

**UNIVERSIDAD POLITÉCNICA SALESIANA
MAESTRÍA EN DESARROLLO LOCAL**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN
DESARROLLO LOCAL CON MENCIÓN FORMULACIÓN Y
EVALUACIÓN DE PROYECTOS DE DESARROLLO ENDÓGENO**

TEMA:

**EL SISTEMA DE GESTIÓN PARTICIPATIVA EN LA PARROQUIA
GUAMANÍ A PARTIR DEL ESTUDIO DE CASO DEL BARRIO
NUEVA AURORA EN LOS AÑOS 2007 Y 2011.**

KATTY MARICELA VERA MEZA

CESAR IVAN CASTAÑEDA VERA

ASESORA: MSC. LEONELA CUCURELLA LANDÍN

MARZO 2015

DECLARATORIA DE RESPONSABILIDAD Y AUTORIZACIÓN DE USO
DEL TRABAJO DE GRADO

Nosotros, Katty Maricela Vera Meza y César Iván Castañeda Vera, autorizamos a la Universidad Politécnica Salesiana la publicación total o parcial de este trabajo de grado y su reproducción sin fines de lucro.

Además declaramos que los conceptos y análisis desarrollados y las conclusiones del presente trabajo son de exclusiva responsabilidad de los autores.

Katty Maricela Vera Meza
C. C. 130822055-5

César Iván Castañeda Vera
C.C. 040047550-5

DEDICATORIA

A mis padres, por la ventura de aún saberlos conmigo.
A mis hijos, quienes fueron los primeros lectores de los borradores de este texto, los que diariamente me inspiran y me hacen seguir adelante.

K.V.M

A mi familia por su apoyo incondicional.
A mi madre quien, cotidianamente, me enseña cosas útiles.

I.C.V

RECONOCIMIENTOS

Nuestro reconocimiento sincero a todos los maestros con quienes compartimos, además de sólidos conocimientos académicos, la vigente utopía de un mundo mejor donde las personas, en lugar de construir muros que nos separen, dediquemos nuestra vida a tender puentes por donde transitamos

todos, sin temores ni prejuicios.

A Víctor Hugo Torres con quien construimos, paso a paso, esta aventura académica.

A Leonela, nuestra tutora por su paciencia y apoyo incondicional.

INDICE

DECLARATORIA DE RESPONSABILIDAD Y AUTORIZACIÓN DE USO DEL TRABAJO DE GRADO	2
DEDICATORIA.....	3
RECONOCIMIENTOS	4
SIGLAS.	7
INDICE DE GRAFICOS.....	8
INDICE DE CUADROS	9
RESUMEN	10
ABSTRACT	11
INTRODUCCIÓN.....	12
CAPITULO 1	16
1.1 MARCO TEORICO: PARTICIPACIÓN, UN MODELO PARA ARMAR.....	16
1.1.1 Participación.....	16
1.1.2 Participación ciudadana.....	21
1.1.3 El sistema de gestión participativa	23
1.1.4 Objetivos del Sistema de Gestión Participativa	24
1.1.5 El Presupuesto Participativo: una apuesta por los actores sociales.....	24
1.1.6 El sistema de Gestión Participativa y sus principales normativas	27
1.1.7 Rendición de cuentas.....	28
1.1.8 Gestión y participación ciudadana	30
CAPÍTULO 2	33
2.1 EL SISTEMA DE GESTIÓN PARTICIPATIVA EN QUITO	33
2.1.1 Antecedentes y contexto general	33
2.1.2 Presupuestos participativos en el Distrito Metropolitano de Quito.....	34
2.2 UBICACIÓN GEOGRÁFICA DEL CASO DE ESTUDIO.....	37
2.2.1 Ubicación del lugar según la división política administrativa	37
2.2.2 Características geográficas, morfológicas y ambientales del lugar.....	38
2.2.3 Clima y microclima.....	39
2.2.4 Los recursos naturales y el territorio	40
2.2.5 Los servicios básicos, infraestructura y equipamiento del territorio.....	41
2.2.6 Iglesia	44
2.2.7 Fiestas religiosas	45
2.2.8 Educación.....	45
2.3 LA POBLACIÓN DE LA ZONA: CARACTERÍSTICAS GENERALES.....	46
2.3.1 Estructura demográfica: edad, sexo.	46

2.4	LA ECONOMÍA LOCAL	48
2.5	ORGANIZACIONES SOCIALES	48
	Organización social	48
2.5.1	48	
2.6	PROCESO HISTÓRICO.....	51
2.6.1	Zona Quitumbe.....	51
2.6.2	Barrio Nueva Aurora	52
2.6.3	Aplicación del Sistema de Gestión Participativa en la zona Quitumbe	54
CAPITULO 3		59
3.1	LAS VOCES DE LOS PROTAGONISTAS.....	59
3.1.1	Como definen los actores a la Pparticipación Ciudadana.....	59
3.1.2	Breve recuento del proceso de aplicación del Sistema de Gestión Participativa (SGP) en la Administración Quitumbe.	62
3.1.3	La implementación del SGP, formación y destreza en la población	68
3.1.4	Sistema de Gestión Participativa y sus actores en el barrio Nueva Aurora.	70
3.1.5	Sistema de Gestión Participativa en los años 2007 y 2011.....	73
3.1.6	Elementos que han intervenido en el proceso de participación	75
3.1.7	Logros de la implementación del SGP en el barrio Nueva Aurora.....	77
3.1.8	Los problemas presentados en el proceso de aplicación del SGP	79
CONCLUSIONES.....		81
ENTREVISTAS		87
ANEXOS		88

SIGLAS

APP	Asamblea de Presupuesto Participativo
COOTAD	Código Orgánico de Ordenamiento Territorial
COPLAFIP	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
EPMMOP-Q	Empresa Pública Metropolitana de Obras Públicas
EMAAP_Q	Empresa Metropolitana de Alcantarillado y Agua Potable
FRACAB	Federación Regional de Asociación de Barrios
GAD	Gobiernos Autónomos Descentralizados
MDMQ	Municipio del Distrito Metropolitano de Quito
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censo
INMOJESCA	Inmobiliaria Jesús Castro
SGP	Sistema de Gestión Participativa.
UAMPA	Unión de Asociación de Moradores de Porto Alegre
UTAQ	Unión de Trabajadores Ambulantes de Quito
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

INDICE DE GRAFICOS

GRÁFICO Nº 1	Porcentaje de servicios básicos en las cinco parroquias de la zona Quitumbe
GRÁFICO Nº 2	Distribución proporcional de la vivienda ocupada en la Zona Quitumbe según parroquias
GRÁFICO Nº 3	¿Conoce sobre el Sistema de Gestión Participativa?
GRÁFICO Nº 4	¿Debería Mantenerse el Sistema de Gestión Participativa?
GRÁFICO Nº 5	Problemas organizativos

INDICE DE CUADROS

ÍNDICE DE MAPAS	
MAPA N° 1	Mapa de la zona Quitumbe, extremo sur de la ciudad de Quito
MAPA N° 2	Plano del barrio Nueva Aurora
MAPA N° 3	Mapa de áreas verdes y espacios públicos de la zona Quitumbe

ÍNDICE DE FOTOS	
FOTO N° 1	Panorámica de la zona Quitumbe
FOTO N° 2	Vista aérea de del barrio Nueva Aurora
FOTO N° 3	Parque Central del barrio Nueva Aurora
FOTO N° 4	Reunión de moradores para socialización del proyecto Mi Barrio Lindo, 2007

RESUMEN

Esta investigación fue realizada en el barrio Nueva Aurora, ubicado al suroccidente de Quito, en la parroquia Guamaní, la cual depende de la Administración Zonal Quitumbe del Distrito Metropolitano de Quito. Contó con la activa participación de los directivos del barrio, moradores y autoridades de la Administración Quitumbe. Constituyó un proceso formativo y participativo ya que su implementación se realizó bajo el conocimiento, consenso y participación de los involucrados: autoridades, dirigentes y moradores del barrio, con apoyo de miembros del equipo técnico de la Coordinación de Gestión Participativa de la Administración Quitumbe del Municipio Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ).

El objetivo general de este trabajo fue entender los cambios suscitados en el barrio Nueva Aurora a raíz de la aplicación del Sistema de Gestión Participativa (SGP) y comprender las razones por las que los procesos de participación ciudadana son circunstanciales y están alimentados de fuertes componentes de clientelismo político, fenómenos que, a la postre, conducen a la desmovilización y desorganización de la población, y a una ausencia en la participación para la solución de los problemas que aquejan a la comunidad, así como el desentendimiento en la toma de decisiones.

Se analiza la puesta en escena de la participación ciudadana, en respuesta a las necesidades de los pobladores y sus organizaciones. Se explica lo que son: Rendición de Cuentas, Participación Ciudadana, Sistema de Gestión Participativa (SGP). Se hace hincapié en el Presupuesto Participativo como una apuesta por los actores sociales, y se abordan los presupuestos participativos en el Distrito Metropolitano de Quito.

Palabras claves: Participación Ciudadana, Sistema de Gestión Participativa (SGP), Rendición de Cuentas, Cabildos.

ABSTRACT

This research was carried out in the neighborhood of Nueva Aurora, located in the south west of Quito, in the Guamaní parish, under the jurisdiction of the Quitumbe Zonal Administration of the Metropolitan District of Quito. It counted on the active participation of the neighborhood's directives and residents, and the authorities of the Quitumbe Zonal Administration. This research constituted a formative and participative process since its implementation was done under the knowledge, consent and participation of those involved: neighborhood's authorities, leaders and residents, and the support of the members of the technical team of the Participative Management Coordination of the Quitumbe Zonal Administration of the Municipality of the Metropolitan District of Quito (MDMQ).

The general objective of this work was to understand the changes that raised in the Nueva Aurora neighborhood due to the implementation of the Participation Management System (SGP), and to understand the reasons why these processes of civic participation are circumstantial and are fed on strong components of political clientelism, phenomena that, at last, drives to the population demobilization, disorganization and lack of participation to solve the problems that the community suffers, as well as staying out of the decision making process.

This work analyses the implementation of the Civic Participation Process, as a tool to meet the needs of the residents and the neighborhood organizations. It also explains the meaning of: Accountability, Civic Participation, and Participative Management System (SGP). A special emphasis is made on the Participative Budget, as a bet for the social actors, and addresses the participative budgets in the Metropolitan District of Quito.

Key words: Civic participation, Participative Management System (SGP), Accountability, City councils.

INTRODUCCIÓN

El Sistema de Gestión Participativa (SGP) está basado en la capacidad organizativa de la comunidad, la misma que debe estar cimentada en una conciencia social que determine lazos de solidaridad y buen vivir. Estos elementos deben desarrollarse a partir de una institucionalidad que promueva un proceso de participación ciudadana. El Sistema de Gestión Participativa es un conjunto de procesos de los gobiernos y de la sociedad que se encuentran vinculados de manera firme y ordenada.

El SGP sobreentiende una relación estrecha entre autoridades y ciudadanos organizados en colectivos, quienes comunican sus necesidades y demandan la solución de esas necesidades bajo el supuesto del empoderamiento que los ciudadanos han logrado en el largo proceso de construcción de la democracia y la equidad. Tiene como objetivo organizar e institucionalizar la participación ciudadana, generando en la comunidad la necesidad de involucrarse en la gestión municipal.

El propósito de este trabajo es indagar en el Barrio Nueva Aurora, ubicado al sur occidente de Quito en la parroquia Guamaní¹, las razones por las que los procesos de participación ciudadana son circunstanciales y están alimentados de fuertes componentes de clientelismo político, fenómenos que a la postre, conducen a la desmovilización, desorganización de la población y ausencia en la participación en la solución de los problemas que aquejan a la comunidad así como desentendimiento en la toma de decisiones.

¹ La parroquia de Guamaní está conformada por 120 barrios, la mayoría de los cuales se encontraban en una situación de informalidad debido a varios factores entre los cuales se destaca el proceso de migración interna que condujo a los migrantes en búsqueda de vivienda barata. Los moradores fueron sorprendidos por inescrupulosos traficantes de tierras que incumplieron los ofrecimientos realizados al momento de la transacción de los lotes. Mientras tanto, el municipio debía asumir la responsabilidad de resolver los problemas de los servicios básicos inexistentes y algunos casos imposibles de solucionar debido a que varias lotizaciones se hallan en áreas protegidas, donde es prohibido cualquier tipo de intervención, o porque su ubicación supera la cota de agua permitida. La Alcaldía del Municipio de Quito, mediante resolución 0178, emitida el 19 de marzo de 2010, creó la Unidad Especial “Regula tu barrio” con el fin de iniciar el proceso de regularización de barrios en el Distrito. Con este proceso se pretende beneficiar a 8.000 familias de escasos recursos económicos, en especial a aquellos que se encuentran en zonas de riesgo o áreas de protección ecológica.

A lo largo de este trabajo, se buscó responder las interrogantes referentes a la conceptualización del Sistema de Gestión Participativa (SGP), su marco normativo y jurídico, los elementos y actores que intervienen en este proceso y el rol del gobierno local. De igual forma se buscó desentrañar cómo ha sido la participación de los moradores del barrio Nueva Aurora y los resultados que tuvo esa participación, así como el impacto, los logros y dificultades que existieron durante el proceso de aplicación del SGP.

La investigación constituyó un proceso formativo y participativo ya que su implementación se realizó bajo el conocimiento, consenso y participación de los involucrados: autoridades, dirigentes y moradores del barrio, con apoyo de miembros del equipo técnico de la Coordinación de Gestión Participativa de la Administración Quitumbe del Municipio Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ).

La información primaria fue obtenida de las y los actores locales a través de visitas de campo a los sitios claves elegidos, entrevistas, talleres de grupos focales y testimonios de vida. a miembros de la comunidad.

La investigación fue un proceso participativo, que dio cuenta de los puntos de vista de la población de la parroquia, de las y los dirigentes de las organizaciones, actores que se encontraban involucrados en los procesos. Durante el desarrollo de la investigación se pudo visualizar los principales efectos alcanzados, así como las lecciones aprendidas. Los resultados obtenidos permitirán reflexionar y tomar decisiones a futuro y contribuirán a la reflexión colectiva de los aprendizajes que deja la ejecución del proceso de implementación del Sistema de Gestión Participativa, así como el rol y nivel de cooperación de la institucionalidad. Esta investigación, por otro lado, constituyó un proceso formativo para todos los participantes, tanto del barrio, como del equipo investigador. En el capítulo I se expone lo que, conceptualmente, se entiende por participación, se hace un sucinto recorrido de la participación ciudadana sobre su nacimiento en Brasil en respuesta a las necesidades de las asociaciones de vecinos de los barrios de Porto Alegre; se explican varias instancias: rendición de cuentas; gestión y participación

ciudadana; sistema de gestión participativa; el sistema de gestión participativa en la ciudad de Quito; se señalan los objetivos del sistema de gestión participativa; se hace hincapié en el presupuesto participativo, aceptando que es una apuesta por los actores sociales y, finalmente, se abordan los presupuestos participativos en el Distrito Metropolitano de Quito.

El capítulo II empieza con la descripción geográfica de la zona de estudio, de acuerdo a la división político-administrativa; se describen las características geográficas, morfológicas y ambientales del lugar, el clima y microclima, los recursos naturales y el territorio; se describen los servicios básicos con que cuenta el barrio y las principales instituciones, públicas y privadas, que se hallan asentadas en la zona. En este capítulo también se analiza, de acuerdo a cifras oficiales, las características de la población, su estructura demográfica y la economía local. El capítulo termina con la descripción del proceso histórico de formación de la zona de estudio y el proceso de aplicación del Sistema de Gestión Participativa en la zona Quitumbe, donde se encuentra ubicado el barrio Nueva Aurora.

En el capítulo III se exponen los resultados de la investigación, analizando e interpretando la información lograda de los actores involucrados en el proceso a través de sus testimonios mediante entrevistas, observación de campo, encuestas y revisión de documentos inéditos producidos por dirigentes del barrio Nueva Aurora. En este capítulo los actores narran los logros y las dificultades de la aplicación del Sistema de Gestión Participativa (SGP). También se establece el aporte del gobierno local en la ejecución de obras como adoquinado, construcción de bordillos, acometidas de agua potable y alcantarillado. Los relatos que sustentan este capítulo dejan claro los dos momentos diferenciados del proceso de ejecución del SGP: el primero durante el período del Alcalde Moncayo (2000-2009), en el que se concentraban obras en un mismo sector y/o barrio. El segundo momento corresponde a la administración de Augusto Barrera (2009- 2014) en la que se quiso atender a un número mayor de barrios con el mismo presupuesto.

En el capítulo IV, que corresponde a las conclusiones, se pone énfasis en las opiniones vertidas por los moradores, dirigentes del barrio así como de los ex coordinadores y técnicos de la Administración Quitumbe del DMQ.

CAPITULO 1

- ¡Quisiera usted decirme qué camino
debo tomar para irme de aquí?
- Eso depende, en mucho, del lugar a
donde quiera ir-respondió el Gato.
- no me preocupa mucho
el lugar...-respondió Alicia.
-En tal caso, poco importa el camino
-declaró el Gato.
-...con tal de llegar a alguna parte
-añadió Alicia, a modo de explicación.
- Oh!-dijo el Gato:-puede usted
estar segura de llegar, con tal de que
camine durante un tiempo bastante largo

Lewis Carroll
(Alicia en el país de las maravillas)

1.1 MARCO TEORICO: PARTICIPACIÓN, UN MODELO PARA ARMAR

1.1.1 Participación

Según Majid Rahnema (1992) “participación” pertenece a un grupo de palabras que encajan arbitrariamente en una serie de construcciones, al igual que los comodines en un juego de naipes o las piezas de los “Legos” que permiten a los niños hacer las construcciones más imaginativas y fantásticas. Participar es ser parte activa de algo, compartir, tener las mismas opiniones e ideas que otras personas. Aquí la participación adquiere un carácter de opuestos binarios, puede ser una acción transitiva o intransitiva, forzada o libre, manipuladora o espontánea.²

Por definición, las formas transitivas de participación se orientan a un objetivo o meta definidos. Por contraste, en las formas intransitivas, el sujeto vive el proceso de participar sin un objetivo predefinido. Cuando uno está escuchando, amando, creando o viviendo plenamente su propia vida, uno toma parte sin buscar necesariamente el logro de un objetivo particular. Desde una tercera perspectiva y quizá con las mismas connotaciones positivas que generalmente van asociadas a la palabra, la participación tiende a percibirse como una acción libre. Dicha percepción no concuerda con el significado de la palabra, ni con la forma en que se da en la práctica. Ya que, muy a menudo, se obliga o arrastra a

² RAHNEMA, Majid. En: W. SACHS (editor), *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*, PRATEC, Perú, 1996 (primera edición en inglés en 1992), <http://www.uv.mx/mie/files/2012/10/SESSION-6-Sachs-Diccionario-Del-Desarrollo.pdf>

la gente para que participe en operaciones en las que no tiene interés, y ello en nombre de la participación. Esto nos lleva, por último, a distinguir entre formas manipuladas o teleguidadas de participación y formas espontáneas. En las primeras, los participantes no se sienten presionados para hacer algo, pero en realidad están guiados a realizar acciones que son inspiradas o dirigidas por centros fuera de su control (Rahnema, 1992: 184).

La necesidad de la participación de la ciudadanía en la planificación y en la toma de decisiones de la gestión de los gobiernos nacionales y seccionales, está vinculada a los procesos de democratización de las sociedades, pretendiendo que el ciudadano común sea parte de las instancias de decisión, tanto en la consecución de sus demandas como en la resolución de los problemas.

Existen varios puntos de vista acerca del concepto de participación; generalmente los métodos de participación son tomados como elementos de intervención y negociación en la comunidad. Según Víctor Hugo Torres (2011), la participación es una condición ineludible del desarrollo local, pero hay que tomar en cuenta que suele producirse una confusión entre las reuniones, el trabajo grupal y otras formas de diálogo comunitario, con la real participación. Se confunde las técnicas participativas con métodos participativos. Los métodos son formas sociables de comunicación y actuación entre la población y las instituciones que deben conocer de su uso y utilidad explica el autor. Señala también que la participación debe ser entendida dentro de una contextualización temporal y espacial:

La participación tiene múltiples orígenes y temporalidades que van introduciendo nuevos conceptos y sentidos, a veces contradictorios, por los que se configura la acción participativa. Culturalmente y desde la perspectiva de larga duración, la noción de participación puede remontarse a las prácticas comunitarias y de reciprocidad de los pueblos ancestrales del actual Ecuador. La noción liberal de participación, en cambio, se origina en la *polis* griega relacionada con las decisiones y restringida al proceso electoral de quienes disponían de patrimonio con el voto censitario. Modernamente, la participación aparece en los años cincuenta como una respuesta reactiva al ciclo de los proyectos de desarrollo formulados desde arriba hacia abajo, planteándose la interacción entre los diversos actores como sentido esencial del desarrollo (COMUNIDEC, 201:57).

La asistencia de las personas, en actitud generalmente pasiva, no significa participar, expresa solo presencia que, generalmente, ignora las diversidades, el distinto grado de complejidad de los problemas, al mismo tiempo que deja de lado las subjetividades, las creencias individuales y los diferentes acervos culturales. Es preciso dar un paso adelante y avanzar hacia la participación ciudadana que tiene que ver con la responsabilidad que tienen los habitantes de una ciudad de ser parte de la solución de los problemas que en ella se suscitan, contribuyendo a que se produzca una distribución del poder con el involucramiento de los grupos excluidos. Los ciudadanos tienen que ejercitar su derecho a intervenir en los procesos de decisión, afirmando su identidad y reconociendo sus intereses como parte de la comunidad política, sellando un compromiso con los miembros de las organizaciones.

Consideramos que la participación, en todas sus formas y variantes se debe ir conquistando, construyendo paso a paso. La participación, es por lo tanto, un proceso de construcción social.

COMUNIDEC (2011) relaciona la participación con procesos de desarrollo, así manifiesta que en los años sesenta la participación estaba ligada al impulso de las políticas para:

... salir del atraso y la marginalidad, incorporando a los pueblos a los beneficios del desarrollo para contribuir al adelanto social, constituyéndose en un poderoso instrumento de integración social. Más tarde en los años setenta, la corriente de educación popular cuestionó esta visión impugnando al Estado y planteó que la participación es la capacidad de los oprimidos de crear auto organización y autogobierno en defensa de la vida, impulsando la autogestión de bienes y servicios sociales (COMUNIDEC, 2011, p:57).

La participación fue tomada como el correctivo del retraso de los llamados países del Tercer Mundo. (TORRES y Ramón Valarezo, 2004) hacen un recuento de la evolución de la participación. Así, en la década de los setenta, la participación fue tomada como una herramienta liberadora, donde se hablaba del “proceso participativo”. Varios movimientos a partir de esta iniciativa propusieron el mecanismo del control social a fin lograr una sociedad más justa. En los años ochenta se habla ya de autogestión e intervención de la sociedad en las políticas públicas, y, en los noventa, se manejan los instrumentos de la democracia participativa; la sociedad da un

vuelco y se apropia de espacios públicos dando fuerza a los gobiernos locales y a las prácticas descentralizadoras.³

En la versión de menos estado y más sociedad de mercado, o en la versión de un Estado regulador e interventor, la participación ciudadana deviene en un elemento importante en el análisis, diseño e implementación de políticas públicas de desarrollo territorial, su comprensión y reflexión sobre las posibilidades de implementación en los escenarios cambiantes es crucial en la etapa actual (TORRES, 2011: 1).

Siguiendo la línea discursiva de Víctor Hugo Torres, podemos ver que durante la década de los 90, el Banco Mundial involucra la participación en el proceso de desarrollo neoliberal; la participación se convierte en una herramienta poderosa para sus intervenciones, hecho que también fue manejado por el Banco Interamericano de Desarrollo que utilizó la participación como un elemento clave de cooperación pública para sus programas y proyectos. Fue en este escenario que se pretendió (y en algunos casos se logró) la reducción al mínimo del papel del Estado en las sociedades y la supremacía del mercado, al cual se le atribuía cualidades y características de un ente casi con vida propia.

La participación de la ciudadanía es un elemento *sine qua non* en el actual proceso de descentralización en el que se quiere dar un paso adelante, desde la democracia representativa hacia la democracia participativa.⁴

³ José de Souza silva en una dura crítica *AL PARADIGMA DEL DESARROLLO*, plantea que, los paradigmas no son neutrales debido a que condicionan un modo de vida. “Si los humanos inventaron la cultura, dice De Souza, para dar sentido a su existencia, un paradigma de desarrollo, construido por humanos, es también portador de símbolos, códigos y rituales culturales. Un paradigma construye para nosotros un mundo con los significados del mundo de sus autores. Al adoptar un paradigma, adoptamos sus significados, que usaremos para constituir nuestro mundo emulando su mundo de origen” Ver: *Otro paradigma para el desarrollo humano sustentable – Parte I Ascenso y declinación de la “idea de desarrollo”* Revista de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE), Número Monográfico, mes de abril de 2008. <http://uipsociologia.wikispaces.com/file/view/Souza-Parte+I-Otro+Paradigma.pdf> (Silva, 2008). Todo esto puede aplicarse, sin lugar a dudas, para entender el *PARADIGMA DE LA PARTICIPACIÓN*.

⁴ Tradicionalmente hemos conocido dos formas básicas del ejercicio de la democracia: “Democracia Representativa” en la que las personas, cada cierto tiempo eligen a sus representantes a través del voto. En esta forma de democracia las personas no participan ni en las decisiones ni en las instituciones del gobierno. La segunda forma es la “Democracia Participativa” en donde, a diferencia de lo anterior, las personas a través de la participación aportan a la definición de políticas públicas; la ciudadanía propone soluciones, fiscaliza y controla las acciones y políticas de los gobiernos locales y los Estados.

Por su parte, Augusto Barrera (2004) dice que el concepto de participación ha tenido a lo largo de la historia varios sentidos. Los significados y contenidos de la participación han sido utilizados dentro de procesos como la globalización, la reestructuración del Estado y la modificación de las relaciones que se ha mantenido entre el Estado y la sociedad. En este sentido, Barrera explica que, la participación queda reducida a algunos actores sociales y políticos que deben existir en estos procesos pero que no tienen decisión real dentro de aspectos importantes como el económico en sus localidades, es decir, actores sin conciencia social, incapaces de crear nuevos roles, nuevos espacios y nuevas miradas democráticas.

Para Barrera, una participación “activa” debe crear una cultura de organización colectiva, donde la comunidad sepa cuáles son sus deberes y derechos. Para ello debe existir igualdad social que promueva democracia solidaria y diálogo comunitario consiente. La participación se basa en mantener una memoria de territorio, una identidad asentada en la construcción de mecanismos para acercar a los ciudadanos con la ciudad. Cuando no existe una identidad, cuando no sabemos quiénes somos y de dónde venimos nos fragmentamos y perdemos la conciencia histórica.

El debate sobre la noción de participación de ningún modo ha sido estéril, por el contrario, ha alimentado el proceso de construcción conceptual de categorías de análisis que a la vez que están interconectadas mantienen especificidades como son los conceptos de *participación* y *participación ciudadana*.

Franklin Yacelga (2005) plantea que esta discusión contribuye a construir instrumentos conceptuales que, a su vez, servirán para entender la gestión que desarrollan los diferentes gobiernos locales:

La reflexión sobre el concepto de participación ha posibilitado hacer una diferenciación entre la participación social y la participación ciudadana. La primera referida a la interacción entre los individuos para constituir organizaciones o con otros actores como organismos no gubernamentales para impulsar acciones que fortalecen su razón de ser. Por lo que, este tipo de participación no incide en la actividad pública, pues solo tangencialmente se relaciona con el Estado, más para solicitar la dotación de algún equipamiento físico, que para la formulación de políticas públicas. Tradicionalmente se asume que la participación social se refiere a los fenómenos de agrupación de los individuos en organizaciones a nivel de la sociedad civil para la defensa de sus intereses sociales. (YACELGA, 2005:186).

1.1.2 Participación ciudadana

La *participación ciudadana*, como categoría ligada a las políticas públicas, ha devenido en un proceso de construcción conceptual como categoría de análisis desde mediados del siglo pasado.

La participación es una construcción social, que implica costos y que supone la superación de problemas de acción colectiva, con lo que está lejos de ser una práctica natural o espontánea. Por el contrario, depende de recursos materiales o simbólicos movilizables, de la existencia y naturaleza de liderazgos sociales, de la intervención de agentes externos y de la estructura y oportunidades políticas establecidas por el Estado (TANAKA, 2001:10)

Su uso y contenido conceptual, ha sido distinto de acuerdo a los desiguales procesos que las sociedades han atravesado en los últimos decenios. De ahí que para los seguidores del “Consenso de Washington” la participación ciudadana será diferente que para los propulsores del llamado “Socialismo del siglo XXI” y para los soñadores que, aún, perseguimos la utopía.

La participación ciudadana es un enunciado teórico en permanente construcción que se aplica en realidades diversas en los contextos sociales e históricos particulares y estará mediado por aquellos grupos que detentan el poder y formulan las políticas públicas. De ahí que será diferente la participación ciudadana en los países de América Latina que en los países de otros continentes, incluso variará entre los mismos países de América Latina.

La participación ciudadana se define como el formar parte de los procesos políticos y sociales de individuos, grupos y organizaciones que expresan intereses, identidades y valores situados en ámbitos particulares pero que actúan en espacios de heterogeneidad, diversidad y pluralidad. Tiene un carácter ciudadano en el sentido cívico, esto es que enfatiza las dimensiones de universalidad, generalidad, igualdad de derechos, responsabilidades y deberes (Comunidec 2011, 61.)

La participación ciudadana nace en Porto Alegre, Brasil. Según Baiocchi, (2004.) la participación ciudadana, tiene una larga historia y surge en respuesta a las necesidades de las asociaciones de vecinos de los barrios de

Porto Alegre quienes, vinculados con el Partido Laborista del Brasil, fueron creciendo como asociaciones vecinales y alcanzaron una serie de mejoras urbanas en los barrios obreros. Lograron tener representatividad en varias secretarías municipales. En 1959, bajo la iniciativa del Partido de los trabajadores del Brasil, PTB se funda la Federación Regional de Asociaciones de Barrios (FRACAB) y a mediados de los años setenta en Porto Alegre surge un dinámico movimiento de vecinos que empezó a demandar servicios urbanos. En 1983 se funda la Unión de Asociación de Moradores de Porto Alegre (UAMPA), con el fin de articular las demandas de los crecientes movimientos sociales, en franca oposición al autoritarismo de las viejas asociaciones, con la consigna de más democracia y transparencia gubernamental, de mayor participación ciudadana y mejores servicios urbanos. En esta coyuntura fue elegido como alcalde de Porto Alegre, en 1986, Alceu Collares, quien prometió instituir la participación popular en la administración municipal. La UAMPA exigía que se implementara la participación ciudadana en el gobierno local; esta exigencia se basaba en el pedido de democratizar el gobierno municipal, demanda formulada en 1985 al Congreso de Brasil. Se exigía una estructura participativa donde las prioridades de cada región fueran tomadas en cuenta.

La participación es un proceso de formación y fortalecimiento de las personas, los grupos y las organizaciones para “potenciar” sus capacidades y para que puedan enfrentar los problemas desde sus propios intereses. La participación es un medio y su fin es parte inseparable de la constitución de sujetos libres y creadores.

hablar de participación es remitirse a un escenario en el que tienen lugar los valores sociales y políticos que se producen y recrean en la cultura, lo que incide en la forma de simbolizar la participación ciudadana, a su vez en la producción cultural, cuyos procesos dan significaciones y representaciones que tienen efectos en muchos campos de la vida cotidiana; ligado a la comunicación como un instrumento esencial de promoción, difusión y concientización, pues constituye una estrategia de diálogo y debate en el desarrollo local cuya aplicación origina cambios colectivos identitarios. Las personas al comunicarse participan en el proceso del cambio social con una visión crítica, potenciando el ejercicio de ciudadanía en un marco democrático. (MOYA, 2012:18)

1.1.3 El sistema de gestión participativa

El Sistema de Gestión Participativa (SGP) está basado en la capacidad organizativa de la comunidad, la misma que debe estar fundada en una conciencia social que determine solidaridad y buen vivir, estos elementos deben estar desarrollados a partir de una institucionalidad que promueva este proceso de participación ciudadana a fin de obtener procesos reales y concretos.

El Sistema de Gestión Participativa es un conjunto de procesos de los gobiernos y de la sociedad, los cuales se encuentran vinculados de manera firme y ordenada. “La idea de sistema alude a que el complejo tiene como atributos básicos la interdependencia, la correlación e interconexión entre sus componentes básicos.” (Barrera, Dossier Quito.)

Víctor Hugo Torres (2002) define al Sistema de Gestión Participativa (SGP) como:

Un proyecto de participación que fue impulsado por diversos actores que confluían en las actividades de desarrollo con los gobiernos locales, los cuales se hallaban en un proceso de innovación, descentralización, buscando legitimar la participación y la organización popular: forma parte de un estilo de gestión gubernamental de progresiva apertura de la administración municipal a la sociedad civil (Torres, 2002: 27,28).

El SGP sobreentiende una relación estrecha entre autoridades y ciudadanos organizados en colectivos, los cuales comunican sus necesidades y demandan la solución de esas necesidades bajo el supuesto del empoderamiento que los ciudadanos han logrado en este largo proceso de construcción de la democracia y la equidad. Tiene como objetivo organizar e institucionalizar la participación ciudadana, generando en la comunidad la necesidad de involucrarse en la gestión municipal, con el fin de aportar, apoyar y controlar las acciones que desde la institucionalidad se planteen y ejecuten, lo que genera el vínculo entre el quehacer municipal y la comunidad y democratiza las relaciones entre el Gobierno local y la sociedad.

1.1.4 Objetivos del Sistema de Gestión Participativa

El sistema de gestión participativa marca cuatro objetivos definidos para su aplicación y operación, a través de los cuales se pretende que la ciudadanía tome parte activa en los programas y proyectos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, tanto en su etapa de formulación como de ejecución, a través de diversos mecanismos y de modo descentralizado en las diferentes administraciones zonales. Estos objetivos son:

- a. Impulsar la participación ciudadana y comunitaria en la definición y ejecución de planes y programas y programas y políticas de la municipalidad.
- b. Priorizar la inversión en obra pública, proyectos sociales y programas territoriales a partir del presupuesto participativo asignado por el cabildo.
- c. Implementar el subsistema de Rendición de Cuentas en todas las instancias políticas y administrativas de la municipalidad; así como en las empresas, corporaciones y fundaciones.
- d. Facilitar el ejercicio del control social por parte de la ciudadanía.

1.1.5 El Presupuesto Participativo: una apuesta por los actores sociales.

Uno de los elementos básicos para entender los éxitos, fracasos y limitaciones de la aplicación del SGP, ha sido la aplicación de los presupuestos participativos, que no son más que los procesos mediante los cuales la población, a través de debates, consultas y asambleas, determina en qué lugares deben realizarse las obras, previamente priorizadas, y los montos de inversión. “Los Presupuestos Participativos son una forma de participación de la comunidad en la definición de los recursos económicos con los que cuenta la Municipalidad, para la ejecución de obras y servicios que requiere la ciudad en sus diferentes sectores, permite la priorización de las intervenciones de obra pública que se efectúan en la ciudad, mediante la cual todos los

moradores participan en la designación del presupuesto público municipal” (FRANCÈS Francisco, 2008).

Marta Harnecker en su texto “Delegando Poder en La Gente” (1999) donde toma el ejemplo de Porto Alegre, y plantea que el presupuesto participativo permite visualizar la acción que la gente asume dentro de las decisiones del presupuesto en el Gobierno.

El carácter colectivo surge de la toma de conciencia de los vecinos y vecinas comprometidos con los gobiernos locales de participación popular, en la que nace una transformación de la lógica tradicional de la gobernabilidad y donde los representantes se vuelven paternalistas y burócratas con escasa participación. En este sentido, Harnecker evidencia formas alternativas de participación ciudadana.

La participación ciudadana, dice la autora, se basa en ejes fundamentales que se juntan y van desenvolviéndose en pos de un panorama sociopolítico democrático, que ha transformado el territorio desde sus políticas de acción social y desde su metodología de conciencia comunitaria.

En un primer momento se habla sobre la importancia que ha tenido el presupuesto participativo dentro de la distribución de los recursos públicos, los mismos que se han ido desplegando basados en la intervención popular consciente, que nace de los sectores necesitados pero que no excluye las propuestas que vienen de los sectores que, como necesidad tienen, por ejemplo, el desarrollo de las artes y no los servicios básicos que ya pudieran estar cubiertos.

Otro eje del presupuesto participativo es su transformación en un instrumento de planificación y control sobre la Administración; esta herramienta existe junto a la lógica participativa. La reflexión de la autora se basa en dar a conocer que la “gestión democrática sin control, no propone una ejecución de calidad”. Partiendo de esta premisa se propone el “cronograma de control de las obras”. Sobre este proceso se comenta lo siguiente:

Para facilitar el control de las obras por parte de los delegados, existe una publicación que señala el cronograma de ejecución de las intervenciones que son definidas en ese plan. Cualquier ciudadano puede disponer de información veraz, oportuna y suficiente, que le permite tener una base objetiva para ejercer el control sobre lo programado, podrá definir tipo de intervención, presupuesto,

indicadores técnicos, avance de ejecución y sectores en los que se están realizando las obras. (GUIMARAES, en Martha Harnecker, Delegando Poder a la gente 199: 17)

Los presupuestos participativos, además de optimizar los recursos, contribuyen a que los beneficiarios ejerzan un control sobre la planificación y cumplimiento de las diferentes obras, que fueron priorizadas de forma consensuada:

Se establece de esta manera un mecanismo de control social sobre la gestión administrativa. La gente, al decidir las obras, tiene más interés en controlarlas. Esa es la ventaja. Sirve tanto para que se prioricen las obras que más interesan a la población, como para que mejore la eficiencia en la ejecución de las mismas y para que la administración no se burocratice. (Ubiratan de Souza en Martha Harnecker, Op. cit. 1999,17)⁵

La conciencia individual de trabajar sobre un cronograma establecido, provoca un saber social que genera la participación entusiasta, que va de la mano del control comunitario.

Marta Harnecker plantea que el presupuesto participativo es una herramienta de lucha en contra del clientelismo y el intercambio de favores. Con este instrumento los moradores trabajan a favor de su localidad, barrio o comuna, organizan el trabajo y priorizan sus necesidades dejando de lado prácticas clientelares que siempre han sido parte de una propuesta paternalista anti democrática y poco representativa. Además, el presupuesto participativo es un medio para fomentar la cultura tributaria, bajo la premisa de que los ciudadanos tributan de una manera más recíproca si son conscientes de la forma en la que se priorizan, definen y se destina el presupuesto de los gobiernos locales para las obras en las ciudades.

El eje metodológico del presupuesto participativo es la motivación para la participación ciudadana; la capacitación eleva el nivel político de la ciudadanía, lo que redundaría en ciudadanos y ciudadanas con mayor criterio técnico y político relacionado con el rol que desempeñan frente al desarrollo barrial y comunitario. En la otra orilla encontramos a gobiernos poco participativos que acrecientan la ignorancia del pueblo: mientras más ignorante es la población, menos reflexiva y crítica se vuelve. La clave de esta metodología es trabajar en los liderazgos comunitarios, a fin de generar

⁵ Ubiratan de Souza, Bira, Economista. Director del Gabinete de Planificación desde 1993 en la Alcaldía de Porto Alegre.

una visión amplia sobre la ciudad, y fortalecer núcleos de poder, como una fuerza del Estado. En este contexto, la comunidad empoderada de la conciencia social que le proporciona el proceso, no solo demanda necesidades localistas, sino que reflexiona y propone construir las políticas públicas desde la mirada territorial y comunitaria, propone ideas y fortalece el aparato estatal.

El presupuesto participativo depende de la participación mutua de la sociedad civil y los funcionarios de estado para la selección e implementación de políticas y obras públicas. La sociedad civil es representada por una miríada de individuos privados, activistas de movimientos sociales y líderes comunitarios. El estado es representado por la administración municipal, en particular por la máxima autoridad del Cabildo, que es el alcalde. El PP está diseñado para tender un puente entre la administración municipal y la sociedad civil (WAMPLER, 2006)

1.1.6 El sistema de Gestión Participativa y sus principales normativas

La Constitución de la República del Ecuador y otras leyes incorporan la participación ciudadana como un derecho individual y colectivo y a la vez como un principio de la gestión pública e innovación institucional; señala que la participación de los ciudadanos y ciudadanas se da en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano y establece la participación protagónica en todas las fases de la gestión pública y en todos los niveles de gobierno. A raíz de la expedición de la Constitución de 2008, se expide la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social; la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización, COOTAD.

Para volver operativos estos principios, se han establecido mecanismos que, sustentados en la legislación, contribuirán a la transformación de la sociedad en una constante búsqueda de la equidad y la justicia. Para fines de este trabajo señalaremos las bases legales de la Rendición de Cuentas, la Gestión y Participación Ciudadana y los Presupuestos Participativos, contenidos en la Constitución de la República, el Código Orgánico de Organización Territorial, COOTAD, la Ley Orgánica de

Participación Ciudadana y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

1.1.7 Rendición de cuentas

La Constitución de la República del Ecuador, en sus artículos 95 al 97, 100 y 238, sustenta el proceso de Rendición de Cuentas. Se plantean transformaciones estructurales que necesariamente pasan por una transformación de las relaciones de poder en un constante proceso político. Para ello es un requisito *sine qua non* que la sociedad se empodere, exija y vigile la gestión de las autoridades de todas las funciones del Estado y de todos los niveles de gobierno. La acción colectiva de una sociedad es esencial para resolver los problemas comunes, para impulsar un proyecto compartido y para que las fuerzas de esa sociedad se articulen en función de los objetivos socialmente Deseables.

Los artículos en mención promueven, suscitan, motivan y, principalmente, consagran el derecho de participación de la ciudadanía en sus diferentes modalidades la vigilancia del accionar de los poderes públicos.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD, contribuye a dar sustento legal al proceso de Rendición de Cuentas.⁶ El proceso de reforma del Estado incluye una agenda sustantiva para democratizar el sistema político y racionalizar la acción de la institucionalidad pública. Para acercar el poder al ciudadano es fundamental impulsar procesos de descentralización, desconcentración y participación ciudadana. El COOTAD establece procedimientos para fortalecer la autonomía a los Gobiernos Autónomos Descentralizados GAD. En este sentido, el COOTAD establece que los GAD son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política y financiera.

Al igual que en la Constitución, para la aplicación y desarrollo del derecho a la participación en los diversos niveles de gobierno, en el COOTAD se propone la conformación de sistemas de participación

⁶ Art. 53, 54, 266, 302, 303, 304

ciudadana, que se regularán por acto normativo del correspondiente nivel de gobierno y que tendrán una estructura y denominación propias. De esta manera, cada gobierno autónomo descentralizado contará con una normativa propia correspondiente con sus características y en el marco de la Constitución de la República del Ecuador y de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

El sistema de participación establecido en el COOTAD dispone que los GAD tengan que impulsar procesos de planificación participativa, de presupuestos participativos, de mecanismos para rendición de cuentas y para el control social. Si una junta o un municipio no cumplen pueden tener problemas hasta de carácter legal. El propósito es democratizar más la representación y hacerla más participativa.

La Ley Orgánica de Participación Ciudadana, en sus artículos 88 a 91, establece mecanismos para la recuperación y transformación del Estado como pilar político de la construcción del poder popular; recobrar la autoridad del pueblo y sus facultades esenciales para construir y consolidar la democracia y el socialismo del buen vivir. La gestión y el servicio público en el Ecuador han sido vistos en el pasado como sinónimos de ineficiencia, precariedad, corrupción y con pocos resultados. Si se quiere rescatar el rol fundamental de la gestión pública y del servicio público es preciso informar periódicamente a los mandantes de la gestión, los procesos administrativos, la innovación tecnológica es decir, en general, el trabajo desempeñado. Un Estado popular para el Buen Vivir obliga a profundizar pragmáticamente las prácticas de los organismos del Estado y hacerlas irreversibles.⁷

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas⁸ dispone que para efectos del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa las instituciones del gobierno central y los GAD deberán sujetarse a lo establecido en ese Código en lo que se refiere a: política pública central y de los GAD, la coordinación de los procesos de planificación,

⁷ Senplades: Plan Nacional de Desarrollo, Plan Nacional del Buen Vivir 2013–2017. Objetivo 1

⁸ Art.4

coordinación con las instancias de participación establecidas en la Constitución y la Ley y la coordinación de los procesos de planificación con las demás funciones del Estado.

La Constitución de la República establece que es deber primordial del Estado “planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza para acceder al buen vivir”.⁹

1.1.8 Gestión y participación ciudadana

Es indispensable la construcción de una ciudadanía activa, capaz de demandar al Estado el cumplimiento de sus derechos y de colaborar con él para la generación de una sociedad justa, solidaria y soberana. La participación ciudadana y la organización social son los ejes fundamentales de esta construcción.¹⁰

Los derechos más novedosos son los mecanismos y procesos de participación ciudadana establecidos en los artículos contenidos en la Constitución,¹¹ que se constituyen en espacios deliberativos entre el Estado y la sociedad y que pretenden fortalecer la intervención de la ciudadanía, más allá de procesos puntuales como las elecciones o las consultas populares.

La propia planificación del Estado está definida como participativa, por tanto las experiencias de incidencia ciudadana en el ciclo de las políticas públicas y el quehacer de las autoridades adquiere gran importancia.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD,¹² dispone a los GAD promover procesos de participación ciudadana. El Art. 53 señala que una de las tres funciones que integran los GAD municipales es la de participación ciudadana; mientras que el artículo 54, literal d) señala que una de las funciones del GAD municipal es implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y la gestión democrática de la acción municipal.

⁹ Constitución de la República del Ecuador. Art. 3 Núm. 5.

¹⁰ Plan Nacional de Desarrollo/ Plan Nacional del Buen Vivir 2013 – 2017.p36

¹¹ Constitución de la Republica del Ecuador Art. 95, 96, 97, 98, 99, 100, 238

¹² Código Orgánico de Organización territorial autonomía y descentralización Art. 53, 54,

La Constitución del Ecuador señala un objetivo estratégico, una ruta hacia donde transitar: el *Sumak Kawsay* o Buen Vivir¹³. Para conseguirlo, la participación ciudadana debe ser parte integral en la toma de decisiones, en la planificación y en la gestión de los asuntos públicos. La participación es fundamental al momento de formular políticas públicas que realicen este ideal, la Constitución de la República y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana establecen que la participación ciudadana es un derecho de las ciudadanas y ciudadanos en forma individual y colectiva para incidir de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos y en el control popular de las instituciones del Estado y sus representantes en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano.¹⁴

En la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, se enfatiza que la participación debe ser parte de la toma de decisiones, de la planificación y la gestión de los asuntos públicos, así como, del control popular de las instituciones del Estado. De esta forma la Ley de Participación Ciudadana plantea a la ciudadanía el desafío de involucrarse de manera consiente en las grandes y pequeñas decisiones nacionales utilizando las herramientas que esta plantea.¹⁵

Por su parte el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas establece a la participación ciudadana como uno de los principios de ese cuerpo legal. Dispone que “las entidades a cargo de la planificación del desarrollo, de las finanzas públicas y todas las entidades que forman parte de los sistemas de planificación y finanzas públicas tienen el deber de coordinar

¹³ El Buen Vivir propone un modelo de vida mucho más justo para todos/as. El buen vivir es equitativo. En vez de propugnar el crecimiento continuo, busca lograr un sistema desde la súper estructura del estado que esté en equilibrio para que las y los ciudadanos tengan acceso a las mismas oportunidades en las mismas condiciones, sin diferencia, sin discriminación, con equidad de género, equidad generacional, con respeto a la pluriculturalidad se basa en una economía solidaria y no en una economía de mercado.

¹⁴ Consejo de Participación Ciudadana y Control Social HERRAMIENTAS PARA PROMOVER LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

¹⁵ Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social artículos 4, 56 al 65

los mecanismos que garanticen la participación en el funcionamiento de los sistemas”,¹⁶ consolidando con esta disposición la implementación de mecanismos de participación ciudadana para fortalecer la articulación del Estado y la sociedad.

En el presente estudio asumimos que el Sistema de Gestión Participativa (SGP) es un conjunto de procesos de los gobiernos y de la sociedad que se encuentra en constante construcción y que el éxito de su aplicación dependerá del grado de organización de la comunidad, así como de la interrelación y sintonía de las organizaciones, la ciudadanía y los gobernantes.

¹⁶ Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas Art. 5, numeral 5.p4.

CAPÍTULO 2

2.1 EL SISTEMA DE GESTIÓN PARTICIPATIVA EN QUITO

2.1.1 Antecedentes y contexto general

El Sistema de Gestión Participativa en Quito, es una política pública que nació de la iniciativa de la Institución; se practica en el Distrito Metropolitano de Quito desde diciembre del año 2000, y la normativa que le rige es la Ordenanza Metropolitana 0187,

La aplicación del Sistema de Gestión Participativa en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito estableció mecanismos que permitieron profundizar la democracia y crear corresponsabilidad y coparticipación social en la gestión del desarrollo local y quedaron institucionalizados para su gestión futura. El sistema incluye: Cabildo Quiteño, Cabildos Territoriales (zonales, sectoriales y barriales, Consejos Sociales y Temáticos (metropolitanos y zonales), y Corporaciones (participación público-privada). (CARRION, 2005:183)

Al ser una política pública, no se ha mantenido estática, ha evolucionado en función de las experiencias comunitarias y la aplicación del Sistema desde la lógica territorial. Al momento de su aplicación se pudo evidenciar que existían algunos vacíos, por lo que se hizo necesario reformarla y sustituirla por la Ordenanza Metropolitana 187, expedida en 2006, que se complementa con los subsistemas de Rendición de Cuentas y el Control Social, en la perspectiva de que el sistema adquiera vitalidad y reactive un proceso de participación.

Esta ordenanza fue el resultado 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) (BARRERA, 2001: 25).

Anteriormente no existía una normativa legal específica que regule la participación ciudadana de forma integral. A lo largo de la historia de Quito,

la ciudadanía ha participado en el mejoramiento de su sector o barrio con procesos ancestrales de participación y desarrollo comunitario; las mingas fueron el mecanismo primario para la consecución de los servicios básicos, de allí el relacionamiento con las autoridades de turno.

En la administración del economista Roque Sevilla se institucionalizó la ejecución de obras bajo la modalidad de cogestión,¹⁷ mecanismo que al aplicarlo no cambió la práctica clientelar (Barrera, 2001:25), de allí la necesidad de contar con una ordenanza que norme e institucionalice la participación ciudadana. Esto se complementó con la aplicación de la nueva división política administrativa del Distrito Metropolitano de Quito, previsto en el Plan General de Desarrollo Territorial (2006) que organiza al Distrito en 9 administraciones zonales y dos delegaciones: Administración Quitumbe, Eloy Alfaro, Manuela Sáenz, Eugenio Espejo, La Delicia, Calderón, Valle de Tumbaco, Valle de los Chillos y Aeropuerto con las delegaciones del Noroccidente y Nor-central¹⁸.

Las administraciones del cabildo quiteño han sido las encargadas de la aplicación del SGP en su respectivo territorio, a través de las instancias orgánicas denominadas Coordinaciones Zonales de Territorio¹⁹ que están facultadas a realizar el trabajo comunitario,²⁰

2.1.2 Presupuestos participativos en el Distrito Metropolitano de Quito.

La mejora de la gobernabilidad, la inclusión de actores que en el pasado se encontraban excluidos, son algunos de los efectos directos de la aplicación de los presupuestos participativos. Es necesario dejar sentado que estos procesos no se producen de manera mecánica, no existe una relación directamente proporcional entre la aplicación de los presupuestos

¹⁷ Se conoce como “cogestión” al proceso en el que la comunidad brinda un aporte económico de hasta el 50% del total de la obra a realizarse.

¹⁸ Dirección Metropolitana de Territorio y Vivienda Municipio del Distrito Metropolitano

¹⁹ Las competencias de las Coordinaciones Zonales de Territorio, respecto a la aplicación del SGP, son: convocar a mesas de diálogo, a asambleas de presupuesto participativo, a asambleas barriales y a mingas con el fin de fortalecer la organización barrial en búsqueda de un mejor nivel de vida para los moradores.

²⁰ En el año 2009, se cambia de denominación a Coordinación de Gestión Participativa.

participativos y la mejora de la gobernabilidad y el avance de la participación y la consecución de la equidad de los grupos excluidos:

Los presupuestos participativos son mecanismos más integrales para ampliar la participación ciudadana y fomentar el desarrollo local. [...] hay que diferenciar los distintos procesos de “participación” .Es en la especificidad y en la calidad de la participación, en los objetivos últimos que están explícitos o implícitos, cuando se emprende una verdadera gestión local con presupuestos participativos. (RUIZ, 2007:6)

La gestión local encuentra en los presupuestos participativos uno de los cambios más importantes observados en los últimos tiempos. En el caso del Ecuador, de modo explícito, se encuentran los argumentos legales de esta forma de participación de la ciudadanía en la gestión de las ciudades.

El ideal de alcanzar el “Buen Vivir” como una nueva forma de convivencia ciudadana basada en el respeto de la dignidad de las personas y colectividades ocupa un lugar privilegiado en la Constitución de la República del Ecuador.²¹ La construcción de un país que sea parte del sueño integracionista de Bolívar, que tenga como principios fundamentales la paz, la solidaridad, la lucha contra los abusos del poder, solo es posible con el concurso de la ciudadanía. La Constitución de la República convierte a la participación en un eje transversal corrigiendo la exclusión de la participación ciudadana en la toma de decisiones a lo largo de la historia. Se trata de que los ciudadanos y ciudadanas se conviertan en protagonistas de la gestión de los asuntos públicos.

Para la materialización de esos ideales se necesitan mecanismos e instrumentos que posibiliten su cumplimiento. Uno de esos mecanismos es la planificación participativa que no puede existir sin la participación ciudadana, que debe convertirse en un elemento indispensable en la gestión pública. La participación de la ciudadanía en la planificación garantizaría el aporte y presencia de los sectores históricamente excluidos, que recuperarán su propia voz y dejarán de ser caja de resonancia de aquellos que, tradicionalmente, han

²¹Art. 95, 96, 100, 238, 276, 278.

detentado el poder formal y el poder real de la sociedad. La construcción y el logro del Buen Vivir requieren de una real planificación participativa.

El derecho y el deber de la ciudadanía de participar en la planificación del desarrollo local así como el control del cumplimiento de los planes tiene su sustento legal en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD;²² en donde se encuentran disposiciones reafirman el compromiso de profundizar la participación ciudadana y superar las limitaciones del pasado arraigadas culturalmente. Tradicionalmente la ciudadanía ha mantenido una condición contemplativa, pasiva y aunque ha deseado que se produzcan cambios profundos a favor de las mayorías, su actitud se ha limitado a delegar a otros esas responsabilidades.

La Ley Orgánica de Participación Ciudadana²³ define al presupuesto participativo como el proceso mediante el cual los ciudadanos de forma individual o por medio de organizaciones sociales contribuyen voluntariamente a la toma de decisiones respecto de los presupuestos estatales. En consecuencia, los presupuestos participativos suponen un debate público sobre el uso de los recursos del Estado, en todos los niveles de gobierno, otorgando poder a la ciudadanía y a las organizaciones para definir la orientación de las inversiones públicas. Este mecanismo busca una redistribución justa de las asignaciones. Los presupuestos deben estar articulados a los planes de desarrollo y deben ir de menor a mayor escala, deben ser elaborados desde los niveles territoriales más pequeños hacia los más grandes, constituyéndose en un mandato que los gobiernos locales deben implementar.

El Sistema Nacional de Planificación Participativa e en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas²⁴ se define como “el conjunto de procesos, entidades e instrumentos que permiten la interacción de los diferentes actores sociales e institucionales para organizar y coordinar la

²² Art. 53, 54, 302, 303, 30

²³ Art. 67 – 71

²⁴ Art. 18

planificación del desarrollo en todos los niveles de gobierno”. Es obligatorio que los GAD municipales realicen presupuestos participativos. Estas acciones redundan en la participación de los diversos actores sociales, en su interacción con el fin organizar y coordinar la planificación del desarrollo en todos los niveles de gobierno.

2.2 UBICACIÓN GEOGRÁFICA DEL CASO DE ESTUDIO

2.2.1 Ubicación del lugar según la división política administrativa

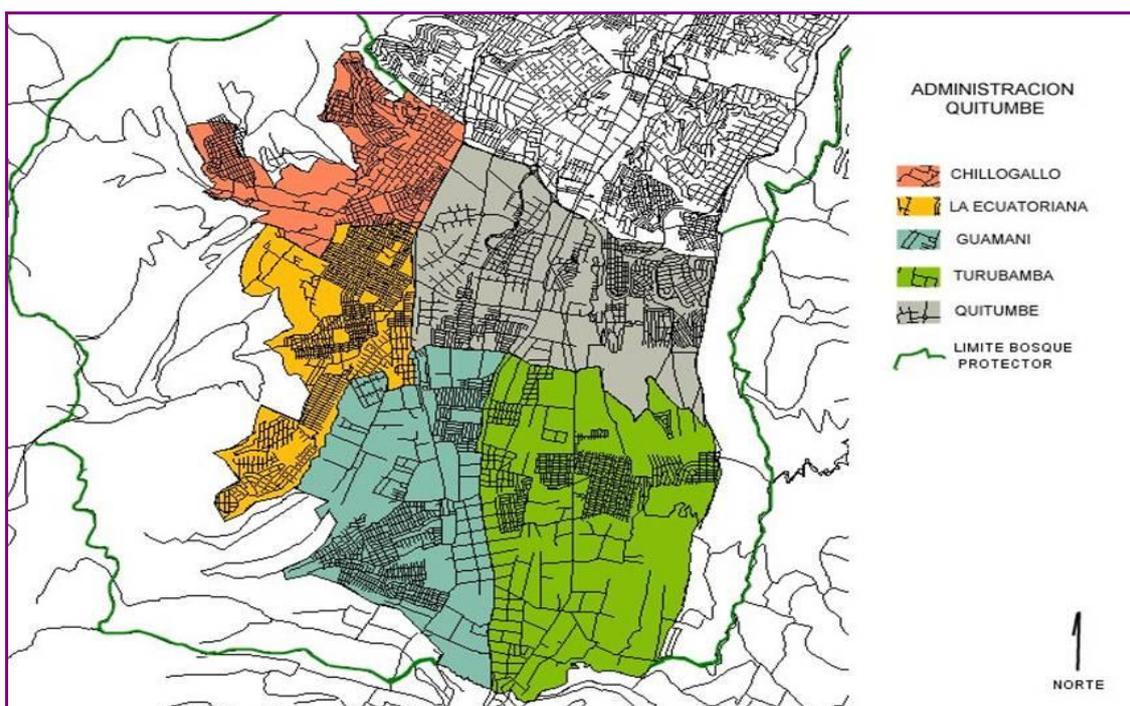
La Administración Zonal Quitumbe, fue creada mediante resolución 048,²⁵ el 12 de junio de 2001. Su creación surge de la necesidad de acercar la gestión municipal y descentralizar los servicios municipales hacia una jurisdicción que proyectaba un desarrollo territorial acelerado. Así, se solventaban de forma directa los múltiples problemas y demandas que realiza la ciudadanía de la zona.

La zona Quitumbe tiene una extensión territorial de 8.863,1 hectáreas, de las cuales 5.361,1 son habitables.²⁶ Se encuentra ubicada en el extremo sur de la ciudad y está conformada por 413 barrios, con aproximadamente 319.100 habitantes y comprende cinco parroquias urbanas: Guamaní, Chillogallo, La Ecuatoriana, Turubamba y Quitumbe. Limita al Norte con la Avenida Morán Valverde, al Sur con la quebrada Saguanchi, al este con el parque Metropolitano del Sur y al oeste con el volcán Atacazo.

²⁵ Municipio de Quito, Resolución 048, 12 de junio de 2001.

²⁶ <http://sthv.quito.gob.ec/images/indicadores/parroquia/Demografia.htm>, datos Población e indicadores del Distrito Metropolitano de Quito, consultada 2, abril de 2014

Mapa de la zona Quitumbe, extremo sur de la ciudad de Quito



Fuente: Coordinación de Gestión Urbana de la Administración Quitumbe.

El barrio Nueva Aurora, lugar del caso de estudio, es uno de los 413 barrios que pertenecen a la Administración Zona Quitumbe; se encuentra ubicado en la parroquia Guamaní al Sur Occidente de la ciudad de Quito con una extensión de 72.528 hectáreas; posee 2.436 lotes de 200 metros cuadrados cada uno. Sus límites son: al norte La Ciudadela del Ejército Segunda Etapa, al sur el barrio la Perla de Guamaní, al este la Av. Pedro Vicente Maldonado y al oeste el barrio Vertientes del Sur.

2.2.2 Características geográficas, morfológicas y ambientales del lugar.

La Zona Quitumbe es parte de la Meseta de Quito, que corresponde a la Hoya de Guayllabamba (Molestina Zaldumbide, 2006: 378)²⁷. El barrio Nueva Aurora está asentado en la zona central de la Administración Quitumbe, conformado por una planicie con una suave pendiente con declive hacia el norte, lo que permitió que las quebradas, que cruzaban al barrio y que al momento están rellenas, fueran hacia la cuenca hídrica del Río

²⁷ <http://www.ifeanet.org/publicaciones/boletines/35%283%29/377>. PDF Molestina Zaldumbide, María del Carmen, El pensamiento simbólico de los habitantes de La Florida, Boletín del Instituto Francés de Estudios Andinos, 2006, consultado 2014-04-07

Machángara. El barrio Nueva Aurora, cercano al macizo montañoso Atacazo posee varias vertientes de agua naturales. Estudios históricos revelan que en la parte central del sur de Quito, existía una gran laguna que se fue secando; Manuel Espinosa Apolo menciona:

En el periodo pleistoceno se formaron dos grandes recintos lagunales en la meseta de Quito: un lago al sur que cubría casi toda la llanura de Turubamba, desde el actual barrio Victoria Baja hasta la Magdalena [...] en el periodo post glacial, el lago de Turubamba se fue secando luego quedaron ciénagas y pequeñas lagunas que existieron hasta unas décadas atrás²⁸. Por esta razón existe aún un alto nivel freático, especialmente en la parte central y baja del sur de la ciudad. Esto se alimenta de las lluvias que caen en las montañas vecinas. (2006: 13)

Panorámica de la zona Quitumbe



Fuente: Coordinación de Gestión Participativa Administración Quitumbe. Archivo fotográfico.2013

2.2.3 Clima y microclima

El barrio Nueva Aurora, por ser parte de Quito, está ubicado en el paralelo cero, tiene dos estaciones climáticas: invierno con abundante lluvia y verano con mucho viento y pocas lluvias. La época lluviosa va desde octubre a junio y la época seca desde julio a septiembre, sin embargo estas condiciones climáticas se han visto alteradas por el fenómeno universal del cambio climático.

No obstante dentro de la meseta de Quito se presenta un microclima con características propias. La temperatura promedio de la explanada es de 10°C a 11°C. La precipitación promedio alcanza los 1.400mm anuales, a diferencia de lo que sucede en el norte de la meseta de Quito, en donde es apenas de 800mm debido a que el Pichincha

²⁸ ESPINOSA Apolo, Manuel, 2006, *Turubamba Historia y Memoria*, Quito, Ecuador, Edición Ecuador del Futuro.

protege el norte de la masa de aire húmedo del suroeste. (Espinosa, 2006, 15)

Debido a la presencia de este microclima una de las particularidades del sector es la presencia de fuertes vientos, lo que ha determinado que las épocas invernales sean muy frías: “la explanada de Turubamba es azotada por fuertes vientos que soplan con dirección NEE y S, a una velocidad promedio de 3,7 km/h. La explanada de Turubamba tiene una altura de 2.900 metros sobre el nivel del mar.

Vista aérea del barrio Nueva Aurora.



Fuente: Archivo. Administración Quitumbe.2013.

2.2.4 Los recursos naturales y el territorio

En la explanada Turubamba existen varios acuíferos; particularmente en el barrio Nueva Aurora existen algunos ojos de agua que están ubicados en las áreas comunales, los mismos que son aprovechados por la comunidad, tanto para proveer de agua a las lavanderías comunitarias, como para inundar de agua a la laguna que se encuentra ubicada en la parte central del barrio:

Se construyeron en las vertientes, dos lavanderías para lavar la ropa, la una en donde hoy está ubicada la casa barrial, y la otra en la calle C. Al inicio no asumían los servicios básicos y tocaba hacer cola para lavar la ropa. Desde las 3 de la mañana venían algunas familias de otros lugares a lavar ropa, discutían y peleaban por ganar el lavadero, incluso llegaban a agredirse físicamente. Entonces deciden construir 5 lavanderías con el fin de solventar este problema; pero como seguían incrementándose las familias, esta situación se tornó en un problema incontrolable, razón por la cual nos vimos en la necesidad de reunirnos un grupo de vecinos y vecinas, formando una asociación jurídica para comprar manguera, tanques y bombas y realizar un plan piloto y lograr de esta forma abastecer con el líquido vital a cada domicilio, esto ocurrió en el año de 1996. (Santos, 2007, 3)²⁹

2.2.5 Los servicios básicos, infraestructura y equipamiento del territorio.

La zona Quitumbe tiene una cobertura de 96,3 % de agua potable, 94,2 % de alcantarillado, 99,1 % de electricidad, 98% de servicio de recolección de basura y el 58% de los domicilios del sector poseen servicio telefónico. Las calles de la zona están adoquinadas o asfaltadas en un 68%³⁰.

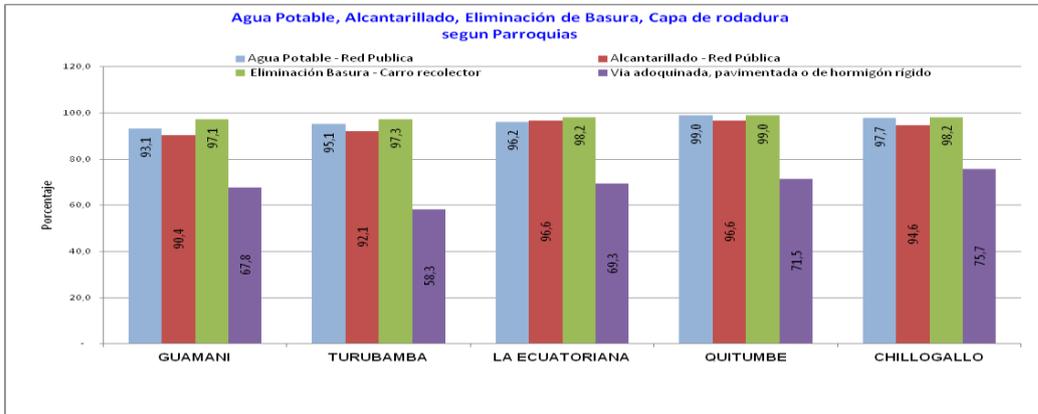
Los moradores del barrio Nueva Aurora poseen el 100% de agua potable, alcantarillado, luz eléctrica y recolección de basura. Existe una cobertura del 48,3% de servicio telefónico.³¹ De las 57 calles existentes 54 están adoquinadas, faltando únicamente 3 para completar el 100%.

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2010. INEC – Secretaria de Territorio Habitad y Vivienda – MDMQ

²⁹ GUERRA, Narcisca en Yolanda Santos, 2007, *Memorias del barrio Nueva Aurora*, Quito.

³⁰ <http://sthv.quito.gob.ec/images/html/Serbas10.htm>

³¹ http://sthv.quito.gob.ec/images/indicadores/Barrios/servicios_basicos.htm,



Dentro del equipamiento recreacional de la Zona Quitumbe se encuentra un macizo arbóreo de 750 hectáreas, conocido hoy como el parque Metropolitano del Sur, el parque más grande del Distrito Metropolitano de Quito. Una de las características de esta zona es haber conservado algunos parques de áreas extensas, como Las Cuadras, con 24 hectáreas, el Parque lineal Caupichu, el Parque del Tiempo, ubicado frente a Fundeportes y el parque del Agua³², ubicado en el barrio Santo Tomás 2, de la parroquia Turubamba.

En esta zona se ha construido la Plaza Quitumbe con una superficie de 39.505 metros, ubicada en el área contigua a las oficinas de la Administración Zonal. En el ingreso sur de Quito encontramos la Plaza Luz de América y la Plaza Cumaná en Chillogallo, más conocida como la Plaza del Caballito debido a que en el lugar estuvo por mucho tiempo el monumento al Mariscal Antonio José de Sucre.

En la parte central del barrio Nueva Aurora se encuentra ubicado uno de los parques más espaciosos de la zona que tiene una extensión de 4,7 hectáreas³³ y está equipado con canchas deportivas, juegos infantiles inclusivos, una laguna y un ágora.

³² <http://www.epmmop.gob.ec/epmmop/index.php/sala-de-prensa/boletines-de-prensa/item/784-tres-parques-metropolitanos-para-disfrutar-en-el-sur-de-quito>, consultado el 5 de abril de 2014.

³³ <http://www.epmmop.gob.ec/epmmop/index.php/sala-de-prensa/boletines-de-prensa/item/584-parque-nueva-aurora-regenerado>, consultado el 5 de abril de 2014

Parque Central Nueva Aurora



La ubicación del terminal terrestre en la zona ha determinado que el sector posea una amplia infraestructura de transporte urbano, como son los corredores “Sur Oriental” y “Sur Occidental”, además del servicio de Trolebús. En el caso específico del barrio Nueva Aurora solo hay una línea que presta el servicio de forma regular.

En la zona Quitumbe hay 20 unidades operativas de salud pública distribuidas en dos áreas: Área 19, que tiene a su vez 8 unidades en los barrios aledaños; Caupichu, Matilde Álvarez, Asistencia Social, Blanqueado, Pueblo Unido, San Martín, Victoria Central y Terranova, que sirven a las parroquias de Guamaní, Quitumbe y Turubamba y el Área 20, que tiene 12 unidades de salud que cubren las parroquias de Chillogallo y La Ecuatoriana³⁴. El Centro de salud de Guamaní está siendo intervenido por el Ministerio de Salud a fin de convertirlo en una unidad de salud tipo C.³⁵

El barrio Nueva Aurora pertenece al Área 19 y dispone de la Unidad Médica de la Cruz Roja. Al momento se está construyendo un hospital materno infantil, el mismo que lleva el nombre de Luz Elena Arismendi³⁶; el nombre del nuevo hospital fue determinado por el Ministerio de Salud después de un proceso público de selección donde la ciudadanía se manifestó, a través de la votación directa y de la página web del ministerio.

2.2.6 Iglesia

La Iglesia Católica ha jugado un preponderante papel en este sector, uno de los sacerdotes que más aportó en el sur de la ciudad es el salesiano José Carolo, quien gestionó la construcción de varias iglesias, motivando a la población para que, a través del proceso organizativo, aporten a la edificación de las iglesias católicas.³⁷

Nueva Aurora no es excepción, la iglesia situada en la parte central del barrio fue construida desde 1995, por gestión del comité pro templo liderado por la señora Hilda Calero, el señor Manuel Iza, el señor Segundo Borja, la señora Magdalena Charpoalan, la señora Regina Freire, el señor José Trejo,

³⁴ <http://www.salud.gob.ec/tag/centro-de-salud-guamani/> 8- 4- 2014

³⁵ Un hospital tipo C se caracteriza por tener medicina general, pediatría, gineco obstetricia, odontología, psicología, laboratorio, imagenología, farmacia, trabajo social, emergencias y maternidad de corta estancia. Cabe anotar que en este centro de salud, aparte de la atención de consulta externa, emergencias, laboratorio clínico, rehabilitación y partos, se brinda servicios de medicina alternativa, como terapia neural, medicina natural, acupuntura.

³⁶ Madre de los desaparecidos hermanos Restrepo

³⁷ Las más reconocidas son la iglesia de la Arcadia, en la cooperativa de vivienda Pueblo Solo Pueblo; la capilla del señor del Buen Suceso en Chillogallo. La iglesia del Centro Histórico de Chillogallo, La iglesia del Santo Ángel de Guamaní, entre otras.

Flavio Calle, todos ellos apoyados económicamente por el Padre José Carolo y el respaldo del Padre Delfín Tenesaca, párroco de la Ciudadela el Ejército.

2.2.7 Fiestas religiosas

El apego a la religión, el culto, la adoración a diferentes imágenes religiosas y el ser conducidos por el párroco en la búsqueda de mejores días para sus barrios y la comunidad son algunos de los motivos que convocan a los vecinos del sector a unirse en una misma causa. Esta es una de las características que aún se mantiene, entre quienes moran en el extremo sur de la ciudad.

En el barrio Nueva Aurora se celebran varias fiestas religiosas como el tradicional Pase del Niño, el domingo de Ramos, la Semana Santa. La fiesta mayor del barrio es en honor a la Virgen Nuestra Señora de la Aurora, cada 20 de mayo. Se realiza una novena de todo el barrio en distintos hogares.

2.2.8 Educación

En lo referente a la oferta educativa, en la zona Quitumbe existen 148 instituciones educativas: 44 escuelas fiscales, 96 particulares, 4 fisco misionales, 5 municipales, 3 comunitarias y una universidad particular. Por su parte, Nueva Aurora cuenta con un centro educativo fiscal, la “Unidad Educativa fiscal mixta “Nueva Aurora”, que en el año 1986 inició con una sola aula donada por el entonces Prefecto de la provincia de Pichincha, Federico Pérez.

Los servicios básicos, la infraestructura y el equipamiento descritos anteriormente muestran que Nueva Aurora es un barrio consolidado. El servicio de agua potable y el alcantarillado fueron dotados por el Municipio de Quito en 2003, a través del Proyecto Quito Mica Sur. Los bordillos y el adoquinado de las calles fueron realizados a través del proceso de cogestión.



Reunión de moradores para socialización del proyecto “Mi Barrio Lindo”, 2007.
Fuente: archivo Administración Quitumbe

En Nueva Aurora, los moradores se organizaron para llevar a cabo el proceso de cogestión. La modalidad consistió en convocar a los moradores de cada calle; se designaron coordinadores que fueron los encargados de consolidar la organización, sensibilizar a los moradores para la recolección de fondos y proceder a poner en marcha la realización de obras. El proceso de cogestión se conoce como “50-50”, lo que significa que el Municipio cubre los estudios técnicos, los materiales, la asistencia técnica y la fiscalización, rubros que corresponden al 50% del total del valor de los trabajos realizados y la comunidad costea la mano de obra calificada que cubría el 50% restante. Todo este proceso tuvo lugar durante los años 2005 a 2007.

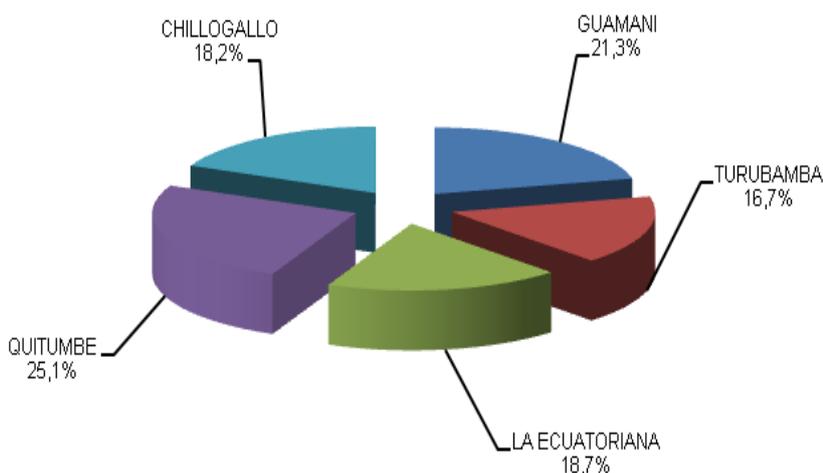
2.3 LA POBLACIÓN DE LA ZONA: CARACTERÍSTICAS GENERALES

2.3.1 Estructura demográfica: edad, sexo.

En la zona Quitumbe habitan 319.056 personas. De las cuales 161.845 (50,7%) son mujeres y 157.211 (49,3%) son hombres. Es una población joven 227.358 personas tienen entre 5 a 35 años de edad. El 89,8% de la población de la zona Quitumbe se define como mestizo, el 6,8% como

indígena y un 3% como afro descendientes³⁸. Los pobladores de Quitumbe en su mayoría son migrantes de la sierra centro, principalmente de las provincia de Cotopaxi. La migración de personas de Tungurahua, Chimborazo y Loja es notoria en esta parte de Quito.

Distribucion Proporcional de la Vivienda Ocupada en la Zona Quitumbe según Parroquias



Según datos del Censo de Población y Vivienda del 2010 del INEC, existen 2.211 viviendas en el barrio Nueva Aurora, la población está conformada por 7.134³⁹ habitantes, de lo cual 3.619 mujeres y 3.515 hombres. La edad de la mayoría de la población oscila entre los 5 a 35 años, con un total de 5.337 personas en ese rango. El 12,2% de la población se define como indígena y el 2,4% afro descendiente⁴⁰.

La población indígena de Nueva Aurora, en gran parte es proveniente de Cotopaxi y mantienen formas sólidas de organización. La actividad

³⁸ Población e indicadores del 2010 en la Administración Zonal Quitumbe:

http://sthv.quito.gob.ec/images/indicadores/Barrios/demografia_barrio10.htm

³⁹ http://sthv.quito.gob.ec/images/indicadores/Barrios/estructura_empleo_barrio10.htm, consultados el 8 -04- 2014.

⁴⁰ Población e indicadores del 2010 en la Administración Zonal Quitumbe

http://sthv.quito.gob.ec/images/indicadores/Barrios/demografia_barrio10.htm

económica fundamental de este grupo gira en torno a la compra y venta de chatarra, negocio que al parecer es sumamente rentable. De los siete días de la semana, solo los días martes dedican a la organización y al ocio; para estas actividades utilizan y acaparan las áreas recreativas del barrio, lo que ha ocasionado conflictos con los directivos barriales generándose separación entre los grupos y enemistades personales.

2.4 LA ECONOMÍA LOCAL

La población económicamente activa de la zona Quitumbe es de 213.080 personas, quienes se desenvuelven en 3 sectores económicos, agrícola, industrial y comercio y servicios. La tasa de desempleo es 14%. El 10,3% de la población es empleado público y el 43,8 empleado privado. Los trabajadores por cuenta propia alcanzan el 21,45. Empleados domésticos 5.2%. Población que se dedica a los quehaceres del hogar 22,9%. Mientras el barrio Nueva Aurora la Población Económicamente Activa es de 4.855 personas que se desenvuelven en actividades agrícola 71 personas, industrial 863 y en el comercio y servicios 2.044⁴¹.

2.5 ORGANIZACIONES SOCIALES

2.5.1 Organización social

En la zona Quitumbe existen organizaciones sociales que han impulsado el desarrollo del sector, es así que buena parte de los asentamientos son productos de cooperativas de vivienda y lotizaciones en las que sus socios se organizan y conforman el comité barrial que ha tenido un papel preponderante en la zona.

A lo largo del siglo XX, con los procesos de urbanización en marcha, los comités barriales jugaron —y hasta hoy juegan— un papel clave, al generar presión a las autoridades para satisfacer, fundamentalmente, las demandas de servicios básicos. Han sido actores esenciales en toda la urbe y muchas veces han llegado a ser factores dirimientes para las políticas municipales y la participación política en lo local y en lo nacional, a través de los partidos políticos, las movilizaciones populares o como clientelas electorales. Son los primeros pisos de la acción colectiva, pues «poseen la capacidad de crear espacios públicos primarios y pueden ser actores privilegiados en la participación de las

⁴¹ http://sthv.quito.gob.ec/images/indicadores/Barrios/estructura_empleo_barrio10.htm, consultados el 8 de abril del 2014.

políticas urbanas y locales» (Olive(Paltán,Julio, Gustavo Reyes, 2010)ra, 2003)

Ligas barriales, Grupos Culturales, religiosos, asociativos de tercera edad, de mujeres, de transporte, estudiantil y padres de familia, cada uno de ellos tiene un fin, satisfacer sus necesidades. En el barrio Nueva Aurora sus pobladores han ido supliendo sus requerimientos básicos gracias a la organización, lo que ha dado paso a la creación del comité barrial. Según recuerdan sus moradores uno de los primeros problemas que pudieron superar fue el de dotación de agua, aprovechando de la riqueza acuífera que posee el sector encausaban el agua a un tanque, la que distribuían mediante tubos a los pobladores de los siete sectores constituidos, es así que en 1989 surge la Junta del agua. Posteriormente surge el primer comité barrial que fue nombrado Comité Barrial La Isla y La Perla, como un reconocimiento y con el fin de mantener vigente el recuerdo de las ex haciendas que dieron origen al barrio. Por desacuerdos internos, el 24 de julio de 1995 este comité se fraccionó y nació el Comité 24 de Julio. Además se formaron la Asociación la Propicia y el Comité Nueva Aurora. ⁴²

⁴² GUERRA, Narcisca en Yolanda Santos, 2007, *Memorias del barrio Nueva Aurora*, Quito. Santos, Yolanda “Memorias de Nueva Aurora”.

ORGANIZACIONES DEL BARRIO NUEVA AURORA			
Nombre de la organización	Actividad que realiza	Población que participa	Observación
Comité Barrial 24 de Junio	Desde 24 de julio de 1995, a las Mejoras barriales. Al ser una organización jurídica se reactivó desde el 2014	Socios fundadores de la organización	Coordinan las actividades con los socios fundadores del barrio, dejando de lado a población como los inquilinos y los nuevos integrantes del barrio. Cabe resaltar que la mayoría de los socios fundadores del barrio vendieron sus propiedades.
Comité de Seguridad Ciudadana	Seguridad de los moradores del barrio, realizan rondas de seguridad, para lo cual han sectorizado al barrio para de forma conjuntamente con la Policía Nacional, velar por la seguridad de los moradores del barrio	Moradores del barrio	Como organización tiene su propio plan de trabajo, realizan las actividades de forma paralela con el comité barrial.
Grupo de adultos Mayores 60 y Piquito	Actividades ocupacionales y recreacionales como gimnasia, manualidades, danza, huertos comunitarios y alfabetización. Atención médica y salidas de recreación.	40 adultos mayores	Se reúnen 3 veces a la semana. Esta iniciativa ciudadana empezó en el año 2006. Desde finales del 2008 se vincula al municipio al programa del adulto mayor del Patronato San José, denominado en la alcaldía del Dr. Augusto Barrera 60 y Piquito
Liga Deportiva Barrial Nueva Aurora	Realizan actividades deportivas, en básquet, fútbol y vóley	35 equipos Hombres, mujeres y niños	Funciona desde el 10 de noviembre del 2001, se dedica a las actividades deportivas es totalmente independiente de las actividades del comité pro mejoras.
Grupos católicos: Grupo de Oración Juan XXIII y los Legionarios de María Grupo juvenil	Actividades religiosas y espirituales y de labor social.	Jóvenes, niños y adultos	El grupo pro templo, realiza actividades para mejorar la infraestructura de la iglesia. Los jóvenes se dedican a la labor de los coros de la iglesia.
Migrantes de Panzaleo	Comercialización de papas y legumbres Compra y venta de chatarras	850 socios-migrantes de 8 comunidades de la provincia de Cotopaxi	Tienen problemas con el comité barrial porque utilizan las áreas verdes los días lunes y martes.

2.6 PROCESO HISTÓRICO

2.6.1 Zona Quitumbe

El territorio que conforma la Administración Municipal Zona Quitumbe, era la parroquia Chillogallo creada en 1972, por decreto de la Junta Militar que la elevó a la categoría de parroquia urbana. Veinte años después con el “Plan Turubamba 1992”, se la dividió en cuatro sectores: Chillogallo, Las Cuadras, Guamaní y El Beaterio⁴³ (Espinosa, 2006,47). Mediante resolución A-048 del 12 Junio del 2001, se crea la Administración Zonal Quitumbe, con el fin de descentralizar los servicios municipales y solventar de forma directa los múltiples problemas de la Zona, lo que antes era la Parroquia Chillogallo se convirtió en una zona conformada por cinco parroquias urbanas: Chillogallo, La Ecuatoriana, Guamaní, Quitumbe y Turubamba

Los barrios de la zona Quitumbe se fueron conformando en los terrenos de lo que antes eran haciendas como Turubamba:

En la primera mitad del siglo XX casi todas las tierras de Turubamba estuvieron repartidas en tres grandes haciendas: Turubamba Alto o La Victoria, San José de Turubamba y San Antonio de Turubamba o El Conde. Con el transcurrir de los años estas fueron desmembradas, dando lugar a la formación de haciendas y fincas. De ahí a la mitad del siglo XX especialmente en el territorio que hoy pertenece a la Administración Zonal Quitumbe, se contabilizaban 15 haciendas: La Compañía, Las Cuadras, La Balvina, El Conde, El Garrocha, San Juan de Turubamba, Turubamba Alto, Tilicucho Alto, La Venecia, San Francisco de Huarca, Ibarra, El Carmen, Ortega, La Arcadia y Correa. (Espinosa, 2006,34- 35)⁴⁴

Esta zona, antes del proceso de parcelación y la descomposición de las haciendas del sector, era considerada como “El Granero de Quito” que además tenía una vocación agrícola y ganadera. El proceso de reforma agraria que se impulsó en los años 60, aceleró el proceso de descomposición de las haciendas. Los hacendados descubrieron que vender la tierra era un negocio lucrativo fenómeno que se aceleró con el asentamiento de fábricas en el sector. Los trabajadores de las fábricas se organizaban y buscaban terrenos cercanos a su lugar de trabajo para edificar sus viviendas, por lo que adquirirían lotes de terrenos en las haciendas que habían empezado los procesos de parcelación.

⁴³ ESPINOSA Apolo, Manuel, 2006, *Turubamba Historia y Memoria*, Quito- Ecuador, Edición Ecuador del Futuro

⁴⁴ ESPINOSA Apolo, Manuel, op.cit.

En este sector existían múltiples fuentes acuíferas las mismas que fueron aprovechadas por los lotizadores, para promocionar la venta de los lotes. Los lotizadores compraron grandes extensiones de terrenos a fin de subdividirlos; lotes que eran vendidos sin que existiera servicios básicos.

Todo esto dio pauta para que los moradores se organicen, formándose los comités barriales y organizaciones que se fueron cohesionando por el trabajo de un párroco que formo las comunidades cristiana de base en sectores como Guamaní y Chillogallo, orientados con la teología de la liberación. La organización social, tanto de las comunidades y barrios, ha sido determinada por el proceso vivido desde antes de las haciendas, y sobre todo después de la reforma agraria. (Escobar, 2009,23)⁴⁵

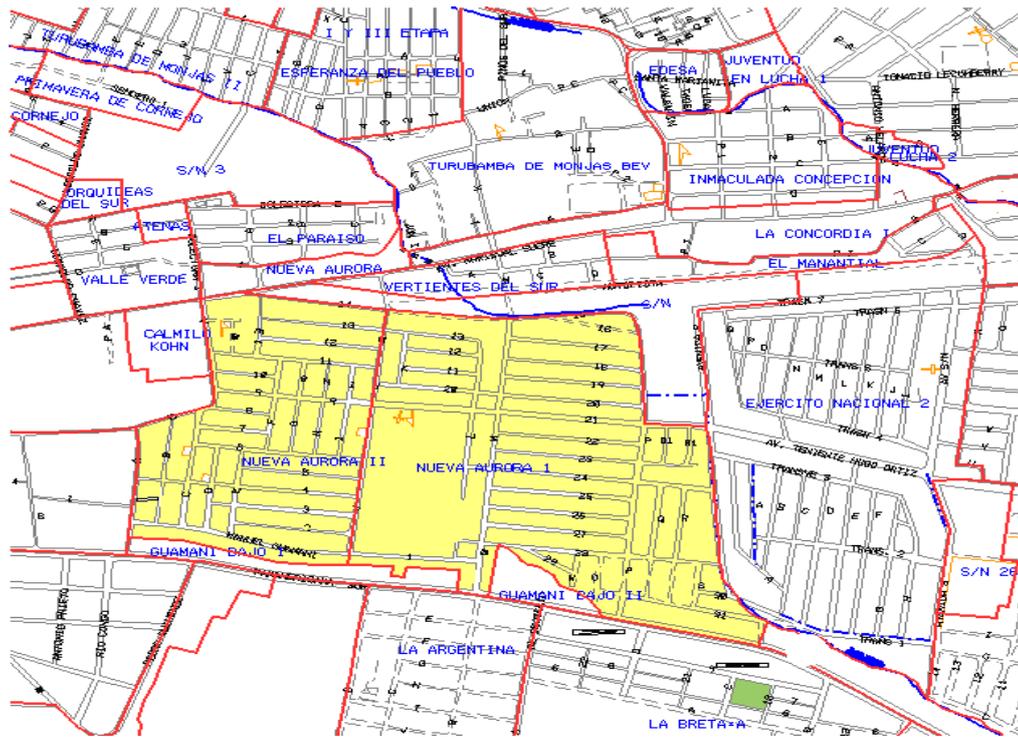
2.6.2 Barrio Nueva Aurora

Este barrio surgió luego que la compañía INMOJESCA S.A, representada por el señor Jesús Castro, compró parte de las haciendas: La Isla, al norte y parte de la Hacienda La Perla, al sur.

El barrio Nueva Aurora, como tantos otros barrios de esta zona, surgió luego que inescrupulosamente, se vendieron los lotes sin planificación alguna y sin ningún tipo de servicios básicos. La necesidad de vivienda llevó a los actuales moradores de este barrio a aceptar los lotes únicamente con escrituras pero sin servicios básicos, contraviniendo la Ley de Régimen Municipal, que explícitamente anota que es el lotizador el que debe proveer de todos los servicios básicos antes de proceder a la venta de los lotes.

⁴⁵ ESCOBAR, Martha, 2009, Informe de Consultoría INPC.

Plano barrio Nueva Aurora



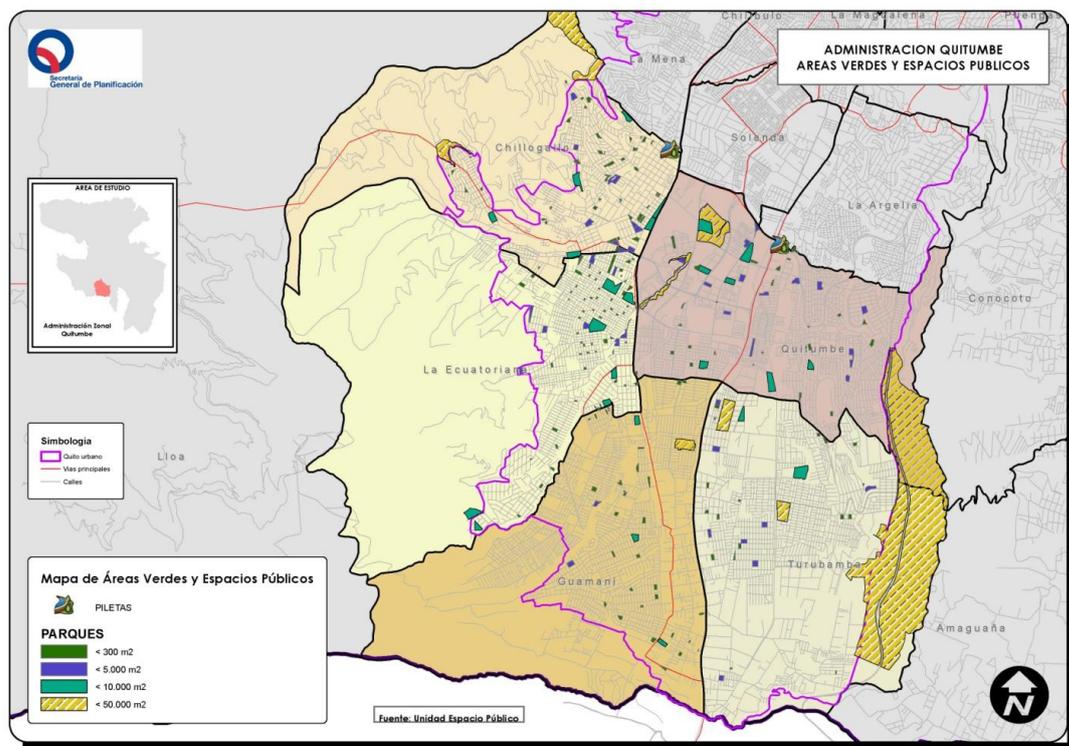
. Fuente: DMQ.

El municipio de Quito, a través de la Coordinación de Territorio, de la Administración Zonal Quitumbe, conjuntamente con los pobladores del barrio Nueva Aurora, entró en un proceso de concertación, a fin de definir el uso que tendría el área verde más grande que posee el barrio. De este proceso de discusión surgieron dos propuestas que consistieron en: construcción del Colegio Benalcázar del Sur o construcción de un parque de recreación pasiva. El proceso fue conflictivo, ya que los miembros del comité Nueva Aurora querían que se trabaje únicamente con ellos, y no con los otros comités. La Administración Zonal Quitumbe haciendo uso de las herramientas de gestión participativa procedió a convocar de casa en casa a todos los moradores, para que en una asamblea ampliada se decida que utilidad se debía dar al espacio en mención. La propuesta de construcción del colegio Benalcázar del Sur, fue desechada, la propuesta de realizar un parque de recreación pasiva fue aprobada, las razones fundamentales para que esta propuesta ganara fueron:

- Aprovechar los recursos naturales del sector; entre ellos, los ojos de agua existentes y convertirlos en un espacio recreativo para la población, con una pequeña laguna, caminerías, bancas y juegos infantiles.

- Al ser una centralidad, se convierte en un espacio en el que confluyen la escuela, la iglesia y la casa barrial, por tanto se determinó que era importante utilizar esa zona como equipamiento barrial complementario.
- Construir espacios deportivos, como canchas para la práctica de diferentes disciplinas.

Todo este proceso fue posible gracias a la participación directa de los ciudadanos, quienes de forma activa y concertada eligieron el destino de ese espacio.



Fuente: Coordinación de Gestión Urbana de la Administración Zonal Quitumbe.

2.6.3 Aplicación del Sistema de Gestión Participativa en la zona Quitumbe

En abril de 2005, la Administración Zonal Quitumbe, propuso a un grupo de moradores del barrio Nueva Aurora, realizar una inversión conjunta para adoquinar las vías que se encontraban en mal estado, bajo la modalidad de cogestión 8-4, que consistía en un aporte del morador de ocho dólares frente a un aporte municipal de cuatro dólares. Debido a la acogida de este proceso, en julio del año 2006 se emite una ordenanza que institucionaliza la cogestión y como un incentivo a la organización, el aporte de la comunidad sería únicamente del 50 por ciento, el otro 50 % lo absorbía el Municipio capitalino. A este sistema se lo denominó Sistema de Cogestión 50-50.

El Sistema de Gestión Participativa, establecido mediante ordenanza Municipal 046 del 2001, tenía como objetivo principal organizar e institucionalizar la participación ciudadana. Cada administración zonal ha venido aplicando el sistema de Gestión Participativa de manera diversa dependiendo de los factores específicos de cada zona.

La importancia del Sistema de Gestión Participativa radica en generar en la comunidad la necesidad de involucrarse en la gestión municipal, con el fin de aportar, apoyar y controlar las acciones que desde la institucionalidad se planteen y ejecuten.

La Administración Zonal Quitumbe empezó a aplicar el Sistema de Gestión Participativa a través de la realización de asambleas informativas y cabildos sectoriales en la parroquia Guamaní. En este espacio los dirigentes barriales conjuntamente con los funcionarios municipales priorizaron obras de vialidad e infraestructura comunitaria que la administración ejecutó de forma directa.

En la medida en que uno de los problemas sentidos de la población era la falta de vías habilitadas, en mayo del año 2002 se realizó un Cabildo Zonal Temático de Vialidad, que tuvo como tarea recopilar las demandas de la población para priorizarlas y proceder a su ejecución a través de la contratación directa por parte de la Administración zonal.

Al ser Quitumbe una zona en crecimiento y en proceso de consolidación surgió la necesidad de planificar los espacios públicos, por lo que se creó el proyecto de “Centralidades Urbanas” el mismo que tenía como objeto:

Diseñar estos espacios de forma que satisfagan las necesidades de los pobladores. Entendiendo la importancia de vincular las acciones participativas ciudadanas con el diseño de espacios centrales, que sirvan de eje articulador de las acciones, servicios y relaciones entre los moradores de cuatro de los cinco sectores de la Zona: La Ecuatoriana, Guamaní, Quitumbe y Turubamba.⁴⁶

Esto constituyó un proceso de construcción participativa de centralidades, este proyecto⁴⁷ contó con 4 fases de participación en la que los moradores de los barrios: San Fernando de la Parroquia Guamaní, Cooperativa de Vivienda de Trabajadores Ambulantes

⁴⁶ GALLEGOS, Karina, Unda Mario, Vivero Mario “Construcción Participativa de Centralidades Urbanas” Centro de Investigaciones CIUDAD-novib Quito, agosto 2003

⁴⁷ Ejecutado por el Centro de Investigaciones Ciudad.

de Quito (UTAQ), de la parroquia La Ecuatoriana, San Martín de la parroquia Quitumbe y Caupichu de la parroquia Turubamba participaron en la información, sensibilización, y diseño participativo de los espacios públicos, proyecto que se materializó en el denominado PLAN MASA que no se llegó a ejecutar debido al cambio de las autoridades administrativas de la Zona.

En el año 2003, se realizaron 10 proyectos pilotos de planes barriales participativos, ejecutándose varias reuniones en cada uno de los barrios, con el objetivo de socializar e involucrar a la comunidad. Este proyecto quedó en la etapa de planificación y no se concretó ninguna obra por falta de decisión políticas de las autoridades de turno. En estos proyectos de participación ciudadana se incurrió en lo que Martín Tanaka denomina como riesgos de la participación “aumentar las expectativas de manera prematura”⁴⁸

A finales del 2004 se ejecutan cabildos a fin de empezar el año 2005 con los cabildos parroquiales que eran espacios informativos de las obras realizadas y de las proyectadas. Se propuso, a los directivos barriales, participar en los programas y proyectos de cada una de las jefaturas de la Administración Zonal para que pasen a formar parte del Sistema de Gestión Participativa (SGP).

En estos cabildos, la autoridad local propuso trabajar el tema de vialidad de manera compartida (Programa de Cogestión). Proposición que tuvo eco en los siguientes barrios Santa Fe, El Conde 1 y Nueva Aurora, siendo los primeros en poner en práctica el Programa de Cogestión 50-50.

Para la aplicación del Programa de cogestión en el tema de vialidad la Administración Quitumbe implantó requisitos que debían cumplir los barrios de manera obligatoria:

No era necesario estar dentro de la organización barrial, los moradores de la calle podían organizarse de manera independiente y realizar asambleas en las que se debía nombrar 3 coordinadores los cuales serían los responsables del manejo económico de las inversiones que se producirían en el proceso de adoquinado de las calles del barrio además la calle a intervenir debía contar con los servicios básicos de agua potable y alcantarillado.

⁴⁸ TANAKA, Martín “Participación Popular en Políticas Sociales”. En *Cuándo puede ser democrática y eficiente, cuándo todo lo contrario*, Instituto de estudio Peruano, IEP, Lima, marzo 2001.

Debido a la puesta en práctica de este sistema los costos de inversión bajaron notablemente. “Los beneficios económicos deben dar a la gente razones para participar, los arreglos administrativos deben ligar las decisiones de las burocracias estatales con la voluntad de las comunidades locales”⁴⁹.

Los coordinadores de calles y la Administración Zonal Quitumbe firmaban un convenio de cooperación en el cual se explicaba, de manera clara, que la Administración dotaba de los materiales para el adoquinado y los moradores pagaban la mano de obra calificada para la ejecución de la obra. Con este sistema se logró maximizar los recursos públicos.⁵⁰

Debido a la buena acogida de este sistema por parte de los coordinadores de calle el Concejo Metropolitano emitió una ordenanza que regula el sistema de Cogestión que fue aprobada en el año 2006.

Por otro lado la ordenanza del Sistema de Gestión Participativa 046, fue sustituida por la 0187, incrementándose la rendición de cuentas y el control social.

Las administraciones zonales establecerán un porcentaje de su inversión a ser discutido, decidido y ejecutado en función de las prioridades fijadas por la comunidad y/o en base a específicos acuerdos de gestión compartida. Este porcentaje no será menor al 40% del total del presupuesto de inversión de la administración zonal respectiva.⁵¹

La aplicación del Programa de Cogestión como se venía dando permitió incrementar las obras de vialidad. Debilitó a las organizaciones barriales. Se concentró la inversión en pocos barrios y no había límite de inversión por barrio; esto hizo que se reformularan los requisitos y se incrementen algunos.

Desde el año 2010 el barrio que deseaba participar en el proceso de cogestión debía estar regularizado (con ordenanza metropolitana), y la calle a intervenir debe poseer los servicios de agua potable y alcantarillado; además el barrio debe contar con una directiva que trabaje conjuntamente con los coordinadores; la calle debe ser priorizada en

⁴⁹ Tanaka, Martín op.cit.

⁵⁰ Mediante el sistema de Cogestión se adoquinaron 90 calles en un año mientras que con el sistema de inversión directa se adoquinaron 30 calles en el mismo período.

⁵¹ Ordenanza Metropolitana 0187, del Sistema de Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control Social, MDMD, Julio 2006

el barrio mediante asamblea; contar con el 50% de consolidación⁵² y tener abierta una cuenta de ahorros que esté a nombre de los coordinadores.

El Sistema de Gestión Participativa en la zona Quitumbe se ha venido aplicando de acuerdo al siguiente esquema:

- Distribución del Presupuesto de forma participativa en las Asambleas parroquiales
- Rendición de cuenta de las autoridades
- Veedurías ciudadanas (Comisiones de Seguimiento)
- Mesas de Dialogo sectoriales⁵³
- Charlas informativas⁵⁴
- Mingas
- Audiencias ⁵⁵
- Reuniones barriales, departamentales e interinstitucionales
- Visitas in situ⁵⁶
- Escuelas de formación ciudadana

⁵² Es decir de cada 10 lotes, mínimo la mitad deben estar habitados.

⁵³ Son reuniones con los dirigentes y algunos moradores de varios barrios con el fin de conocer las problemáticas y necesidades sectoriales para dar respuesta a las mismas. Esta técnica permite que la Administración Zonal se acerque a la comunidad a fin de mejorar la comunicación con los directivos, sin necesidad de intermediarios y promover el fortalecimiento organizativo. Las mesas de diálogo se realizan en los territorios y se establece una coordinación rotativa integrada por los dirigentes de los barrios que asisten, siendo ellos mismos quienes las conducen.

⁵⁴ son espacios dentro de las asambleas barriales en las que se informa a la comunidad en general sobre el proceso de gestión participativa y particularmente de las asambleas de presupuesto participativo. Se da a conocer los valores de aporte de cogestión y cuáles son los requisitos para participar en este proceso.

⁵⁵ Este mecanismo permite que se escuchen las demandas individuales y colectivas de los diferentes barrios. Las audiencias se realizan en la Administración Zonal.

⁵⁶ Visitas in situ, *sirven* para corroborar las necesidades o problemas que la comunidad manifiesta en las mesas de diálogo o audiencias.

CAPITULO 3

3.1 LAS VOCES DE LOS PROTAGONISTAS

3.1.1 Como definen los actores a la Participación Ciudadana.

A través de entrevistas colectivas, diálogos directos, visitas al barrio, participación en reuniones informales y asambleas barriales, se recopiló invaluable información que nos permite entender la manera como los moradores y dirigentes del barrio “Nueva Aurora” entienden los diferentes procesos de participación.

Actores claves en el proceso de participación ciudadana son los directivos barriales de Nueva Aurora, manifiestan que fueron testigos de la transformación del barrio. La movilización entorno a un objetivo común fue la oportunidad para que los ciudadanos y ciudadanas del sector sean protagonistas de la consecución de las obras, gracias al aporte de los moradores, tanto económico como en trabajo comunitario, sumado a la participación del gobierno local, que atendió las demandas priorizadas por los moradores de Nueva Aurora.

Los directivos del barrio Nueva Aurora asumen a la participación como un acto cotidiano, que empieza por el dialogo con los moradores de cada una de las calles que conforman el barrio, con la finalidad de conseguir las tan anheladas obras, de aquellos servicios que durante décadas no han podido obtener, de allí que es de vital importancia involucrar a cada uno de los moradores, para que sean ellos quienes se inserten en este sueño, se comprometan en participar y aportar tanto los recursos económicos necesarios como la predisposición de los trabajos que de manera conjunta se ejecutan a través de las mingas barriales.

Yolanda Santos⁵⁷ afirma que participación ciudadana es lo vivido en su comunidad, el esfuerzo mancomunado hacia un solo objetivo, obtener las obras de servicios básicos; desde la comunidad se elegían a los encargados de organizar cada sector y coordinar con los directivos barriales. Ella considera que aquello fue un factor de éxito.

⁵⁷ presidenta del Cabildo de Nueva Aurora desde mayo del 2005 hasta mayo del 2014

Para nosotros como directivos barriales Participación Ciudadana es lo que hemos vivido en nuestra comunidad, todo con un solo objetivo, sacar las obras de los servicios básicos. Esa era nuestra Al inicio fue duro, primero tuvimos que concientizar a todo el barrio. Visitamos a los moradores en cada una de las calles, organizábamos reuniones y les explicábamos la necesidad de estar organizados y aportar económicamente para la construcción de las obras del barrio, la comunidad elegía a los coordinadores que eran con quienes interactuamos. Considero que un factor fundamental que nos dio éxito fue el nombrar coordinadores por cada una de las calles. Los coordinadores eran los encargados de organizar cada sector y coordinar con los directivos. (Y.Santos entrevista colectiva, mayo de 2014)

Jorge Velásquez⁵⁸ afirma que para poder definir a la Participación Ciudadana se debe partir diferenciando a la democracia representativa de la participativa, asevera que no hay mejor manera de ejercer la democracia que con la participación de “todos los que hacemos ciudadanía” asegura que la participación ciudadana tuvo su origen en Brasil, con Lula Da Silva y que su planteamiento de que sean los mismos ciudadanos quienes seleccionen sus obras para su ejecución es hacer democracia en los gobiernos locales.

Para eso debemos partir por el tema de democracia. Históricamente se ha discutido que es mejor una democracia representativa o una democracia participativa. En nuestro país a lo largo de su historia se ha dado la democracia representativa, nos han hecho creer que eso es democracia. Para los de izquierda creemos en una democracia participativa, no hay mejor forma de ejercer esa democracia que con la participación de todos los que hacemos la ciudadanía. Vale resaltar que la participación Ciudadana tuvo su cuna en Brasil. Varios presidentes antes que Lula Da Silva no lograban ingresar a las favelas, únicamente Lula logro hacerlo. Tomando en cuenta que hubo un trabajo muy fuerte con los sindicatos, él plantea llevar el sindicalismo a los barrios y hacer democracia en los gobiernos locales, es decir que sean los ciudadanos los que participen en la selección de obras para su ejecución, obras vinculadas a lo que hoy se denomina el buen vivir. Para mí la democracia está ligada a la participación de la propia gente. (J. Velasquez entrevista, julio de 2014)

Los moradores del barrio Nueva Aurora, que fueron consultados sobre el significado del Sistema de Gestión Participativa (SGP), así como los tres ex - administradores de la zona Quitumbe que también fueron preguntados concuerdan que el Sistema de Gestión Participativa es un conjunto de herramientas que norman la participación ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito. De modo práctico el Sistema De Gestión Participativa (SGP), en Nueva Aurora se puso en práctica, aplicando tres componentes: el territorial, temático, a través de los comités de seguridad y salud; y el

⁵⁸ Ex – Administrador de la Zona Quitumbe, del Distrito Metropolitano de Quito, periodo 2003 – 2007.

componente social, sobretodo reactivando a los grupos de mujeres y de adultos mayores, tal como lo estipula a la ordenanza 0187. Los moradores del barrio participaban constantemente en la capacitación proporcionada por el municipio en el uso y aplicación de las herramientas y mecanismos de participación.

Por ello las definiciones del Sistema de Gestión Participativa desde la mirada de la señora Regina Freire, coordinadora del barrio Nueva Aurora; de Jorge Velásquez y de María Hernández ex Administradores de la zona Quitumbe.

Freire manifiesta que el sistema de participación establece un antes y un después en su barrio. Afirma que gracias a éste se trabajó temas de obras barriales, seguridad ciudadana, y medio ambiente, también se llegó a crear microempresas de diferente tipo; además se brindó atención médica en la unidad móvil de salud. Asegura que todo esto se pudo realizar gracias al trabajo conjunto, a la orientación brindada y la apertura que el municipio del DMQ tuvo con el barrio.

Creo que el Sistema de Participación fue el que posibilitó el antes y el después de nuestro barrio, participativamente trabajamos los temas de obras barriales, de seguridad ciudadana, a través de las brigadas de seguridad, de las alarmas comunitarias, de la creación de microempresas, la atención en salud de la unidad móvil que venía al barrio y por un precio cómodo recibíamos atención odontológica y de medicina general; en el tema de medio ambiente realizábamos las campañas de reforestación y de mingas de limpieza de las áreas verdes del barrio, con las capacitaciones se logró concientizar a los moradores sobre la mejora en el manejo de la basura, todo esto se ha podido realizar gracias al trabajo conjunto con el municipio a través de la zona Quitumbe, a la decisión de apoyarnos de las autoridades, de abrir las puertas, y decirnos este tema lo trabajamos de esta manera, el otro tema de esta otra forma, es decir orientándonos y dándonos directrices claras de cómo trabajar de forma participativa, por ello en el barrio un grupo de compañeros se dedican a trabajar el tema de seguridad ciudadana y se conformó el comité de seguridad ciudadana, otros moradores en el tema de salud y medio ambiente, es decir trabajamos varios temas en el que también se incluyeron las fiestas como el Carnaval de Quitumbe y el concurso de pesebres del que obtuvimos un premio y el más importante el proyecto 50 – 50 con el que se construyó el sistema de alcantarillado y posterior a eso el adoquinado de las 52 calles de nuestro barrio; además sirvió para que los abuelitos también tengan su espacio todos los días miércoles y del Patronato San José venía un instructor para darles aeróbico y baile-terapia. (R. Freire, entrevista personal, mayo de 2014)

Velásquez dice que el sistema de participación ciudadana es una herramienta que ha posibilitado normar el derecho a participar en el quehacer municipal. “Esas herramientas que han posibilitado normar el derecho a participar en el quehacer municipal, ese derecho que tenemos todos los ciudadanos que habitamos en esta ciudad” (J. Velasquez, entrevista,

julio de 2014). Por su parte Hernández exterioriza que el sistema de participación ciudadana es un conjunto de instancias y herramientas que pretenden establecer mecanismos para que la ciudadanía pueda ejercer de su rol como sujetos participativos cumpliendo con el marco legal establecido. (M. Hernandez entrevista personal, julio de 2014).

3.1.2 Breve recuento del proceso de aplicación del Sistema de Gestión Participativa (SGP) en la Administración Quitumbe.

En el plan institucional del Distrito Metropolitano de Quito, se ejecuta el Sistema de Gestión Participativa desde época de la administración del General Paco Moncayo Gallegos, continuando en el periodo del Dr. Augusto Barrera Guarderas⁵⁹.

Este Sistema de Gestión Participativa se ha aplicado en el Distrito Metropolitano de Quito desde el 2001, con la aprobación de la ordenanza 046 del Sistema de Gestión Participativa, la misma que en el 2006 fue reformada y sustituida por la Ordenanza 0187 a la que se le agrega los componentes de Rendición de Cuentas y el Control Social. Esta es la normativa vigente en el Distrito Metropolitano de Quito que garantiza el derecho a la participación ciudadana.

Las Administraciones Zonales han sido las encargadas de aplicar esta ordenanza en los territorios. En la gestión del Alcalde Paco Moncayo la ejecución del sistema fue variada, cada administración lo instauraba de acuerdo a la decisión de la autoridad local. En el 2005 el Municipio de Quito conjuntamente con el PNUD realizó un balance de la aplicación del sistema,⁶⁰ ubicando el trabajo realizado en la Zona Quitumbe como Nivel medio. Las Administraciones Tumbaco y Quitumbe si bien cumplen con la concepción de participación establecida en el diseño original del Sistema, no presentan continuidad y los resultados son débiles. Es evidente en estos casos cómo influye el cambio de administradores/as". (NOVILLO, 2005)

⁵⁹ Cabe indicar que quien propuso la ordenanza del Sistema de Gestión Participativa en el concejo municipal fue el Dr. Augusto Barrera cuando se desempeñaba como Concejal del Distrito Metropolitano de Quito.

⁶⁰ De este balance se estableció una clasificación del nivel de aplicación del sistema por parte de las administraciones zonales, catalogándoles en un nivel de aplicación que va desde baja y limitada, media baja, medio alto y media.

El objetivo general del Plan de Gobierno de Augusto Barrera era “Impulsar una ciudad para la vida, en un territorio democrático, solidario, progresista, multicultural, sustentable y seguro para sus habitantes” (BARRERA, 2009). Por ello se emitieron directrices para que todas las administraciones zonales apliquen el sistema de gestión participativa; es así que se realizó las caravanas de las Asambleas de Presupuesto Participativo en las ocho Administraciones Zonales que conforman el Distrito Metropolitano.

Desde la creación de la Zona Quitumbe se implementó el Sistema de Gestión Participativa y la forma de participar de los líderes y moradores fue sido diversa: en el 2001 con los denominados cabildos, que luego cambiaron su nombre por el de Asambleas de Presupuesto Participativo; en las asambleas barriales, en las audiencias, en los recorridos con la autoridad local y en mesas de dialogo. Todo esto con el objetivo de conseguir los servicios básicos, razón para que los moradores de los asentamientos en el territorio de la zona Quitumbe se organicen y busquen al gobierno local como aliado para la solución de los problemas.

Los administradores zonales del Municipio de Quito de la Zona Quitumbe jugaron un papel clave en el proceso de aplicación del Sistema de Gestión Participativa en el barrio Nueva Aurora y en otros barrios de la zona. Se negoció con los líderes barriales las formas de intervención; las mismas que podrían ser por administración directa o por cogestión.⁶¹

Jorge Velásquez y Catalina Remache⁶² relatan la importancia de la puesta en marcha del Sistema de Gestión Participativa en la zona Quitumbe.

Velásquez durante su administración notó que el presupuesto del que disponía no cubría las demandas barriales para lo cual siguió el ejemplo de Brasil y del Salvador

⁶¹ Por Administración directa las obras debían ser ejecutadas por el municipio, lo que significa un costo más alto frente a las obras realizadas por cogestión que consistía en la participación de los moradores del barrio mediante trabajo comunitario y el aporte económico, primero de un 30% del costo total de la obra y del 50% a partir del 2006 año en el que se realiza la reforma a la ordenanza número 046 del Sistema de Gestión Participativa y que fue sustituida por la ordenanza número 0187. A la que se le incorpora la Rendición de Cuentas y Control Social.

⁶² Administradores de la Zona Quitumbe en el periodo 2003 – 2007, 2009

rescatando el trabajo de la comunidad en mingas para la ejecución de las obras; esto además de los convenios interinstitucionales con la EMAAP dieron pie al programa 50-50 con lo que el presupuesto municipal se duplicó, asimismo fue posible contratar a precios más bajos la ejecución de las obras y se pudo dar trabajo a moradores de los mismos barrios, quienes igualmente, previamente nombrado un comité de gestión, se encargaban de fiscalizar la contratación de obras.

Cuando desempeñé el cargo de Administrador de la Zona Quitumbe estaba vigente la Ordenanza 046, que habla del sistema de Gestión Participativa. Cuando pusimos en papel la cantidad de las demandas versus el presupuesto era imposible poder cubrir costos y siguiendo el buen ejemplo de Brasil y del Salvador en donde hubieron experiencia desde la iglesia, en la participación a través de las mingas y rescatándolas como un tema propio de nuestra cultura, se hicieron convenios interinstitucionales con la Empresa Municipal de Alcantarillado y Agua Potable (EMAAP), aprovechando la mano de obra de los vecinos y es así que surge el programa 50 – 50, con lo que el presupuesto municipal se duplicó. Lo otro fue la transparencia en la contratación, así se logró nombrar un comité de gestión por cada una de las parroquias integrada por unos 12 presidente barriales quienes se encargaban de fiscalizar la contratación de obras para enrumbar la transparencia que permitió que se consiga la mano de obra de profesionales que estaban sin trabajo, y así el precio oficial era de 25 a 30 dólares y se logró bajar a 12 dólares. Esto posibilitó contratar a precios más bajo y sobre todo dar trabajo a gente de su propio barrio. La clave fue el proceso de concientización de la gente. Por ello se hicieron escuelas de formación en los barrios con varios temas y sobre todo haciendo ver la realidad en la que habitaban, generando condiciones, haciendo notar que no era responsabilidad del municipio las obras de infraestructura del barrio, sino del que le vendió la tierra. Cuando a la gente le empoderamos haciéndole ver que era el propio conductor de su destino no el traficante de tierra, comenzamos a tener en los barrios unos procesos de democracia y allí si de la democracia participativa. (J. Velasquez , entrevista, julio de 2014)

Remache dice que la gestión realizada en su periodo fue impulsada desde la participación ciudadana, cada mes de enero se realizaban obligatoriamente cabildos con tres objetivos: rendir cuentas a la comunidad sobre la gestión del año que concluía, planificar los proyectos que se ejecutarían y conformar una comisión que sea veedora del cumplimiento de los acuerdos establecidos en el cabildo. Asegura además que la zona Quitumbe se caracterizó por un buen nivel de organización y participación y gracias a este elemento se pudo ejecutar proyectos muy significativos.

Fue una experiencia muy enriquecedora, toda la gestión la impulsamos desde la participación ciudadana. Por ello en el mes de enero obligatoriamente se realizaban los cabildos que tenían tres objetivo, el primero rendir cuenta a la comunidad sobre la gestión del año que concluía, el segundo objetivo planificar los proyectos que se ejecutarían y el tercer objetivo conformar una comisión que sea veedora del

cumplimiento de los acuerdos establecidos en el cabildo, donde todos los representantes barriales participaban, un espacio que tenía mucha aceptación con un buen nivel de organización y participación. La zona Quitumbe se caracterizó por la organización de la comunidad. Gracias a este elemento se pudo ejecutar proyectos muy significativos como el adoquinado de las calles a través del sistema 50-50, la conformación de la microempresas de: producción y comercialización de cuy; crianza y comercialización de codornices y la de producción y comercialización platas ornamentales, así como la canasta básica solidaria. En el tema de Seguridad ciudadana se trabajaba en el comité de Seguridad Ciudadana, en la que participaban moradores de varios barrios, esto permito que se dé un cambio rotundo en los barrios que participaron de este sistema en la zona Quitumbe. (C. Remache, dialogo personal, mayo de 2014)

María Hernández, por su parte, narra cómo fue el proceso de desarrollo de la zona Quitumbe caracterizándolo como participativo. Para ello se realizó un diagnóstico dimensionando los problemas y necesidades de la comunidad y posteriormente se crearon aparatos especiales para la intervención en cada caso como la Unidad Regula Tu Barrio, en el caso de barrios irregulares, y las asambleas de presupuesto participativo, en el caso de las vías locales de cada barrio; describe el proceso de estas últimas y cómo a través del tiempo fueron cambiando los requisitos para hacer posible una obra. Considera que ha sido un primer ejercicio de presupuesto participativo en una ciudad tan grande como Quito y piensa que es una experiencia que debe ir perfeccionándose.

Cuando a mediados del 2009 el alcalde Augusto Barrera asume la alcaldía de Quito, realizamos un diagnóstico de la situación de la ciudad de forma participativa a través de los Gabinetes Itinerante, que fueron procesos de dialogo en el territorio, del Alcalde en compañía de todo su equipo de colaboradores (los directores de áreas, gerentes de las empresas municipales, administradores zonales, etc.) y la ciudadanía, este primer acercamiento a los pobladores de cada Administración zonal nos facilitó el ir construyendo una política de diálogo y cercanía permanente con la población. Aquí los líderes de las zonas plantearon la problemática de su sector, esto permitió delinear líneas generales de intervención. En la zona Quitumbe relucieron problemas como: La falta de vías de tanto de primer orden como secundarias, 170 barrios sin regularizar, problemas de seguridad ciudadana y la falta de espacios verdes equipados. Esto nos ayudó a definir la estrategia de intervención, por ello se crea la Unidad Regula Tu Barrio, con la finalidad de regularizar la situación de la tenencia de la tierra de los asentamiento que en alguno casos tenía más de 30 años sin arreglar su situación, esta dependencia se encargaría de revisar cada uno se los casos y solventar la problemática, ya que en años anteriores en toda la ciudad la dependencia encargada del tema, regularizaba un promedio de 10 barrios al año en todo el distrito, de allí la necesidad de dar otro tratamiento al tema. Para hacerle frente al asunto de las vías, se decidió que a través de las asambleas de presupuesto participativo se construirían las calles locales de cada barrio y esas vías de primer orden que sirven de conectividad de la zona con la ciudad, se construirían a través de la Empresa Pública Metropolitana de Obras Públicas, esto también permitió que cada organismo tenga delimitado su campo de acción. Pues en años anteriores la EPMMOP-Q también realizaba vías secundarias en los barrios, por eso un mismo

barrio muchas veces obtenía obras tanto de la administración como de otras empresas municipales, restando la posibilidad de intervenir en sectores. (M. Hernández, entrevista personal, julio de 2014)

Continúa su relato con un tono autocrítico ya que las solicitudes de obras rebasaban la capacidad de ejecución del municipio y en muchos casos ni siquiera era competencia del MDMQ, situación que no era comprendida por los moradores, al menos de forma inmediata:

Se generó muchas expectativas en los moradores de la zona tanto que para las primeras asambleas de presupuesto participativo teníamos 1900 pedidos como construcción de hospitales, puentes etc., tuvimos un largo proceso de depuración para determinar qué organismo tenía la competencia de cada pedido y responder a los peticionarios, argumentando porque no era factible la realización del pedido. Luego de la depuración quedaron muchos pedidos sin atender y poco presupuesto en caja, ante esta situación en la asamblea de presupuesto participativo los líderes barriales decidieron trabajar bajo el mecanismo de cogestión que ya lo venían ejecutando en la zona, para tener claridad de cuál era la intervención de las empresas municipales en cada sector. (M. Hernández, entrevista personal, julio de 2014)

La necesidad de perfeccionar este mecanismo llevó a que se establecieran nuevas reglas de juego, situación que fue transmitida a la población, por parte del equipo técnico de la Administración Quitumbe, haciendo uso de las herramientas desarrolladas en el proceso de implementación del SGP

Para el año 2011 se establecieron ciertos requisitos como que sea un barrio regularizado con ordenanza municipal, que las calles donde solicitan vías tengan los servicios básicos es decir la red de alcantarillado y agua potable y un mínimo del 50% de consolidación es decir de cada 20 lotes 10 tengan viviendas habitadas, que exista organización para lo cual deben entregar el acuerdo ministerial y en caso de ser una organización de hecho el acta de la asamblea barrial donde se constituyen como comité. El aprendizaje del 2010 permitió establecer realizar inspecciones para determinar el costo de la obra y ver si era factible o no ejecutar la obra, ya sea porque estaba dentro del techo presupuestario o porque reunía todas las condiciones técnico - legal. (M. Hernández, entrevista personal, julio de 2014)

María Hernández pone énfasis especial cuando nos cuenta de cómo es el desarrollo de las asambleas de presupuesto participativo, proceso que conlleva una dedicación especial, un convencimiento profundo y una mística de trabajo con la comunidad:

Las asambleas de presupuesto participativo es un proceso que lleva aproximadamente 9 nueve meses el proceso desde que se inicia con la entrega de las

matrices a los directivos barriales, para realicen el pedido de forma consensuada, hasta que se concluye con la inauguración de la obra. Las Asambleas de Presupuesto Participativo (APP) sirvieron para, de forma consensuada, decidir en que se invertía el 70% del presupuesto destinado para obra pública en la zona Quitumbe, tomando en cuenta que la ordenanza 0187 determina que sea el 40%. Para distribuir el presupuesto a todos los barrios regularizados y que por mucho tiempo no había obtenido obras, para transparentar el presupuesto y saber el destino de su ejecución. Para que aflore el sentido de solidaridad de los líderes barriales, el hecho de visualizar que para cada parroquia se contaba con un escaso presupuesto, les hacía pensar dos veces en cuanto distribuir para cada barrio y así la obra no se concentraba únicamente en los barrios grandes. Las asambleas fueron espacios de deliberación y concertación pedagógica de la ciudadanía con el material elaborado por los funcionarios municipales, como matrices las que eran impresas y se proyectaban de forma digital, así también se proyectaba la fotografía y el plano de la obra solicitada. El representante barrial tenía la oportunidad de exponer a los directivos parroquiales las razones por las que consideraba era de relevancia su obra. Para ello se elaboraron unos criterios de calificación como aprobación de los participantes, puntaje más alto al barrio que no había obtenido obra durante los últimos 4 años, si la obra beneficiaba a uno o más barrios, si era un pedido de forma individual o colectiva, para lo cual debía adjuntar el acta y firma de los asistentes a la asamblea barrial. Luego del proceso de deliberación y selección de las obras a realizarse los asistentes escogían a un representante por cada obra a ejecutar para que sea parte de la comisión de seguimiento, su papel primordial es el de veedor, es decir fiscalizar que las obras priorizadas se realicen en el tiempo planificado y en el caso que exista cualquier novedad informe de forma inmediata a la administración. Con los integrantes de la comisión realizábamos tres recorridos a las obras de la parroquia, la primera visita antes de que se ejecute la obra, la segunda en compañía de los técnicos de la administración en la ejecución de obras y aquí el veedor informaba de las novedades suscitadas en el transcurso de la ejecución de la obra y la última visita cuando la obra está concluida. Además recibían capacitación en temas como las funciones que tienen los integrantes de la comisión, el proceso de contratación a través del portal de compras públicas, la ley de participación, entre otros. Creo que ha sido un primer ejercicio de presupuesto participativo en una ciudad tan grande como DMQ, ya que las experiencias en el país han sido a nivel de gobiernos locales pequeños como Cotacachi, Montufar, Otavalo, etc. Es una experiencia de participación que hay que seguir mejorando. (M. Hernández, entrevista personal, julio de 2014)

Para corroborar y reafirmar los criterios de nuestros interlocutores se realizó una consulta, a los moradores del barrio Nueva Aurora, mediante la aplicación de una encuesta, para medir su conocimiento acerca del Sistema de Gestión Participativa (SGP) y la Participación Ciudadana, entre otros temas.

Un ochenta por ciento de los encuestados respondieron que sí conocían sobre el Sistema de Gestión Participativa (SGP), así como el significado de participación ciudadana. Los resultados muestran que una gran parte de la población conoce lo que significa el Sistema de Gestión Participativa y la participación ciudadana. El Gobierno local debe realizar campañas de difusión del Sistema de Gestión Participativa (SGP), a fin

de que la población conozca su significado y su importancia. En el siguiente gráfico se evidencia lo aseverado.

Grafico 2



Encuesta a moradores, Nueva Aurora, Quito, 2014
Elaboración: Autores

3.1.3 La implementación del SGP, formación y destreza en la población

En torno a cómo se ha dado la implementación del Sistema de Gestión Participativa (SGP), los testimonios de los moradores del barrio Nueva Aurora y de los ex funcionarios de la Administración Quitumbe, nos muestran que la participación de los líderes y lideresas en el proceso de relacionamiento con el municipio gira en torno al cubrir necesidades puntuales y localizadas en su territorio, este aspecto combinado con la falta de recursos hace que estos representantes barriales únicamente se preocupen por las obras de su sector, dejando de ver las soluciones integrales que beneficiarían al barrio en su conjunto.

Santos establece dos momentos en la ejecución de las obras: el primero durante la administración del Gral. Paco Moncayo⁶³, y el segundo momento en la administración del Dr. Augusto Barrera (2009 -2014). Del primer momento rescata la organización de los moradores de Nueva Aurora para obtener los servicios de agua potable y alcantarillado, trabajo realizado de forma tripartita entre la Administración Quitumbe, la Empresa Metropolitana de Alcantarillado y Agua Potable (EMAAP) y la comunidad. Esta dirigente afirma que durante los 4 años del segundo periodo del alcalde Moncayo se logró hacer

⁶³ El General Paco Moncayo Gallegos, alcalde del Distrito Metropolitano de Quito, por dos periodos consecutivos años 2000 – 2009.

obras⁶⁴ que estaban pendientes desde hace 25 años. Del segundo momento rescata las asambleas de presupuesto participativo “entre todos se priorizaba y se distribuía el presupuesto para que por lo menos alcance una obra por barrio” (Y. Santos, entrevista colectiva, mayo de 2014).

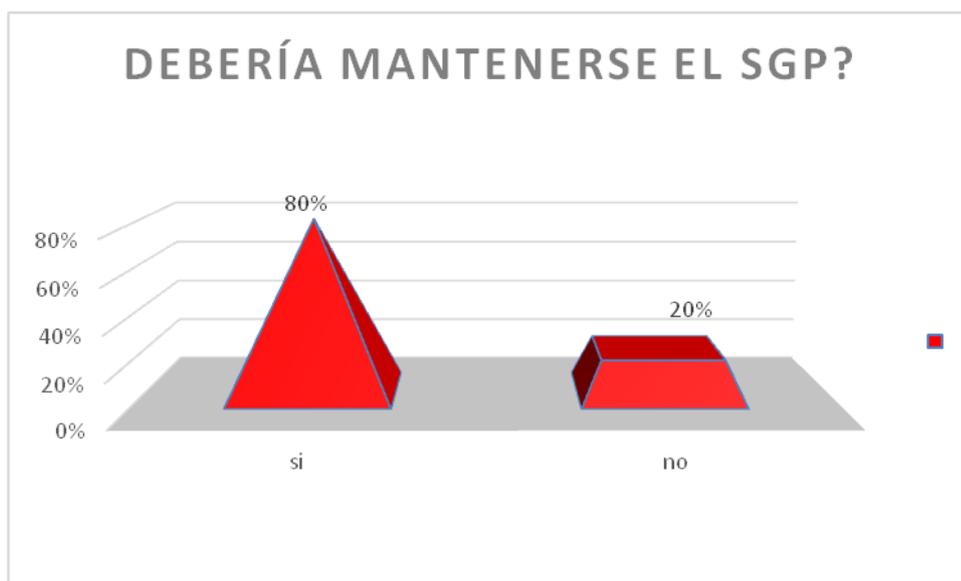
En nuestro barrio hay dos momentos el uno en la administración del General Paco Moncayo, en el trabajo conjunto logramos primero que la gente se organice para obtener los servicios de agua potable y alcantarillado en el que trabajábamos de forma tripartita la administración Quitumbe, la EMAAP y la comunidad; luego el trabajo más grande fue a través del adoquinado e las calles internas del barrio ya que las calles grandes las logramos realizar a través del proyecto Mi Barrio Lindo⁶⁵ financiado por el BID de este proyecto fuimos barrio piloto se realizó una inversión de un millón y medio de dólares que sirvió para el asfaltado de la calle principal, el adoquinado de otras calles internas del barrio, la construcción de la casa barrial, la intervención integral del parque con la construcción del ágora, juegos infantiles, construcción de canchas y la laguna aprovechando los ojos de agua del área. Además del proyecto de canasta solidaria, la microempresa de producción de huevos de codornices, en 4 años logramos hacer las obras que no se habían ejecutado en 25 años. El otro momento es en la administración del Alcalde Barrera, allí participamos de las asambleas de presupuesto participativo en donde únicamente nos daban una obra por barrio al año, en la porque se escogía las obras en la asamblea con todos los directivos barriales de la parroquia, entre todos se priorizaba y se distribuía el presupuesto para que por lo menos alcance una obra por barrio. Eso era bueno en la medida que de la asamblea todos los representantes barriales salíamos con una obra, pero para barrios grandes como el nuestro significaba tener problemas internos porque los vecinos siempre quieren que se realice su obra primero. Mientras que en la otra alcaldía participaban las calles que primero tengan el dinero que debían aportar recaudado. (Y. Santos, entrevista colectiva, mayo de 2014)

Los moradores del Barrio Nueva Aurora también fueron consultados sobre la permanencia del Sistema de Gestión Participativa (SGP). Un ochenta por ciento de los encuestados afirmó que sí, que debería seguir aplicándose este sistema. Manifestaron que existe credibilidad en la participación mancomunada entre el municipio y la ciudadanía, consideran que fue la única forma en que pudieron obtener las obras que por muchos años anhelaban y que se encontraban postergadas. Y que contribuyeron a mejorar la calidad de vida de los pobladores del barrio. Únicamente un veinte por ciento de los consultados manifestó que no existía necesidad de realizar obras de infraestructura, ya que en su mayoría están ejecutadas y es responsabilidad del municipio darles mantenimiento.

⁶⁴ Las obras en referencia son: acometidas domiciliarias de agua potable y alcantarillado; construcción de bordillos y adoquinado de las calles internas del barrio.

⁶⁵ Programa de Mejoramiento Integral de Barrios del Distrito Metropolitano de Quito Proyecto Mi Barrio Lindo, ejecutado entre el 2007 – 2009, por la Empresa de Desarrollo Urbano de Quito INNOVAR.UIO, con el financiamiento del BID. En el segundo periodo del Alcalde Moncayo.

Grafico 3



Se mantiene el SGP, Encuesta a moradores, Nueva Aurora, Quito, 2014
Elaboración: Autores

3.1.4 Sistema de Gestión Participativa y sus actores en el barrio Nueva Aurora.

Entre los protagonistas del Sistema de Gestión Participativa (SGP) están los dirigentes y líderes barriales, representantes comunitarios que han sido electos de forma democrática en el barrio a través de las asambleas barriales, quienes dedican parte de su tiempo libre a las actividades relacionadas con la dirigencia barrial: reuniones, asambleas, visitas a las instituciones para gestionar y dar seguimiento a los pedidos barriales; todo esto con la finalidad de trabajar mancomunadamente en la solución de los problemas de su entorno.

La aplicación de este sistema no es posible sin la participación de la ciudadanía organizada, esto permite que el gobierno local tenga a los directivos barriales como actores de interlocución, líderes que representan a los ciudadanos, quienes gestionan la solución las necesidades barriales.

El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito es un actor estratégico que asumió como política municipal la participación ciudadana, por ello se instauró todo un sistema de herramientas e instancias que regulan la participación de los encargados de ejecutar esta política en el territorio son las Administraciones Zonales. En el caso del extremo sur, la Administración Zonal Quitumbe, juega un papel preponderante en el tema

de participación ciudadana. La relación directa del administrador/ administradora zonal y los funcionarios municipales con los líderes barriales, logró involucrar a la comunidad en las actividades del gobierno local, posibilitando un trabajo mancomunado.

Yolanda Santos⁶⁶ afirma que el haber sido parte de la directiva fue un gran reto, que le demandó mucho esfuerzo de su vida personal para poder gestionar y acompañar la ejecución las obras pero a la vez manifiesta que no estaban solos, que se sentían apoyados por los moradores y otros dirigentes:

Funcionamos como una directiva de hecho, desde el 2005 que nos eligieron, luego de una gran asamblea barrial, donde los moradores nos confiaron este gran reto, todos los que conformamos la directiva hemos estado en pie de lucha por conseguir las obras, esto ha significado dar mucho de nosotros, como se dice hemos estado con plata y persona, dejando de lado la familia, a la hora que el barrio lo ha requerido, para poder realizar las obras trabajamos de forma conjunta con los coordinadores de calles, así los directivos no estábamos solos, nos sentíamos apoyados por los moradores a través de sus representantes. (Y. Santos, entrevista colectiva, mayo de 2014)

Catalina Remache⁶⁷ expone la particularidad de la administración Zonal Quitumbe a la que califica de una administración de puertas abiertas y afirma que eso que posibilitó una relación directa con la comunidad y que la implementación del Sistema de Gestión Participativa (SGP) fue fundamental en el mantenimiento de la relación directa entre la comunidad y la Administración Quitumbe:

Fue fundamental la decisión política que asumió el Municipio de trabajar en la implementación del Sistema de Gestión Participativa, y los encargados de ejecutar en el territorio han sido las Administraciones Zonales, en el caso de Quitumbe se creó en el año 2001, esto permitió que la población de este sector pueda realizar los trámites municipales en su sector, y desde su creación se caracterizó por ser una administración de puertas abiertas, lo que posibilitó tener una relación directa con la comunidad a través de su dirigentes y líderes, gracias a la buena relación se pudo hacer una gestión muy buena, esto facilitó que se pueda implementar proyectos pilotos como la canasta solidaria, las escuelas saludables, las microempresas comunitarias, fue un trabajo muy intenso, no tuvo límites, ni horario, para una de las poblaciones de menos recursos de la ciudad. Básicamente con la comunidad manteníamos una relación directa entre la comunidad a través de sus dirigentes y la Administración a través de todos sus funcionarios. Así por ejemplo en los cabildos formábamos mesas de trabajo a través de ejes de cada una de las jefaturas, por ello participaban todos los funcionarios de la Administración Zonal Quitumbe. Al momento solo queda la satisfacción del deber cumplido. (C. Remache, dialogo personal, mayo 2014)

⁶⁶ Dirigente del barrio Nueva Aurora

⁶⁷ Ex Administradora de la Zona Quitumbe

En el barrio Nueva Aurora, las obras empezaron a llegar una vez que se superaron los problemas organizacionales y los moradores conjuntamente con los directivos decidieron dejar de lado las experiencias negativas, proponiéndose trabajar de forma conjunta con el Municipio; la base del trabajo fue la participación comunitaria acompañada de la respuesta positiva del gobierno local, a través de la ejecución de presupuesto de obras, por medio del programa de cogestión.

Al respecto Betty Tumaille, ex directiva de Nueva Aurora, reconoce que la clave para la ejecución de las obras fue superar los problemas internos del barrio a través del dialogo. Lo que significó un gran paso para la realización de los trabajos. Otro factor que ayudó fue la unión y distribución del trabajo lo que garantizó la intervención con diversas obras⁶⁸ en todos los sectores del barrio. El involucramiento existió hasta que los moradores obtuvieron las obras de infraestructura, una vez conseguido este objetivo la participación se fue debilitando. Al momento el trabajo de los coordinadores de calles⁶⁹ es de un 60%. Betty Tumaille resalta que un factor que ayudó a que se consigan las obras fue el manejo transparente de los recursos económicos de los moradores:

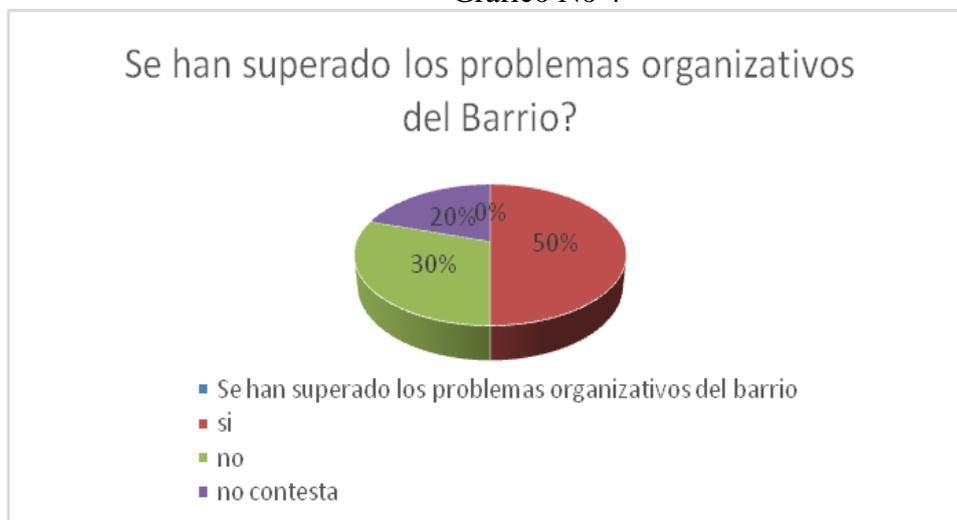
Quando empezamos el proceso de adoquinar las calles, nos unificamos las 3tres directivas conformando el Cabildo de Nueva Aurora, una organización de hecho, con la cual trabajamos para lograr las obras del barrio. Superamos las peleas y decidimos trabajar de forma unida, nuestro objetivo obtener las obras y lo logramos. Un factor que hizo que la comunidad tenga confianza en los directivos, nosotros no tocábamos ni un solo centavo, los encargados de recaudar los recursos eran los coordinadores de calle, por ello se abría una cuenta con firmas conjuntas de los 3 delegados, en alguna cooperativa y allí se depositaba los recursos. Al momento contamos con una organización en la que están vigentes los coordinadores de las calles en un 60%. Ya no es igual que al inicio del proceso que la gente tenía el interés de contar con su calle adoquinada, de obtener el servicio de alcantarillado, para vivir en mejores condiciones hay poco interés de la gente. Ya no tienen esas ganas de participar como al inicio. Actualmente hay menos organización. Estamos volviendo a retomar con fuerza, el barrio tiene que mantenerse organizado, existen otros temas por los que trabajar. Nosotros sí agradecemos a la zona Quitumbe, al municipio de Quito en la alcaldía del General Paco Moncayo, porque nos dieron todo el apoyo con proyecto y logramos el cambio en el barrio. (B, Tumaille, entrevista colectiva, mayo de 2014)

⁶⁸ Tales como: conexiones domiciliarias de agua potable y alcantarillado, construcción de bordillos y adoquinado de las vías, mejoramiento del alumbrado público.

⁶⁹ Los Coordinadores de calles son electos por los moradores de la calle en donde se va a ejecutar los trabajos, y su finalidad es coordinar con la directiva central y la autoridad local la realización de las obras

Según los moradores del barrio Nueva Aurora, los problemas organizativos barriales se han superado en un 50%, mientras que un 30% de los encuestados opinan que los problemas aún persisten. Un 20 % de los prefiere no contestar.

Grafico No 4



Problemas organizativos, Encuesta a moradores, Nueva Aurora, Quito, 2014
Elaboración: Autores

La agrupación de los moradores del sector duró hasta que se cumplió el objetivo de ejecutar las obras en la localidad, una vez cubierta las necesidades concretas, la organización se debilitó, otro factor que contribuyó para que disminuya la actividad organizativa es que la mayoría de los socios fundadores, quienes lucharon por tener las obras ya no viven en el barrio, unos han vendido sus propiedades, otros luego de la ejecución de las obras construyeron casas renteras y los inquilinos no se involucran en el quehacer del barrio.

3.1.5 Sistema de Gestión Participativa en los años 2007 y 2011.

En nuestro país en los años 2007 y 2011 son momentos diferentes con normativas jurídicas distintas en torno a la participación ciudadana. La constitución de la república la de 1998 tenía como premisa la democracia representativa, donde el fin del desarrollo era el mercado y el estado tenía limitada capacidad para planificar, regular, promover el desarrollo y redistribuir la riqueza. Mientras que la constitución del 2008, garantista de derechos, estipula que la participación es un derecho.

Bajo estas condiciones se realizó el trabajo participativo en el territorio de la Administración Zonal Quitumbe, tanto en el 2007, como en el 2011 la normativa que rige para el Distrito Metropolitano de Quito en torno a la participación ciudadana es la ordenanza de participación ciudadana, rendición de cuentas y control social, que ha posibilitado la participación de la comunidad organizada del sector. La realidad del territorio ha permitido que la ordenanza de participación ciudadana sea aplicada según las condiciones existentes. Los funcionarios hacen un recuento de la normativa que estaba vigente tanto en el año 2007, como en el 2011.

Velásquez narra el cómo se realizó la reforma de la ordenanza 046 y cómo entró en vigencia la ordenanza 0187, la misma que norma el proyecto de cogestión:

En lo local trabajamos con la ordenanza 046, del Sistema de la Participación Ciudadana que tenía como objetivo involucrar a los ciudadanos de la capital en el trabajo de construir una ciudad incluyente y solidaria. y me recuerdo que en una ocasión realizábamos inauguración de 2 calles, una de EMOP-Q y una de la Administración, le entregamos la ayuda memoria y me dijo que estaba mal los precios que le había dado y le comente que era a doce dólares lo que invertíamos y que la comunidad aportaba una parte y luego se le cobraba la otra en el impuesto, esto hizo que a raíz de la conversación se inició el proceso de reglamentar el aporte de la comunidad y dio paso a la reforma de la ordenanza y es la que está vigente la ordenanza 0187 del Sistema de Participación Ciudadana, Rendición de Cuentas y Control Social, donde también se norma el proceso de cogestión. Era un momento totalmente distinto del que vivimos ahora, donde existe una amplia normativa que garantiza el derecho a la participación. En ese momento un arduo trabajo, para lograr que los pocos recursos sean optimizados y tratar de llegar a los sectores más desposeído. (VELASQUEZ, 2014)

Por su parte, Remache recuerda que Quito fue uno de los pocos municipios que tenía una normativa para la participación ciudadana:

La Ordenanza del Sistema de Gestión Participativa impulsada por el Distrito Metropolitano de Quito y a nivel nacional la constitución de la república del Ecuador de 1998, el marco legal a nivel nacional muy distinto entre el 2007 y el 2011. El Distrito Metropolitano de Quito, fue uno de los pocos municipios que tenía una normativa para la participación ciudadana. (REMACHE, 2014)

Hernández, en cambio, describe el marco legal que le permitió realizar un trabajo de participación ciudadana durante su periodo como administradora de la zona Quitumbe, y nota la diferencia entre la constitución vigente y la de 1998, afirmando que la esta última se basa en una democracia representativa:

Desde mediados del año 2009 me desempeñaba como administradora de la zona Quitumbe. Ya para el año 2011 el marco legal vigente, en torno a la participación ciudadana era muy vasto, y desde la promulgación de la constitución del 2008, que es garantista de derechos; a diferencia de la de 1998 que se basaba en una democracia representativa en la que no se daban directrices claras sobre articular con las formas participativas. La constitución del 2008 da origen a una serie de normativas como son: el Plan Nacional del Buen Vivir, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, todo esto a nivel nacional y a nivel local la ordenanza 187 del Sistema de Gestión Participativa Rendición de Cuentas y Control Social del MDMQ. Toda esta normativa vigente nos permitió realizar un trabajo de participación ciudadana que tenía como objetivo recuperar la centralidad del ser humano y la movilización social (HERNANDEZ, 2014).

3.1.6 Elementos que han intervenido en el proceso de participación

Es pertinente determinar cuáles han sido los elementos que han intervenido en el proceso de participación ciudadana en la zona Quitumbe. Si bien la ordenanza establece que el tema de participación ciudadana tiene 3 componentes: territorial, temático y social, en la zona Quitumbe se han trabajado los cabildos parroquiales, que corresponden al componente territorial, en estos espacios participaban los delegados y líderes barriales pertenecientes a la parroquia, oportunidad que era aprovechada por el/la representante del gobierno local para realizar la rendición de cuentas del año que fenecía e informaba la forma de trabajo del año que iniciaba.

De los asistentes se elegía a un grupo de directivos barriales que conformaban el comité de seguimiento, quienes tenían como objetivo velar por el cumplimiento de los acuerdos establecidos en el cabildo, esta forma de trabajo fue implementada en la alcaldía del General Paco Moncayo. Por su parte, las organizaciones barriales realizaban las asambleas en su sector; espacio en el que se priorizaban las obras que solicitarían a la Administración Quitumbe y en las que trabajarían de forma mancomunada.

En la zona Quitumbe, en el año 2007, existían los Consejos Zonales de Salud y Seguridad Ciudadana. La Asamblea Zonal, que determina la Ordenanza, nunca estuvo vigente. La Asamblea de Quito, precedida por el Alcalde y en la que participaban cuerpos colegiados como universidades, el colegio de arquitectos, y representantes barriales, se instalaba de acuerdo a la necesidades especiales⁷⁰. Otro mecanismo de participación eran

⁷⁰ La caída del presidente Lucio Gutiérrez, por ejemplo.

las denominadas audiencias espacio de interlocución entre la primera autoridad municipal y los representantes barriales de todo el Distrito, se abordaban temas relacionados al barrio o sector, se realizaba cada quince días, los jueves.

En la alcaldía del Dr. Augusto Barrera, la aplicación de la ordenanza de participación ciudadana se da a través del componente territorial (Asambleas Parroquiales de Presupuesto Participativo), los representantes barriales de forma equitativa distribuyen el presupuesto designado a cada una de las parroquias, por lo que se transparenta el presupuesto asignado para cada parroquia. Se elegían a los representantes los que conformaban la Comisión de Seguimiento, cuyo papel velar por el cumplimiento de las obras asignadas a su barrio y/o parroquia.

Para esto se realizaban recorridos por las obras priorizadas en la APP, antes, durante y después de la ejecución de las obra. Además de las audiencias descentralizadas en cada territorio, los mecanismos descritos permitían tener una relación de mayor cercanía entre el administrador zonal con los líderes y dirigentes barriales.

Las ex autoridades de la zona Quitumbe concuerdan que el principal elemento movilizador ha sido la voluntad política de los gobernantes de turno, compaginado con la oportuna participación de los líderes y dirigentes en territorio que aprovecharon las condiciones que brindaba el gobierno local. Velásquez manifiesta al respecto que entre el conjunto de elementos que posibilitaron la participación ciudadana fue la predisposición del trabajo conjunto entre el gobierno local y los representantes barriales; las autoridades se vieron obligadas a reglamentar esa participación con la finalidad de transparentar la inversión municipal:.

Es un conjunto de cosas, primero la gente, el pueblo y el empoderamiento de ese pueblo. Gobernantes respetuosos del dinero público, transparentes, un marco jurídico que permitió ejecutar estas cosas, decisión política del alcalde. Lo que fue sumamente necesario tener una ideología de izquierda. Quitumbe fue pionero en aplicar el sistema 50 – 50, en los cabildos se realizaba la rendición de cuentas y, se determinaba en que se trabajaría y quienes realizarían el control de las obras. En el tratamiento de los problemas que no se los podía solucionar en el territorio, era el primer personero municipal quien personalmente atendía a la población las audiencias públicas. La preocupación por la alta demanda de obras y el poco presupuesto municipal hicieron que se gestione el préstamo con el BID, y se ejecute el proyecto Mi barrio Lindo, en donde Nueva Aurora fue barrio piloto (J. Velasquez, entrevista, julio de 2014)

María Hernández manifiesta que son tres los elementos que contribuyeron a la aplicación del Sistema de Gestión Participativa, la voluntad política del alcalde, quien decidió fortalecer la participación ciudadana y continuar con la aplicación del Sistema de Gestión Participativa (SGP); la vinculación de la comunidad al trabajo del gobierno local para la ejecución de obras de infraestructura, y el marco jurídico vigente a nivel nacional.

3.1.7 Logros de la implementación del SGP en el barrio Nueva Aurora.

Los entrevistados concuerdan que entre los logros de la aplicación del Sistema de Gestión Participativa, está la realización de las obras: redes de alcantarillado y agua potable así como la ejecución de los bordillos y adoquinados a través del sistema de cogestión o 50 -50%, permitiendo la unión y participación de los moradores de las calles beneficiarias con los proyectos. Logrando mejorar las condiciones de vida de la comunidad. Programas que tuvieron continuidad en las alcaldías del General Paco Moncayo y del Dr. Augusto Barrera.

Nosotros como directivos y moradores del barrio estamos contentos, la gente respondió masivamente. Este sistema nos dio grandes resultados, hemos logrado adoquinar casi todas las calles del barrio. Al momento únicamente faltan dos calles por adoquinar. Empezamos en el 2005 con 6 calles, como la gente vio que si dio resultados al siguiente año participamos en el adoquinado de 20 calles, otras 20 calles en el año 2007. Es importante resaltar que el municipio nos abrió las puertas para que esto se pueda realizar y sobre todo con la participación de la gente que colaboro el 100% para el adoquinado de las calles. Los que no habitan en el barrio porque están en el exterior aún deben por concepto de adoquinado a los coordinadores. Hemos logrado adoquinar 52 calles y el asfaltado de la calle principal fue mediante otro programa que nos dio el municipio. De todo esto el resultado final es que la obra de adoquinado se hizo, está a la vista realizada. Nosotros como directivos satisfechos por haber conseguido todo esto (Y. Santos, entrevista colectiva, mayo de 2014).

Yolanda Santos nos presenta el testimonio de José Chacha ⁷¹

Los cambios se dieron desde que iniciamos con el proyecto del 50-50 y se complementó con los trabajos que realizó INNOVAR, con el proyecto Mi barrio Lindo. Nuestro barrio fue piloto de ese proyecto en el recibimos mucha capacitación en cada calle en diversos temas como participación ciudadana, reciclaje y residuos sólidos. Ese fue un buen planteamiento que hizo la Administración Quitumbe con los moradores del barrio eso apporto para el buen vivir de la gente, porque antes era

⁷¹ Sr. José Chacha, ex directivo del barrio Nueva Aurora

descuidado en el tema de la basura había basurales por todo lado, a raíz del proyecto cambiaron los hábitos de aseo de los moradores, mantenemos una buena organización en la disposición de la basura, la gente es más ordenada. (J. Chacha, entrevista colectiva, mayo de 2014)

Otro de los logros de la aplicación de este sistema es el surgimiento de nuevos liderazgos, sobre todo de mujeres que asumieron puestos directivos, varias de ellas han sido responsables de realizar el trabajo organizativo comunal en la zona Quitumbe, trabajo que estaba ignorado y que se evidenció luego de las capacitaciones y de la apertura de Centro de Equidad y Justicia. Al respecto Catalina Remache manifiesta:

El haber involucrado a la comunidad y conseguir ejecutar todos los proyectos propuestos por la municipalidad, eso fue el logro más significativo en la Quitumbe. Esta experiencia permitió retroalimentarse de los dos lados. Algo que olvidaba pero que es necesario destacar fue el trabajo que se realizó con las mujeres, tanto en las capacitaciones como en la apertura del Centro de Equidad y Justicia, eso posibilitó que surjan y se visibilice nuevos liderazgos de mujeres, trabajando la igualdad de oportunidades tanto para hombres como para las mujeres. En la zona Quitumbe muchas mujeres gestionaban las obras del barrio, pero los representantes legales, eran sus esposos. Luego de esto se logró que se visualicen como los representantes de los barrios. (C. Remache, diálogo personal, mayo de 2014).

En la administración del alcalde Barrera se ejecutan las Asambleas de Presupuesto Participativos, espacio que sirvió para que de forma transparente se distribuya el presupuesto asignado a cada parroquia, y se elija a los representantes de las comisiones de seguimiento, quienes alertaban sobre alguna novedad acontecida en el proceso de ejecución de las obras.

La aplicación de las Asambleas de Presupuesto Participativo, posibilitaron que los líderes y representantes que asistían a estos eventos obtengan la información de cuánto era el monto asignado para la parroquia y permitiendo la distribución del presupuesto de tal forma que los barrios sean beneficiarios por lo menos con una obra, quedando un buen número de demandas sin cubrir, por lo que se realizaron las mesas de diálogo, espacio de relacionamiento directo entre la administradora y los dirigentes de un sector, cuyo objetivo era gestionar las obras sectoriales y buscar la solución a problemas como: la falta de servicio de transporte público, falta o mejora en el servicio de la recolección de basura, entre otros.

Con las APP, se llegaban a cubrir aquellas demandas locales, se transparentaba el presupuesto, y los representantes barriales asuman el papel de veedores a través de las comisiones de seguimiento. El presupuesto asignado a la zona no era suficiente en relación a las demandas, por ello fue necesario instaurar las mesas de diálogo, estos espacios de comunicación de los directivos de un sector con la autoridad y los funcionarios de la administración, de forma directa, sin intermediarios. Aquí se discutían los problemas de sector, como la falta o discontinuidad de recolección de la basura, la construcción de la vía sectorial, entre otros. Los directivos y líderes barriales que conformaban la mesa de diálogo de un sector fueron parte de la escuela de formación ciudadana, como resultado de la escuela cada mesa de diálogo tenía su plan de trabajo, en varios ejes tales como medio ambiente y sitios patrimoniales, regularización de barrios y obras de vialidad. Así el eje de medio ambiente y sitios patrimoniales realizaba mingas periódicas en las quebradas y en el tramo del Camino de los Incas. Todo en el afán de construir el desarrollo de la ciudad de forma participativa. (M. Hernández, entrevista personal julio de 2014)

3.1.8 Los problemas presentados en el proceso de aplicación del SGP

Entre los problemas que se han presentado en el proceso de aplicación del SGP, podemos anotar: la falta de credibilidad para con los dirigentes; ante esto el gobierno local intervine a través de los/ promotores de la Coordinación de Gestión Participativa, quienes realizan un acercamiento a los pobladores a través de las asambleas barriales, para explicar en qué consiste el sistema de cogestión, la forma de trabajar, desde adonde a donde le compete aportar a cada morador.

Muchos propietarios de lotes no viven en el sector a ser intervenido esto entorpece el proceso, por lo que el trabajo de los coordinadores de la obra es realizar un seguimiento a cada caso y comunicar a la promotora encargada de la parroquia para definir la estrategia de intervención. A esto se suma la indiferencia de ciertos ciudadanos que no se involucran en el quehacer barrial.

En la institucionalidad se han presentado problemas al momento de aplicar el Sistema de Gestión Participativa, estos problemas se traducen la poca agilidad en los trámites y la falta de involucramiento de las empresas municipales:

La falta de credibilidad en los moradores. La falta de transparencia de los precios con los que se contrataba. Los traficantes de tierra que hacían la vida imposible. Personas apáticas en los barrios que nunca asistían a las reuniones y no se involucraba en la vida del barrio. La falta de agilidad en los trámites por la propia burocracia municipal en las Empresas de Obras Públicas y en la del Agua Potable, es un tema que se tiene que trabajar todavía. El poco presupuesto. El caudillismo de algunos concejales. (J. Velasquez, entrevista, julio de 2014)

Durante los periodos de transición entre el alcalde entrante y el alcalde saliente, los procesos participativos decaen, se debilitan. Existe zozobra tanto de los funcionarios municipales como de los líderes barriales ya que se desconoce cuál será la política por las nuevas autoridades en torno al tema de participación ciudadana y si se dará o no continuidad a los proyectos emprendidos.

No poder cumplir con los acuerdos establecidos desgastó el espacio de la mesa de diálogo sobre todo cuando la ejecución de las obras competía a las empresas municipales como la EPMMOP-Q o la EPMAAPS. El cambio de autoridades en estos organismos hacía que la obra se vuelva a cero

Hemos participado 11 barrios de la mesa de diálogo denominada Nueva Aurora, tratando de dar solución con las autoridades de la Administración Quitumbe de esos problemas que afectan a todo el sector: impedir que nos cambien la ruta del transporte, que se mejore el Parque Nueva Aurora, que se optime la seguridad en el sector, se controle a los comerciantes informales que se toman la calle principal del barrio; esos temas sí han sido atendidos, los unos solucionados y los otros en proceso. En temas como la construcción de la Av. Mariscal Antonio José de Sucre, conocida como Autopista Aloag Jambelí, nada que ver, pues como es una vía de gran extensión no depende la construcción de la Quitumbe, sino de la EPMMOP-Q que ha realizado los estudios difundidos en una reunión, sin embargo la construcción en sí no se concreta. Esto hizo que dejemos de reunirnos, es desgastante tanta reunión con diferentes personas representantes de las diferentes instancias y ningún resultado concreto. (Y.Santos, entrevista colectiva, mayo de 2014)

La falta de tiempo para concretar proyectos grandes para el sector fue una de las dificultades del alcalde Barrera, el proceso de Asambleas de presupuesto participativo, distribuyó a más barrios el presupuesto, pero esto también le paso factura, pues fue muy poca la inversión que se hizo en barrios grandes.

Es imprescindible contar con líderes barriales y sociales que tengan la capacidad de constituir sus requerimientos, formular políticas, presionar por su cumplimiento, vigilar a sus autoridades. Es importante que estos dirigentes y líderes barriales se articulen y busquen alianzas con otros a fin de construir organizaciones fuertes que rompan prácticas clientelares para accionar en los mecanismos de la democracia participativa.

CONCLUSIONES

El Sistema de Gestión Participativa, SGP, es un conjunto de herramientas operativas y mecanismos normados para la garantía del derecho a la participación ciudadana que se ha venido ejecutando en la ciudad de Quito de diferente manera desde el año 2001. Los encargados de la aplicación de esta política pública son las Administraciones Zonales, de acuerdo a las necesidades en cada sector del DMQ.

La Administración Zonal Quitumbe empezó a aplicar el Sistema de Gestión Participativa a través de la realización de asambleas informativas y cabildos sectoriales en la parroquia Guamaní; en este espacio los dirigentes barriales conjuntamente con los funcionarios municipales priorizaron obras de vialidad e infraestructura comunitaria que la administración ejecutó de forma directa.

La importancia del Sistema de Gestión Participativa radica en generar en la comunidad la necesidad de involucrarse en la gestión municipal; con el fin de aportar, apoyar y controlar las acciones que desde la institucionalidad se planteen y ejecuten. El SGP tenía como objetivo principal organizar e institucionalizar la participación ciudadana; cada administración zonal ha venido aplicando el sistema de Gestión Participativa de manera diversa dependiendo de los factores específicos de cada zona.

Desde el año 2001, Quito cuenta con una normativa que regula la participación ciudadana convirtiéndose en ciudad pionera de esta legislación de avanzada, respaldada por la Constitución y otros instrumentos legales como la Ley de Participación Ciudadana y Control Social, el Cootad y la Ley Orgánica de Finanzas Públicas.

En el caso de la Administración Quitumbe, se ha venido ejecutando el componente territorial con la realización de los cabildos parroquiales desde el año 2001 en asambleas parroquiales de presupuesto participativo. En estos espacios participan los representantes de las organizaciones barriales que son los portadores de las demandas de sus representados. Quienes actúan en estos espacios conforman una Comisión de Seguimiento

que se encarga de realizar el control social de las obras a través de un proceso de veeduría; la autoridad local utiliza este canal para realizar la rendición de cuentas.

Un elemento fundamental en la aplicación del Sistema de Gestión Participativa fue el ambiente de confianza que se logró entre la autoridad municipal, los directivos barriales y los moradores. Este factor permitió establecer mecanismos para la ejecución de obras, como el denominado sistema de cogestión o 50-50, que permitió aprovechar al máximo el reducido presupuesto y abaratar costos institucionales, dando como resultado un mayor número de obras.

Al ser Quitumbe una zona en crecimiento y en proceso de consolidación surgió la necesidad de planificar los espacios públicos, por lo que se creó el proyecto de *Centralidades Urbanas* el mismo que tenía como objeto diseñar estos espacios de forma que satisfagan las necesidades de los pobladores. Entendiendo la importancia de vincular las acciones participativas ciudadanas con el diseño de espacios centrales, que sirvan de eje articulador de las acciones, servicios y relaciones entre los moradores de los sectores de la Zona. Esto constituyó un proceso de construcción participativa de centralidades.

En el 2007 el proyecto de cogestión 50-50 se fue modificando de acuerdo a las necesidades. Fue fundamental la organización al interior del barrio; en cada una de las calles los vecinos nombraban dos coordinadores, quienes eran los responsables de gestionar los recursos con los moradores y coordinar con los directivos, a la vez que, de manera informal, realizaban la labor de veeduría ciudadana.

La mejora de la gobernabilidad, la inclusión de actores que en el pasado se encontraban excluidos, son algunos de los efectos directos de la aplicación de los presupuestos participativos. Es necesario dejar sentado que estos procesos no se producen de manera mecánica, no existe una relación directamente proporcional entre la aplicación de los presupuestos participativos y la mejora de la gobernabilidad y el avance de la participación y la consecución de la equidad de los grupos excluidos.

La gestión local encuentra en los presupuestos participativos uno de los cambios más importantes observados en los últimos tiempos. En el caso del Ecuador, de modo explícito, se encuentran los argumentos legales de esta forma de participación de la ciudadanía en la gestión de las ciudades.

Al componente territorial del SGP, los moradores y líderes barriales lo vinculan con la consecución de las obras de vialidad e infraestructura barrial, dándose origen a cierto clientelismo. Esta es una de las principales razones por las que las organizaciones barriales se mantienen cohesionadas hasta que logran la ejecución de las obras. Una vez conseguidos estos logros se debilitan, situación que se acrecienta por los problemas internos y por la falta de objetivos claros a corto, mediano y largo plazo. Uno de los elementos que contribuyen a este proceso de estancamiento y, a veces descomposición de la organización barrial, es la falta de involucramiento de los jóvenes y de otras organizaciones existentes en el mismo territorio. A todo esto se suma la indolente actitud burocrática y clientelar de ciertos funcionarios de alto y mediano rango, quienes una vez realizada la obra abandonan el territorio, bajo el supuesto de que su labor ha concluido.

Los vecinos de Nueva Aurora, mientras destacan que este barrio fue uno de los pioneros en la consecución de obras a través del proceso de cogestión, también concuerdan en que los mayores logros alcanzados en la aplicación del Sistema de Gestión Participativa han sido obras de infraestructura: redes de alcantarillado y agua potable, ejecución de bordillos y adoquinados de calles. La unión y participación de los moradores de las calles beneficiarias se practica en un alto grado durante la ejecución de los proyectos.

Entre los principales logros alcanzados están: el mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad y la capacitación recibida, que en el caso de Nueva Aurora contribuyó al cambio de hábitos como la disposición de la basura y la limpieza del entorno y el aseo personal, como un valor que se inculca desde las escuelas del sector.

Otro de los beneficios de la aplicación de este sistema es el surgimiento de nuevos liderazgos, sobre todo de mujeres que asumieron puestos directivos y que lucharon por la apertura del Centro de Equidad y Justicia, a fin de combatir la violencia intrafamiliar.

Entre los problemas que se han presentado en el proceso de aplicación del SGP, podemos anotar: la falta de credibilidad para con los dirigentes; ante esto, el gobierno local ha intervenido a través de los/las promotores de la Coordinación de Gestión Participativa, quienes realizan un acercamiento a los pobladores a través de las asambleas barriales.

En la institucionalidad se han presentado problemas al momento de aplicar el Sistema de Gestión Participativa, problemas que se traducen en la poca agilidad en los trámites y la falta de involucramiento de las empresas municipales. Para el cabal cumplimiento de los procesos participativos es necesaria la decisión política de las autoridades de turno, ya que la organización, voluntad y deseo de participar de los moradores, no es suficiente.

Durante los periodos de transición entre el alcalde entrante y el alcalde saliente, los procesos participativos decaen, se debilitan. Existe zozobra tanto de los funcionarios municipales como de los líderes barriales ya que se desconoce cuál será la política por las nuevas autoridades en torno al tema de participación ciudadana y si se dará o no continuidad a los proyectos emprendidos.

No poder cumplir con los acuerdos establecidos desgastó el espacio de la mesa de diálogo sobre todo cuando la ejecución de las obras competía a las empresas municipales como la EPMMOP-Q o la EPMAAPS. El cambio de autoridades en estos organismos hacía que la obra se vuelva a cero

Es imprescindible contar con líderes barriales y sociales que tengan la capacidad de, formular políticas, presionar por su cumplimiento, y vigilar a sus autoridades. Es importante que estos dirigentes y líderes barriales se articulen y busquen alianzas con otros actores a fin de construir organizaciones fuertes que rompan prácticas clientelares para accionar en los mecanismos de la democracia participativa.

A pesar de que el Estado brinda las herramientas legales suficientes para la aplicación y puesta en práctica de la participación, en sus diferentes formas, la ciudadanía no se ha empoderado de estos instrumentos de participación. Aun así, la aplicación del SGP en el barrio Nueva Aurora dio lugar a importantes cambios ya que mediante la participación de la comunidad y el gobierno local se ejecutaron, en el lapso de cinco años, obras básicas que habían sido postergadas por más de veinte años.

BIBLIOGRAFÍA

- BAIOCCHI, G. (2004.). “Porto Alegre, el dinamismo de los no organizados”. En *La Izquierda en la Ciudad, Participación en los Gobiernos Locales de América Latina* (pág. . 190). Barcelona , –España: Icaria editorial, s.a.
- BARRERA, A. (Junio de 2001). Sistema de Gestión Participativa Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Programa de Gestión Urbana. *Cuaderno de Trabajo No. 85(85)*, 96.
- BARRERA, Augusto. (2004). Dossier Quito: Esperanzas de Democracia en contextos de Crisis Societaria. En A. C. RIBEIRO, *El Rostro Urbano de America Latina* (págs. 32-57). Buenos Aires: CLACSO.
- CARRION, D. (2005). Quito: los desafíos en los nuevos tiempos. En F. L. CARRION, *Regeneración y Revitalización Urbana en las Américas, hacia un estado estable* (pág. 268). Quito: FLACSO - Editores.
- COMUNIDEC, Fundación de Desarrollo - CONSULTORES. (2011). *PROPUESTA CONCEPTUAL Y METODOLOGICA Y MECANISMOS DE PARTICIACION CIUDADANA EN EL PAIS, ELABORADA Y CONSENSUADA CON LA CIUDADANÍA, A FIN DE FORTLALECER LA PARTICIPACIÓN EN LAS DIFERENTES FASES DE LA GESTIÓN DE LO PUBLICO*. QUITO: PDF.
- DE SOUZA SILVA, J. (2008) *Otro paradigma para el desarrollo humano sustentable – Parte I Ascenso y declinación de la “idea de desarrollo”*
<http://uipsociologia.wikispaces.com/file/view/Souza-Parte+I-Otro+Paradigma.pdf>
- DIRECCIÓN METROPOLITANA DE TERRITORIO Y VIVIENDA MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO de Quito. (2000). Plan General de Desarrollo Territorial: Distrito Metropolitano de Quito, 2000-2020 . 31. (D. M. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Ed.) Quito, Ecuador: Municipio de Quito.
- ESCOBAR, Martha,(2009), Informe de Consultoría INPC.
- FRANCÈS Francisco, A. C. (2008). *Guia metodológica de los Presupuestos Participativos*. (C. PREPARACIÓN, Ed.) Alicante:
www.presupuestosparticipativos.comDiseño: Federico Sabater Quint.
- GALLEGOS, Karina, Unda Mario, Vivero Mario,(2003) “Construcción Participativa de Centralidades Urbanas” Centro de Investigaciones CIUDAD-novib Quito.
- GUERRA, Narcisa en Yolanda Santos, 2007, *Memorias del barrio Nueva Aurora*, Quito.
- HARNECKER, M. (1999). *El presupuesto participativo en Porto Alegre: delegando poder en la gente* . La Habana , Cuba: MEPLA.

MOLESTINA ZALDUMBIDE, M. d. (2006).

<http://www.ifeanet.org/publicaciones/boletines/35%283%29/377>.

MOYA Elsa (2012) PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DESARROLLO LOCAL EN EL SUBSECTOR DE SAN JUAN CON LOS MODELOS DE GESTIÓN DEL MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO (2001-2011). Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar) Recuperado de

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/93E9C630ECAE500505257CF300544051/\\$FILE/T1081-M](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/93E9C630ECAE500505257CF300544051/$FILE/T1081-M.pdf) pdf.

NOVILLO, R. N. (2005). *Sistematización de la Ejecución del Sistema de Gestión Participativa en el Distrito Metropolitano de Quito*. Informe Final , MDMQ-PNUD, Quito.

PALTAN, Julio, Gustavo Reyes. (2010). Participación Asociativa:. En SENPLADES, *Tendencias de la Participación Ciudadana en Ecuador* (pág. 236). Quito, Ecuador: El Conejo.

PLAN GENERAL DE DESARROLLO TERRITORIAL: DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, 2000-2020 . 31. (D. M. Vivienda, Ed.) Quito , Ecuador: Municipio de Quito. Quito, D. (2000).

RUIZ, P. L. (2007). *Marco Conceptual sobre presupuesto participativo*. Quito: ZIETTE diseño- Centro de Investigaciones Ciudad.

TANAKA, M. (2001). TANAKA, Martín: *PARTICIPACIÓN POPULAR EN POLÍTICAS SOCIALES: Cuando y cuando todo lo contrario*, Instituto de Estudios Peruanos Lima. Lima: TANAKA, Martín: *PARTICIPACIÓN POPULAR EN POLÍTICAS SOCIALES: Cuando puede ser democrática y eficiente y cuando todo lo contrario*, Instituto de Estudios Peruanos Lima

TORRES, V. H. (2011). *La Participación de la Sociedad Civil en la toma de decisiones* . Quito : Abya - Yala .

TORRES, Víctor Hugo, Galo Ramón Valarezo. (2004). *Desarrollo Local en el Ecuador, Historia, Actores y Métodos*. Quito: Abya - Yala.

WAMPLER, B. (2006). Expandiendo la responsabilidad en la gestión por medio de instituciones participativas? Activistas y reformistas en los municipios brasileños. En *Diseño Institucional y participación política experiencias en el Brasil contemporáneo* (pág. 32). Buenos Aires: Clacso Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales .

YACELGA, F. (2005.). YACELGA, Franklin *LA GESTIÓN PARTICIPATIVA EN LA PROVINCIA D Gestión y Desarrollo Local*. Quito: Centro de Investigaciones Ciudad

ENTREVISTAS

Nombre	Cargo	Institución / organización
Lcda. Yolanda Santos	Ex presidenta	Cabildo de Nueva Aurora
Betty Tumayle	Ex Secretaria	
José Chaca	Ex vicepresidente	
Regina Freire	Ex coordinadora de calle	
María Guazumba	Ex presidenta del Barrio Virgen del Quinche 2	Mesa de Dialogo Sur Oriente
Enrique Quito	Vicepresidente del barrio Nuevos Horizontes	
Clemencia Criollo	Coordinadora del barrio Hospital 1	
Sara Tashiguano	Promotora de la Parroquia Guamaní	Zona Quitumbe
Lcda. María Hernández	Administradora (2009 – 2013)	Zona Quitumbe
Dr. Jorge Velásquez	Administrador (2003 – 2007)	Zona Quitumbe
Economista Catalina Remache	Administradora (2009)	Zona Quitumbe

ANEXOS

Lavanderías del barrio Nueva Aurora



Fuente: Archivo personal, 2014

Grupo de la tercera edad, recibiendo las clases de Alfabetización



Fuente: Archivo personal, 2014

Reunión con moradores del barrio Nueva Aurora,



Fuente: Administración Quitumbe, Coordinación de Gestión Participativa 2013

Las audiencias públicas,



Fuente: Administración Quitumbe, Coordinación de Gestión Participativa 2013

Iglesia barrio Nueva Aurora



Fuente: Archivo personal, 2014

Parque del barrio Nueva



Fuente: Archivo personal 2014.

La Liga Deportiva Barrial Nueva Aurora.



Fuente: Archivo personal, 2014

Moradores del barrio Nueva Aurora, en reunión con autoridades locales



Fuente: Archivo personal, 2014