiento de las acciones municipales.

Como se observa (ver Cuadro No.2) uno de los ejes vertebradores del Sistema de Gestión Participativa del DMQ es el Presupuesto participativo. Es una modalidad de democratización de la gestión pública local que se basa en la participación directa de representantes de la población en las diferentes fases del diseño presupuestario (elaboración, ejecución y fiscalización de los gastos públicos), concentrándose -sobre todo- en la indicación de las prioridades para destinar una parte de los recursos reservada a la manutención de servicios e inversiones específicas en los

Cuadro No. 2
Subsistemas y funciones



diversos barrios de la ciudad. La importancia política fundamental del presupuesto se evidencia en su doble dirección y finalidad:

- a) constituye un medio que integra el planeamiento gubernamental ya que detalla los objetivos, las metas y las realizaciones de la administración, explicitando además cuánto cuesta a la sociedad tales servicios;
- b) representa el principal instrumento desde el cual se puede posibilitar un determinado control de las actividades públicas, sobre todo en lo que respecta a las formas y a la naturaleza de la aplicación de los recursos existentes.

Es por medio del presupuesto que las prioridades son fijadas y explicitadas y el monto de recursos predeterminado. Históricamente el presupuesto público ha constituido un instrumento de libre manipulación por parte de las elites gobernantes (y sus equipos de asesores); por ello, pensar que la elaboración del presupuesto puede efectuarse por medio de una apertura pública y dialógica con la participación social de la población implica un cambio cualitativo de profundo impacto en la lógica dominante de gestión municipal.

En esta medida, la propuesta del Presupuesto Participativo¹⁶ además de activar la asociación entre gobernabilidad y participación, otorga una cualidad eminentemente democrática a los procesos de conducción política por cuanto involucra: a) un pacto político inicial entre los principales actores políticos y sociales y sus elites gobernantes (de ahí su dimensión contractualista); b) una estrecha relación entre los niveles representativos y participativos de la vida política; y c) la construcción de una o múltiples esferas públicas para la tematización de los asuntos de interés colectivo, en que los actores sociales disputan el reconocimiento de sus derechos, crean sentidos de pertenencia a una comunidad política y renuevan constantemente los acuerdos políticos y los compromisos de gestión con los actores gubernamentales (Fedozzi, 1999).

16 Un excelente análisis de la experiencia del Presupuesto Participativo ver en: Luciano Fedozzi, 1999.