



Claros y Oscuros

de la democracia *participativa*

EL CASO DE LAS ASAMBLEAS
DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO
DEL DISTRITO METROPOLITANO
DE QUITO 2010-2013

Patricia Hidalgo Albuja

Agradecimiento

A mi Familia, la razón de todos mis actos.

Presentación

La democracia participativa pretende que los ciudadanos se vinculen en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos. En relación con ello, en distintos gobiernos locales de América Latina se pusieron en marcha una infinidad de mecanismos de democracia participativa que procuraban modificar las relaciones con la ciudadanía y las formas de gestionar el territorio. Uno de ellos fueron los presupuestos participativos, los cuales se replicaron en toda la región basados en el éxito de la experiencia de Porto Alegre, Brasil.

Quito no fue la excepción, y en el 2010 la Administración de Augusto Barrera puso en marcha este mecanismo con resultados dispares en cada una de las Administraciones Zonales del Distrito Metropolitano de Quito. Este libro hace un recorrido sobre los orígenes del mecanismo y las dificultades que tuvieron en los primeros años de su puesta en marcha. Es importante señalar, que el enfoque que tiene la autora es distinto de los estudios convencionales, pues no solo mira el grado de participación de la ciudadanía, sino que lo vincula con las necesidades reales de cada territorio, con el propósito de comprender si el Municipio materializaba las necesidades y objetivos de las distintas organizaciones sociales, que se movilizaban alrededor de este mecanismo con la esperanza de lograr cambios reales para su comunidad.

El estudio se divide en cinco apartados. En el primero, se debaten las diferentes nociones de democracias a partir de su concepción histórica para aterrizar en la aceptación de la democracia participativa, se introduce una reflexión en torno a la definición de ciudadanía activa y su implicación en los contextos contemporáneos. Para finalizar, se analizan distintos enfoques teóricos en torno al territorio y la gestión local.

En el segundo, la autora nos encauza en un recorrido histórico de los problemas territoriales y las formas de organización social, que surgen como respuesta por el abandono de las autoridades electas. Esta introspectiva nos muestra las motivaciones de distintas agrupaciones que tuvieron diversas dificultades para materializar las demandas de sus barrios y, como tal, tuvieron éxitos dispares. Pero sin importar las circunstancias, los líderes de estas organizaciones intentaron lograr los objetivos que habían trazado con su comunidad.

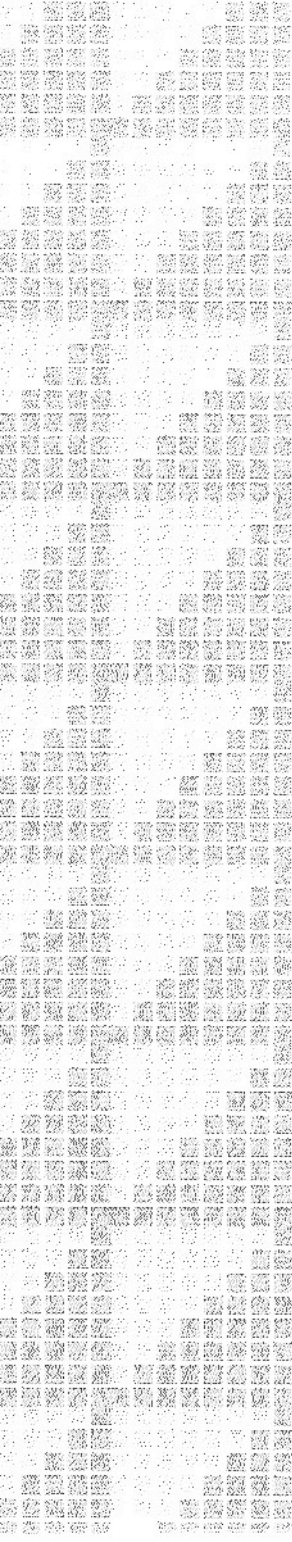
En el tercero, se explica cómo se instrumentalizó el Sistema de Gestión Participativa en Quito, sus alcances y deficiencias y los intereses que tenían las autoridades de turno. Cabe señalar que dentro del Sistema se encontraba la base legal que originó las Asambleas de Presupuestos Participativos (APP). Además, la autora problematiza otras iniciativas que siguieron funcionando a la par de las APP como el Mecanismo de Cogestión que tuvo un mayor grado de aceptación y de participación por parte de la comunidad y porque respondía a las necesidades inmediatas de los pobladores.

En el cuarto, se analiza en una primera instancia las reglas de juego, las cuales se fueron modificando constantemente, lo que no permitió que los líderes barriales pudieran adaptarse a las mismas, lo cual terminó por desmotivar a muchas organizaciones sociales, disminuyendo así el número de participantes y la diversidad de las agrupaciones. La autora explica el grado de participación que tuvieron las organizaciones barriales y que se movilizaron alrededor de las Asambleas de Presupuesto Participativo, y también el tipo de participación que se generó en esos espacios, que fue de tipo consultiva, pero no decisoria.

En el quinto, la autora analiza los montos de inversión que se ejecutaron en las Administraciones Zonales. Este análisis le permitió señalar que, dependiendo el tipo de territorio, los colectivos sociales elegían un tipo de obra. Cabe indicar, que las organizaciones sociales demandaban obras de primera línea como, luz, agua y alcantarillado, pero estas no estaban en el listado de obras que ofrecía la Municipalidad.

Finalmente, la autora a partir de un enfoque multidisciplinario nos explica que para gestionar un territorio primero es importante mirar las necesidades básicas que tiene cada lugar para luego, junto con la población, trazar una agenda que a mediano plazo puedan concretar cambios sustanciales consensuados con la ciudadanía.

Gustavo Vega Delgado. PhD
Presidente
Consejo Nacional Electoral-Transitorio



Prólogo

El libro 'Claros y oscuros de la democracia participativa', de la doctora Patricia Hidalgo Albuja constituye un aporte de extraordinario valor para la ciudad de Quito; además que enriquece la producción científica que, sobre gobiernos locales, existe en el acervo científico de la humanidad. Libro muy bien estructurado y escrito, producto de su proyecto de investigación doctoral en la Facultad Latinoamérica de Ciencias Sociales (Flacso), Sede Ecuador, ha venido a llenar un vacío muy importante en un tema que ha merecido en las últimas décadas el escrutinio y debate de la Academia y la sociedad: La democracia participativa y, en el caso particular, a la forma como su ejercicio ha influido en el desarrollo territorial y social del actual Distrito Metropolitano de Quito.

Si bien el concepto de democracia participativa venía aplicándose en algunos gobiernos locales, con el ejemplo pionero de Quito, fue solamente con la promulgación de la Constitución Política de 2008 que se la institucionalizó, con una serie de mandatos entre los que destaca la creación de una nueva Función en la estructura del Estado, la de Participación Ciudadana y Control Social, encaminada a viabilizar la contribución del denominado 'poder popular' en la gestión política de los temas de interés general. Lastimosamente, esta buena idea, aplicada en el contexto de un sistema centralista y autoritario, estuvo destinada a fracasar.

Para cumplir con su objetivo principal, en el capítulo I, Patricia abre su investigación con el debate en torno al tema central sobre el que se desarrolla toda su magnífica obra: la democracia, con sus principios y valores, desde que nace en la Grecia clásica incompleta todavía, porque no incluye a esclavos, extranjeros ni mujeres; posteriormente, en la República romana también una democracia restringida al *populus*, esto es al pueblo

romano y, por supuesto, a los romanos varones que también excluía a la plebe, a las mujeres, los esclavos y extranjeros.

Después de la descomposición del Imperio romano y de la instauración de regímenes feudales teocráticos, la semilla sembrada en Atenas fecundó nuevamente en ciudades Estado como Florencia y Venecia, en el período luminoso del Renacimiento y se perfeccionó con las instituciones nacidas de la Revolución francesa y del movimiento intelectual conocido como la Ilustración, expandidas en Europa por los victoriosos ejércitos ciudadanos de Napoleón.

El desplazamiento de la democracia de la ciudad Estado al Estado nacional provocó transformaciones profundas. Se reemplazó la participación directa de los ciudadanos, posible en gobiernos locales, de pequeña escala, con la representación de estos mediante la elección de diputados y mandatarios.

La democracia liberal aportó al reconocimiento de derechos y libertades que beneficiaron especialmente a los sectores poderosos de la burguesía, surgida al socaire de la Revolución Industrial. En contra de sus propios postulados, el liberalismo devino en regímenes que permitían la explotación inmisericorde de amplios sectores de la sociedad. Entonces se denunció la naturaleza de clase del Estado liberal burgués que permitía la dictadura de esa clase sobre las subordinadas y el marxismo planteó la construcción de un Estado sin clases para una sociedad igualitaria. En la práctica, el resultado de una equivocada aplicación de estas tesis fue la instauración de tiranías atroces y genocidas como la de Stalin, que le costó al pueblo soviético millones de muertos. Algo similar sucedió con las dictaduras fascista y nacional socialistas, antagónicas al liberalismo, derrotadas en la Segunda Guerra Mundial. Finalmente, en 1991, colapsó la Unión Soviética dejando como enseñanza que el autoritarismo y culto a la personalidad fueron y son antagónicos a la democracia y al bienestar de los pueblos.

Porque la democracia liberal resultó insuficiente, era indispensable encontrar una forma de mejorarla y enriquecerla. Surgió entonces la posibilidad de combinar formas de democracia directa o plebiscitaria, de representación y de participación ciudadana. Es sobre esta última que presenta esta investigación importantes contribuciones.

Para comprender mejor este concepto relativamente nuevo hay que analizar dos fenómenos presentes a lo largo de la historia humana: la acumulación y la concentración

VIII

de la riqueza y el poder. El primero, debido a la apropiación del fruto del trabajo del conjunto de la sociedad por parte de sectores privilegiados y el segundo, en su expresión territorial, porque la acumulación se encuentra geográficamente localizada, dando lugar a relaciones centro- periféricas en los espacios global, regional, nacional y local.

Luego de este necesario debate sobre la democracia, en el segundo capítulo, Patricia realiza un análisis histórico muy revelador sobre la segregación socio espacial en la ciudad de Quito durante el siglo XX y como la organización urbanística y las formas rudimentarias de participación estaban dominadas por la lógica de poder que se expresa en el desarrollo asimétrico de la ciudad. Esto ha sido siempre así, porque es la distribución social de la riqueza y el poder la que dibuja los paisajes urbanos y explica las formas alternativas de gestión política de las ciudades.

Al analizar el juego de poderes en el territorio, Patricia se esmera en destacar el papel protagónico que corresponde al ciudadano como elemento central en la transformación y enriquecimientos del sistema democrático y la dimensión social y civil de la ciudadanía. De este modo, considera a la participación ciudadana como un elemento estructurante en las relaciones de fuerzas connaturales al ejercicio de la política, en favor de la capacidad de negociación de los sectores sociales marginales, para alcanzar la justicia distributiva territorial.

La participación ciudadana, como una etapa más avanzada de democracia, va vinculada -según la autora- al tema de la legitimidad política, desde el criterio de 'gobierno de proximidad', que acerca a los gobernantes a la realidad concreta y singular de los ciudadanos, para comprender y atender adecuadamente las demandas actuales y futuras de cada territorio, desde un enfoque geográfico, histórico y dialéctico.

Sobre la base de este marco teórico, estudia la evolución del pensamiento sobre la gestión de las ciudades, desde inicios del siglo XX, a través de modelos diseñados por ingenieros, arquitectos y urbanistas, que incluyen los paradigmas de la "Ciudad Bella" y la "Ciudad Jardín", enfocados en ordenar el espacio urbano con usos de suelo diferenciados: residencial, comercial, industrial y recreacional, excluyendo -intencionalmente o no - a los sectores pobres de las obras de infraestructura y otros equipamientos urbanos e invisibilizándolos.

Con estos antecedentes, explica que el Primer Plan regulador de Quito profundizó la segregación socio-espacial, porque favorecía las inversiones de los gobiernos local y central en beneficio de las clases altas y medias de la sociedad. Algo similar considera sucedió con la propuesta de Jones Odriozola, en 1942, cuando el fraccionamiento se radicalizó señalando la zona sur para la residencia de los sectores obreros y populares, el centro histórico para las clases medias y el norte para las clases altas, junto a los espacios verdes y los principales equipamientos de salud, educación y cultura. Esta visión segregadora y desarticuladora se mantuvo en el Plan Director aprobado en 1967 y en el Plan de Área Metropolitana de Quito, de 1973. Lo que es más, estos enfoques no se modificaron en las décadas de 1980 y 1990, tiempo en el cual se consolidó el fenómeno de segregación socio-espacial de Quito.

El capítulo tercero: Capacidad organizativa, contiene un análisis muy esclarecedor sobre las formas de organización barrial en la ciudad de Quito en los años 1990 e inicios de la década de los años 2000. Es remarcable el estudio sistemático de las estructuras de funcionamiento, intermediación e institucionalización de las redes de actores en las organizaciones barriales

Al respecto, la autora considera que la organización ha sido el canal histórico por el cual la comunidad ha buscado materializar sus aspiraciones y demandas. Estudia las diversas formas, escalas y estructuras de las organizaciones, en los diferentes períodos; desde las asociaciones informales iniciales hasta organizaciones con estructuras legalmente establecidas, como los Comités pro mejoras de los barrios.

Es importante e ilustrativo el análisis realizado sobre el papel de las Asambleas Barriales como espacio de participación interna, en el que se deciden y canalizan las aspiraciones de los moradores. Las asambleas barriales - explica Patricia- son un espacio fundamental para la participación ciudadana, porque permiten regular las relaciones de poder internas y con la municipalidad.

El capítulo cuarto se dedica al análisis de los mecanismos participativos propuestos por la Municipalidad a partir de la década de 1990, hasta el 2007, cuando se desarrolla la normativa municipal para los presupuestos participativos. Constituyen hitos importantes, en la última década del siglo anterior, la creación de las Administraciones Zonales, la microplanificación barrial, las ‘visiones de futuro’, la Asamblea Quito y las obras de cogestión. Estos espacios pretendían crear vínculos entre la ciudadanía y la Municipalidad para así configurar una agenda incluyente.

El siglo XX inicia con transformaciones sustanciales en el tema de la participación ciudadana. El Plan Quito Siglo XXI, aplicado a partir del año 2000, definió, como una estrategia fundamental, la descentralización y la profundización de la participación ciudadana. En diciembre de ese año se promulgó la Ordenanza 046, con el propósito de institucionalizar dicha participación en la gestión del municipio de Quito y organizar el Sistema de Gestión Participativa (SGP), para superar la inequidad y atender las necesidades de los sectores más vulnerables. Esta normatividad fue perfeccionada con la Ordenanza 174 que integró al sistema participativo a todas las empresas municipales y la Ordenanza 187 del 2006, sobre el Sistema de Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control Social (SGP-RC).

El capítulo quinto, sobre las asambleas de presupuesto participativos en el Distrito Metropolitano de Quito, constituye el segmento empírico más importante de la investigación porque evalúa el funcionamiento de las Asambleas de Presupuesto Participativo (APP) en el período 2010-2013, que permite destacar la forma en que las Administraciones Zonales supieron maximizar el uso de sus recursos para alcanzar objetivos importantes en sus respectivas jurisdicciones.

Luego de este largo, minucioso y profesional proceso de análisis, Patricia concluye en que el fortalecimiento de la democracia participativa constituye un elemento clave para el desarrollo de los territorios de las ocho Administraciones Zonales, ya que empodera a los actores sociales en la búsqueda de materializar sus propias aspiraciones y contribuye a la creación de una ciudad equitativa e incluyente.

La investigación termina con las conclusiones que dan cuenta de los avances y fragilidad (claros y oscuros) de los procesos de participación en los presupuestos participativos de la ciudad de Quito, en la fase en estudio.

Para concluir, cabe destacar lo apasionante de la lectura de una investigación pionera en el estudio empírico de mecanismos concretos de democracia participativa en el Distrito Metropolitano de Quito, que constituye una base importante para futuras investigaciones; a la vez que nos deja una irrefutable enseñanza: solamente con la participación activa de los ciudadanos se logrará que Quito se convierta en el espacio óptimo para sustentar el desarrollo espiritual y material de la totalidad de sus habitantes.

Índice

Agradecimiento	II
Presentación	III
Prólogo	VII
Índice	12
Índice de Tablas y Gráficos	15
Lista de Siglas y Acrónimos	19
Introducción	21
CAPÍTULO I: Debates en torno a la democracia	31
1 Aproximación a la definición de democracia: entre las ideas y las prácticas	32
1.1 <i>La experiencia de la Grecia clásica: la democracia de los antiguos</i>	33
1.2 <i>Los planteamientos de la democracia en el pensamiento republicano</i>	36
1.3 <i>Democracia representativa: aportes del pensamiento liberal a la idea de democracia</i>	39
2 Reflexiones en torno de la democracia representativa y democracia participativa	43
2.1 <i>Críticas al sistema representativo y democracia participativa</i>	43
2.2 <i>Ciudadanía activa: participación y redes de compromiso cívico</i>	50
2.3 <i>Mecanismos de democracia participativa</i>	55
3 Modelo analítico	61
CAPÍTULO II: La segregación urbana y las dinámicas participativas de Quito	65
1 Los problemas urbanos y las dinámicas de participación popular	67
2 Segregación socio-espacial y las formas de organización espacial en Quito	74
2.1 <i>Las primeras formas de organización territorial y el proceso de especulación de tierras en Quito (1900-1942)</i>	76
2.2 <i>El primer plan regulador y la profundización de la segregación socio-espacial</i>	81
2.3 <i>Planificación "moderna" en Quito</i>	90
3 El desarrollo de Quito y la participación popular	95
3.1 <i>La primera etapa de participación popular en Quito (1930-1960)</i>	97
3.2 <i>La segunda etapa de participación (1960-1980)</i>	101
3.3 <i>La tercera etapa de participación (1980-1990)</i>	105
4 Reflexiones finales	108

CAPÍTULO III: Capacidad organizativa	113
1 Capacidad organizativa en el DMQ	114
2 Organización barrial	116
3 Estructura institucional del comité pro-mejoras: casos de estudio	121
3.1 <i>Diferencias entre los comités pro-mejoras</i>	122
3.2 <i>Reflexiones en torno a la estructura institucional del comité pro-mejoras</i>	125
4 Asambleas barriales	127
4.1 <i>Historias compartidas de los líderes barriales</i>	136
4.2 <i>La elección popular en las asambleas barriales</i>	144
4.3 <i>La participación ciudadana en las asambleas barriales</i>	147
4.4 <i>Agenda barrial y los mecanismos participativos</i>	150
5 Relaciones de poder entre el gobierno local, los líderes y la comunidad	157
6 Una mirada final a los procesos de organización barrial	159
CAPÍTULO IV: Los mecanismos participativos propuestos por la Municipalidad	161
1 Mecanismos de participación ciudadana en Quito en la década de los años noventa	162
2 Mecanismos de coestión	164
3 El primer formato del Sistema de Gestión Participativa (SGP)	168
3.1 <i>Ordenanza 177</i>	173
3.2 <i>La segunda versión del Sistema de Gestión Participativa: la Ordenanza 187</i>	176
CAPÍTULO V: Las Asambleas de Presupuesto Participativo en el Distrito Metropolitano de Quito	188
1 Trayectoria del mecanismo de presupuestación participativa en Ecuador y América Latina	195
2 Historia compartida de tres urbes latinoamericanas	197
2.1 <i>Los presupuestos participativos de Caracas</i>	198
2.2 <i>Los presupuestos participativos de Montevideo</i>	200
2.3 <i>Los presupuestos participativos de Porto Alegre</i>	202
2.4 <i>Visión comparada de los ejercicios de presupuestación participativa</i>	204
3 El Sistema de Gestión Participativa y las Asambleas de Presupuesto Participativo	207
3.1 <i>Asambleas de Presupuestos Participativos (APP)</i>	210
3.2 <i>Las reglas de juego de las Asambleas de Presupuesto Participativo (APP)</i>	212
3.3 <i>Análisis del presupuesto total del municipio y de cada Administración Zonal</i>	214
3.4 <i>El presupuesto municipal y el de las Administraciones Zonales</i>	217

3.5	<i>Distribución del presupuesto para la decisión participativa por parroquia</i>	219
3.6	<i>Los criterios de priorización de obras en las asambleas de presupuesto participativo</i>	223
4	<i>Visión comparada de la ponderación de los criterios de las APP</i>	232
4.1	<i>La participación en las Asambleas de Presupuesto Participativo</i>	237
4.1.1	<i>¿Quién participa de las APP?</i>	238
4.1.2	<i>¿Cómo es la participación en las APP?</i>	247
4.1.3	<i>¿Cuándo es la participación en los espacios que se generan en las APP?</i>	266
5	<i>Análisis de la inversión de las asambleas de presupuesto participativo desde 2010 hasta el 2013</i>	267
5.1	<i>Dimensión financiera en las Asambleas de Presupuesto Participativo</i>	268
5.2	<i>Ejercicio comparado de las unidades territoriales del DMQ</i>	278
5.3	<i>El número de participantes en las macrozonas del DMQ</i>	280
6	<i>Aporte económico de la Comunidad</i>	286
7	<i>Inversión en las APP por zonas rurales, consolidadas, en expansión y en proceso de consolidación</i>	288
	Conclusiones	291
	Referencias	307
	Documentos	319
	Notas	321

Índice de Tablas y Gráficos

Tabla 1: Comparación de las instancias territoriales de participación contempladas en el SGP	179
Tabla 2: Comparación de las instancias temáticas de participación contempladas en el SGP	183
Tabla 3: Comparación de las instancias sociales de participación contempladas en el SGP	185
Tabla 4: Participación Ciudadana Institucional – Casos Comparados	205
Tabla 5: Cuadro comparativo del criterio que evalúa los consensos en las APP del 2010, 2011, 2012 y 2013	224
Tabla 6: Cuadro comparativo del criterio que evalúa los consensos en las APP del 2010, 2011, 2012 y 2013	225
Tabla 7: Cuadro comparativo del Criterio que evalúa las obras que obtuvieron un alto puntaje en las APP del año anterior	226
Tabla 8: Cuadro comparativo del criterio de población beneficiada (urbana y rural)	227
Tabla 9: Cuadro comparativo del criterio de inclusión (obras ejecutadas)	228
Tabla 10: Cuadro comparativo del Criterio de Formas de Decisión	229
Tabla 11: Criterios que se establecieron únicamente en las APP del 2010	230
Tabla 12: Criterios que se establecieron únicamente en las APP del 2012	231
Tabla 13: Criterios que se establecieron únicamente en las APP del 2013	231
Tabla 14: Cuadro comparado por variable de los criterios utilizados en las APP del 2010, 2011, 2012 y 2013	233
Tabla 15: Cuadro comparado por variable de los criterios que cumplen los objetivos de las APP del 2010, 2011, 2012 y 2013; y los objetivos generales de la Ordenanza 187	235
Tabla 16: Inversión en las APP (2011, 2012, 2013) por programa y Administración Zonal	272
Tabla 17: Inversión en las APP (2011, 2012 y 2013) por Parroquia Urbana y Rural y Administración Zonal	275
Tabla 18: Inversión en las Zonas Rurales y de Expansión Urbana en las APP (2011, 2012-2013)	289
Tabla 19: Inversión en las zonas consolidadas y en proceso de consolidación en las APP (2011, 2012 y 2013)	290
Tabla 20: Tipologías de la participación ciudadana institucional de Quito	299

Gráficos

Gráfico 1: Mapa de Quito de 1922	78
Gráfico 2: Panecillo, hito urbano que divide el norte y sur de Quito	79
Gráfico 3: Plan Odriozola de 1942	82
Gráfico 4: Plano de Quito de 1960	85
Gráfico 5: Mapa de Quito, 1978	88
Gráfico 6: El Comité del Pueblo en el 2011	103
Gráfico 7: Barrios Noroccidentales de Quito 2010	107
Gráfico 8: Sur de Quito 2011	117
Gráfico 9: Estructura del Consejo Directivo del Comité de Pro-Mejoras Barriales	123
Gráfico 10: Clasificación de los líderes a partir de los años en ejercicio del cargo	131
Gráfico 11: Articulación entre las acciones de la Dirigencia y las aspiraciones de la comunidad	133
Gráfico 12: Relación entre las demandas priorizadas en los casos de estudio y las problemáticas del territorio donde residen los dirigentes y los moradores	135
Gráfico 13: Grado de dificultad en las etapas de desarrollo barrial	137
Gráfico 14: Adaptación a las reglas de juego por parte de las organizaciones sociales a las Asambleas de Presupuesto Participativo (APP)	138
Gráfico 15: Administración municipal con mayor percepción en la promoción de mecanismos de participación y cogestión	141
Gráfico 16: AZ Quitumbe, territorio donde se localizan los Barrios Colinas del Sur y Pradesur	142
Gráfico 17: Estructura del Sistema de Gestión Participativa	169
Gráfico 18: Mapa Administración Zonal Eugenio Espejo (Zona Norte)	191
Gráfico 19: Mapa Administración Zonal Manuela Sáenz (Zona Centro)	192
Gráfico 20: Mapa Administración Zonal La Delicia	192
Gráfico 21: Mapa Administración Zonal Eloy Alfaro	193
Gráfico 22: Mapa Administración Zonal Quitumbe	193
Gráfico 23: Mapa Administración Zonal Calderón	194

Gráfico 24: Mapa Administración Zonal Tumbaco	194
Gráfico 25: Mapa Administración Zonal Los Chillos	195
Gráfico 26: Comparativo de la inversión <i>per cápita</i> en los Mecanismos de Presupuesto Participativo	215
Gráfico 27: Cuadro comparativo del porcentaje del presupuesto total invertido en las APP	216
Gráfico 28: Cuadro comparativo del presupuesto total del municipio	216
Gráfico 29: Cuadro comparativo de la inversión en los Mecanismos de Presupuesto Participativo (APP)	217
Gráfico 30: Percepción de la Participación	256
Gráfico 31: Percepción de la Participación por Administración Zonal	259
Gráfico 32: Inversión de las APP por periodo	268
Gráfico 33: Inversión total por Administración Zonal en las APP (2011, 2012 y 2013)	270
Gráfico 34: Inversión por Programa en las APP (2011, 2012 y 2013)	270
Gráfico 35: Inversión en las APP (2011, 2012 y 2013) por programa y Administración Zonal	272
Gráfico 36: Inversión en las APP (2011, 2012 y 2013) por Parroquia Urbana y Rural y Administración Zonal	275
Gráfico 37: Aporte económico de las Comunidades a las APP (2012-2013)	277
Gráfico 38: Número total de participantes en las APP 2011, 2012 y 2013	281
Gráfico 39: Número de participantes por parroquia urbana y rural en las APP 2011, 2012 y 2013	282
Gráfico 40: Número de participantes por Macrozonas en las APP 2011, 2012 y 2013	283
Gráfico 41: Número de participantes por Administración Zonal en las APP 2011, 2012 y 2013	284
Gráfico 42: Aporte económico de la Comunidad por Macrozonas y Administración Zonal en las APP (2012 – 2013)	286
Gráfico 43: Aporte económico de la Comunidad por macrozonas y Administración Zonal en las APP (2012-2013)	287
Gráfico 44: Inversión en las APP (2011, 2012 y 2013) por zonas rurales, consolidadas, en expansión y en proceso de consolidación	289

Lista de Siglas y Acrónimos

APP	Asamblea de Presupuesto Participativo
AQ	Asamblea Quito
AZ	Administraciones Zonales
AZQ	Administración Zonal Quito
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
DMQ	Distrito Metropolitano de Quito
EEQ	Empresa Eléctrica Quito S.A
EMOP	Empresa Municipal de Obras Públicas
EPMAPS	Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento
EPMMOP	Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas
MC	Mejorando tu Ciudad
MDMQ	Municipio Distrito Metropolitano de Quito
MI	Movilidad Inteligente
MIDUVI	Ministerio Desarrollo Urbano y Vivienda
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
PP	Presupuestos Participativos
PPZ	Presupuesto Participativo Zonal
PT	Partido de los Trabajadores
SGP-RC	Sistema de Gestión Participativa, Rendición de cuentas y Control Social



Claros y Oscuros

de la democracia *participativa*

EL CASO DE LAS ASAMBLEAS
DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO
DEL DISTRITO METROPOLITANO
DE QUITO 2010-2013

Patricia Hidalgo Albuja



Introducción

Este libro es el resultado de una investigación centrada en explicar el tránsito de un modelo de gobernanza local centralista hacia uno que involucra a la ciudadanía en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos. El paradigma participativo fue introducido en la ciudad de Quito en el año 2006 por el alcalde Paco Moncayo, a partir de la implementación del “Sistema de gestión participativa, rendición de cuentas y control social”. Este sistema estaba pensado como un medio para fortalecer a la democracia participativa y a la organización social.

Uno de los mecanismos que formaban parte del sistema mencionado eran las asambleas de presupuestos participativos (APP), que fueron puestas en marcha en 2010 en la administración del alcalde Augusto Barrera. Con estas iniciativas, la alcaldía pretendía posicionarse en el contexto internacional y local, ya que estos instrumentos servían a los movimientos de izquierda latinoamericana para generar una cultura ciudadana que tenga como eje la participación y para estrechar los lazos con los sectores populares, que son los que históricamente se han movilizado con las distintas iniciativas participativas introducidas por la municipalidad.

Sin embargo, desde su implementación en 2010 hasta el 2013, en la información recabada en la administración metropolitana, se evidenció que las APP realizadas en las ocho administraciones zonales¹ (AZ) del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) presentaban resultados muy variados en su funcionamiento como ejercicios de democracia directa en cuanto a: la inclusión de actores periféricos, las circunstancias o frecuencia con que se activan los espacios de discusión, las formas de deliberación y a la dificultad de adaptarse a las reglas de juego establecidas por la municipalidad. Además, las temáticas de las obras propuestas en las APP no respondían a las principales problemáticas de los distintos barrios de Quito, lo que provocó que muchos líderes y organizaciones no se movilizan frente a esta iniciativa.

¹ En la década de los noventa se dividió a Quito en ocho unidades administrativas que cuentan con recursos propios y una delimitación territorial.

De lo expuesto, la hipótesis de esta investigación sugiere que la capacidad organizativa de los actores involucrados, la participación y la institucionalidad del proceso, y la organización espacial de cada administración zonal generan un proceso progresivo de fortalecimiento de la democracia participativa a través de las APP del DMQ (Putnam, 1993; Burbano, 2003; Montecinos, 2012). Además, se considera que la participación se presenta como un elemento clave para el desarrollo de los territorios de las ocho administraciones zonales, puesto que empodera a los actores sociales en la búsqueda de materializar sus propias aspiraciones (Ortiz 1999).

El objeto de estudio de la presente investigación son las APP implementadas en el DMQ desde el 2010 hasta el 2013. El acercamiento a estos mecanismos muestra los factores políticos que impulsaron su implementación, las formas de organización social, las problemáticas y las demandas de los distintos barrios de la ciudad, y las relaciones de poder que se tejieron alrededor de los mismos. No obstante, el interés por analizar las APP era comprender cómo opera la democracia participativa a nivel local a través de sus mecanismos.

Esta investigación, entre otras cosas, aportó con una perspectiva distinta, que no se limitaba a analizar los componentes del diseño institucional de los mecanismos de presupuestación participativa, sino que contextualizaba a los mismos con la capacidad organizativa, las formas de organización espacial y la problemática de los territorios, a través de un estudio comparado de las ocho AZ² del DMQ. Cada AZ es un territorio delimitado jurídicamente, con problemáticas y necesidades distintas, lo que hizo que el estudio cobre una nueva dimensión analítica, que permitió establecer cómo funcionan los mecanismos de presupuestación participativa en contextos sociales y territoriales heterogéneos; a averiguar si estos mecanismos se dirigen a solucionar las demandas específicas de cada una de las organizaciones sociales; y, a su vez, a ofrecer una imagen integral y de forma

2 En la década de los noventa, el DMQ fue dividido en ocho unidades territoriales denominadas Administraciones Zonales (AZ), que pretendían acercar al gobierno local con las problemáticas del territorio. Inicialmente, sus actividades estaban orientadas a la recaudación de impuestos, control territorial y desconcentración de la gestión, pero progresivamente asumieron otro tipo de acciones como: obras de mejoramiento barrial, mantenimiento de espacios públicos, control sanitario y la convocatoria a la comunidad para participar en distintos mecanismos participativos promovidos desde la Alcaldía.

comparada de un mismo territorio. Por último, este estudio aportó información empírica al campo de investigación relacionada con los mecanismos de participación.

Sobre la participación local, Rendón (2006), Goldfrank (2006) y Montecinos (2011) sostienen que para entender los mecanismos de presupuestación participativa es necesario comprender las dinámicas que inciden en su funcionamiento (medios) y en sus propósitos (fines). En ese sentido, autores como Annunziata (2011) y Ortiz (1999) afirman que para explicar si los presupuestos participativos fortalecen la democracia participativa es necesario comprender qué produce la movilización social y cómo funciona ésta en la búsqueda de generar cambios sociales en su localidad.

Sobre ese marco, Castells (1973) y Soja (2008) creen que la movilización social que se produce en las distintas localidades de un determinado territorio es un producto de la inequidad histórica en la repartición de recursos y una organización espacial que diferencia social y espacialmente a los habitantes de una misma ciudad. Para ellos, este fenómeno genera en algunos casos redes participativas que sirven a los sectores vulnerables para poder materializar algunas de sus aspiraciones. Esta concreción de proyectos dependerá de la participación de la comunidad y la capacidad organizativa de los actores sociales que lideren este proceso y la forma cómo canalicen los esfuerzos y las demandas de la comunidad (Guerra, 2004).

Las demandas ciudadanas producto de la organización social han generado que algunos gobiernos locales establezcan distintos mecanismos de participación (Montecinos, 2012), como los presupuestos participativos. Los que pretendían institucionalizar formas compartidas de gestión de los recursos de los gobiernos locales a través de la participación de distintos actores sociales. La finalidad de este proceso era fortalecer la democracia participativa.

A partir de lo expuesto, se considera que la variable dependiente (objeto de estudio) de esta investigación es el fortalecimiento de la democracia participativa a través de las Asambleas de Presupuesto Participativo (APP) del DMQ. La participación será entendida como la inclusión y empoderamiento de la comunidad en torno a la toma de decisión y gobernanza de los asuntos públicos (Brugué y Martí Puig 2011, 16). La que puede clasificarse en limitada (informativa), consultiva, deliberativa o decisoria (Schneider y Welp 2011, 23). En cambio, las variables independientes que explican el desempeño y los

resultados son: la capacidad organizativa, la organización espacial del DMQ, la participación de los actores sociales y la institucionalidad del proceso. A continuación, se explicará cada una de ellas.

La capacidad organizativa está relacionada, por un lado, con las trayectorias de la acción colectiva de los actores sociales, que, en este caso de estudio, corresponden a la historia compartida de las distintas organizaciones barriales de las ocho Administraciones Zonales que participan de las APP; y, por otro, con la interacción interna de las redes barriales, que en esta investigación se relacionan con la capacidad de generar escenarios que promuevan la intermediación, fortalezcan la capacidad de encuentro y canalicen las aspiraciones de las organizaciones barriales hacia la acción (Ortiz, 1999).

La organización espacial se relaciona con la forma cómo los individuos y las sociedades organizan sus territorios de acuerdo con sus necesidades e intereses (Delgado, 2001 y de Souza, 1992). Este concepto ofrece una estructura para analizar históricamente la distribución de los servicios básicos (luz, agua y alcantarillado), los equipamientos y las infraestructuras en la ciudad. Además, en este ámbito de organización se expondrán las tensiones entre las técnicas formales de intervención, producidas a través de la municipalidad, y las informales generadas a partir de la acción colectiva de los distintos grupos sociales por producir un hábitat digno para su subsistencia, las contradicciones y las relaciones de poder que se suscitan en la producción del espacio. Esta variable ayudará a explicar la relación entre la segregación socio-espacial y las dinámicas de participación popular que se gestaron en Quito desde mediados del siglo XX hasta la actualidad.

La institucionalidad del proceso asume que los actores se mueven dentro del contexto que les otorga las reglas de juego y que, en relación con él, hay una estructura de incentivos que explica su comportamiento. Entre más estables sean, aumentan las posibilidades para que el actor se adapte y actúe con cálculos confiables; en tanto que si son inestables no existe la posibilidad de adaptación ni la de advertir de forma regular la acción que conviene tomar (Peters 2003).

Para comprender las razones por las que fueron implementados los mecanismos de presupuestación participativa en Quito, es necesario reflexionar en torno al contexto social y político que agenció su surgimiento. Por ello, la documentación utilizada en este libro abarca un espacio temporal que inicia desde la segunda década del siglo XX, con las

demandas y mecanismos de presión propuestos por las primeras organizaciones barriales en Quito, y termina a inicios de la segunda década del siglo XXI con la implementación de las Asambleas de Presupuesto Participativo en el DMQ. El corte temporal expone el tránsito de la participación en Quito, que pasó de convertirse en una herramienta de las organizaciones sociales para articular sus demandas, a un recurso de la municipalidad para imponer las reglas de juego del cómo y el cuándo participar.

En torno al objeto de estudio, se analizaron las APP del 2010 al 2013. No se analizó el ejercicio del 2014, porque fue efectuado en su parte final por la administración del nuevo alcalde de la ciudad, que en su agenda electoral planteaba un esquema diferente de administración que se aleja de las formas propuestas por la anterior administración (2009-2014). Es relevante señalar, que el ejercicio del 2010 tenía una estructura presupuestal y de competencias de obras distinta a las APP de años posteriores, porque se desarrolló antes de la puesta en marcha del Código Orgánico de Organización Autonomía y Descentralización (COOTAD), a finales de 2010, la que limitó las competencias de los gobiernos provinciales, municipales y parroquiales.

La metodología de la presente investigación se estructuró a partir de los siguientes puntos: Inicialmente se realizó un análisis documental de las ordenanzas, planes, boletines, reglamentos y políticas relacionadas a la participación ciudadana y la forma de organización espacial de Quito. El propósito de este análisis fue exponer las formas segregativas de planificación urbana introducidas por la municipalidad de Quito desde inicios del siglo XX hasta la actualidad, que generaron espacios diferenciados en la urbe, lo que motivó que los barrios se organicen y busquen a partir de diferentes formas conseguir materializar sus demandas. Posteriormente, se desarrolló un trabajo de campo que se inició en el 2011 y terminó en el 2013, en distintas organizaciones barriales del DMQ y en las APP. Las técnicas de investigación cualitativa empleadas fueron la observación participante y la entrevista a profundidad con actores clave del proceso (moradores y líderes barriales). Respecto a la primera, se conoció cómo se preparan las organizaciones barriales para participar en las APP y las tensiones entre la municipalidad, los líderes y la comunidad. Las entrevistas buscaban describir las trayectorias de los líderes y la historia de las organizaciones sociales.

Además, se realizaron encuestas a más de 124 líderes barriales y entrevistas semiestructuradas a moradores de los barrios y parroquias de las ocho administraciones zonales.

Inicialmente, las interrogantes buscaron indagar los intereses que motivaron la creación de las organizaciones barriales en las ocho administraciones zonales del DMQ. Luego, se investigó en torno a la estructura, el funcionamiento, los espacios de intermediación que ofrecen y la institucionalización que caracteriza a las organizaciones barriales. A partir de este proceso, se pudo averiguar la capacidad organizativa que se relaciona con la trayectoria de las organizaciones y de sus líderes; los escenarios propuestos por los mismos, y si estos promueven los consensos, fortalecen la capacidad de encuentro y canalizan las aspiraciones de la comunidad. Después, se revisaron las actas de asistencia para conocer la inclusión de grupos y actores periféricos. Para identificar los alcances de las APP en la inclusión de sectores populares, la investigación se preguntó: ¿qué actores sociales se han vinculado a los procesos de las APP? y ¿cuáles son los requisitos para poder participar de las APP? También se analizaron las reglas de juego de las APP (2011, 2012 y 2013), la adaptabilidad y estabilidad de las mismas en los diferentes ejercicios participativos. Las reglas de juego para este caso de estudio fueron: las condiciones previas que tienen los sujetos y organizaciones sociales para poder participar, los criterios de priorización de obras, el presupuesto designado para las APP y el formato de participación establecido por la municipalidad.

Además, se efectuaron entrevistas semiestructuradas a funcionarios municipales a cargo del proceso y a los líderes barriales que participaron de este, las interrogantes giraron en torno a: ¿cuáles son las circunstancias que activan los espacios de discusión, con qué frecuencia se activan los espacios de discusión, desde qué nivel surge la iniciativa para generar los espacios deliberativos y cómo funciona el ejercicio deliberativo en las APP (limitada o informativa; consultiva, deliberativa o decisoria)? Este ejercicio pretendió analizar el tipo de participación que se generó en estos espacios. Se encuestó a varios miembros de la comunidad para conocer la percepción que tenían sobre el funcionamiento del mecanismo.

Por último, se confrontó el presupuesto total asignado para las APP desde el 2010 hasta el 2013. Se lo comparó por programa de acción, asignaciones presupuestarias de cada una de las administraciones zonales y parroquias del DMQ y montos emitidos a los territorios urbanos y rurales. En todos los casos, de manera transversal, se analizó la distribución del presupuesto en torno a los programas de acción que contempla la municipalidad, espacio público (Mejorando tu Ciudad) y redes viales (Movilidad Inteligente);

relacionando el monto asignado a cada parroquia, con el del programa de acción elegida y con las demandas de la comunidad.

Para cumplir con los objetivos propuestos, la investigación se organizó en cinco capítulos que se relacionan directamente con las variables de la investigación³. El capítulo primero expone el debate teórico y las variables con las que se analizará el objeto de estudio. El capítulo segundo se vincula con la organización espacial, el tercero, con la capacidad organizativa de los actores sociales involucrados (dirigencia barrial) y los capítulos cuarto y quinto se refieren a la participación y la institucionalización del proceso de las APP.

De este modo, en el primer capítulo se relacionan y problematizan las diversas tensiones al interior del concepto de democracia, atendiendo a dos ejes de discusión: el surgimiento como quiebre histórico y conceptual del concepto moderno de democracia (alimentado por principios liberales y por la figura de la representación) y el posterior avance de las ideas e instituciones de democracia participativa. En medio de todo esto, se encuentra la idea de una ciudadanía más amplia y más activa, que busca su participación en aspectos presupuestarios, culturales y de ampliación de derechos. En el segundo capítulo, se explica la interacción entre la segregación socio-espacial y las distintas formas de participación que se produjeron en Quito desde la primera década del siglo XX hasta los noventa del mismo siglo con la implementación de las primeras iniciativas y mecanismos participativos propuestos por el municipio. Además, este recorrido histórico en alguna medida expone el tránsito de la participación de abajo hacia arriba. En relación con esto último, en este capítulo se reconstruyen las formas de organización del territorio, que, en el caso de Quito, históricamente, han privilegiado las intervenciones y los recursos

3 En la investigación se establece una línea temporal organizada en cuatro periodos, los procesos de segregación socio-espacial de comienzos del siglo XX, la formación de las primeras organizaciones sociales a mediados del siglo XX y su continua evolución hasta finales del siglo XX, los primeros ejercicios participativos propuestos por la municipalidad en la década de los noventa y el surgimiento de las APP durante el 2010. Este recorrido pretende exponer la transición de la participación, ya que en sus inicios era de abajo hacia arriba, pero con la introducción de distintos mecanismos de participación en la década de los noventa, ésta pasó a ser de arriba hacia abajo. Este fenómeno provocó que muchas agrupaciones barriales tengan que modificar su estructura organizacional y jurídica para adaptarse a las nuevas reglas de juego impuestas por la municipalidad.

económicos en unos espacios frente a otros, lo que ha generado zonas urbanas diferenciadas como el Norte y el Sur de la ciudad (Achig 1983). Esta problemática hizo que la segregación socio-espacial se extienda en toda la urbe. No obstante, los sectores populares de la ciudad, por la desatención histórica de la municipalidad, decidieron organizarse para poder materializar sus propias aspiraciones, y así configuraron las primeras dinámicas de participación popular (Kingman 2006 y Carrión 1981). De esta manera, las lógicas de organización del territorio están relacionadas directamente con el fenómeno de segregación socio-espacial y las formas de participación popular.

Por su parte, en el tercer capítulo, se analizan las formas asociativas que surgieron en la década de los años noventa del siglo XX e inicios del siglo XXI que son el resultado de las nuevas reglas de juego impuestas por la municipalidad y el desgaste de las organizaciones barriales a finales de los años ochenta. El periodo en el que transcurre este análisis está marcado por dos hitos: por un lado, la consolidación y formalización de las organizaciones barriales a través de las cooperativas barriales y los comités pro-mejoras y, por otro, la implementación por parte de la municipalidad de distintos mecanismos de participación ciudadana. Esta exposición tiene la finalidad de explicar las formas de organización barrial que se gestaron en este periodo y establecer si los ejercicios participativos propuestos por el gobierno local tomaron en cuenta las aspiraciones de la comunidad. De esta manera, se analizará la capacidad organizativa de las distintas organizaciones barriales en cada uno de las ocho administraciones zonales del Distrito Metropolitano de Quito.

En el cuarto capítulo se describen los distintos ejercicios participativos introducidos por la municipalidad desde inicio de la década de los años noventa hasta la primera década del siglo XXI. Uno de ellos fue el Sistema de Gestión Participativo⁴, que fue complementado con la expedición de la Ordenanza 177 de 2006, para luego analizar los alcances y las debilidades de la Ordenanza 187, expedida el 11 de diciembre del 2007, que fue el punto de partida para gestar los mecanismos de presupuestación participativa en la ciudad de Quito.

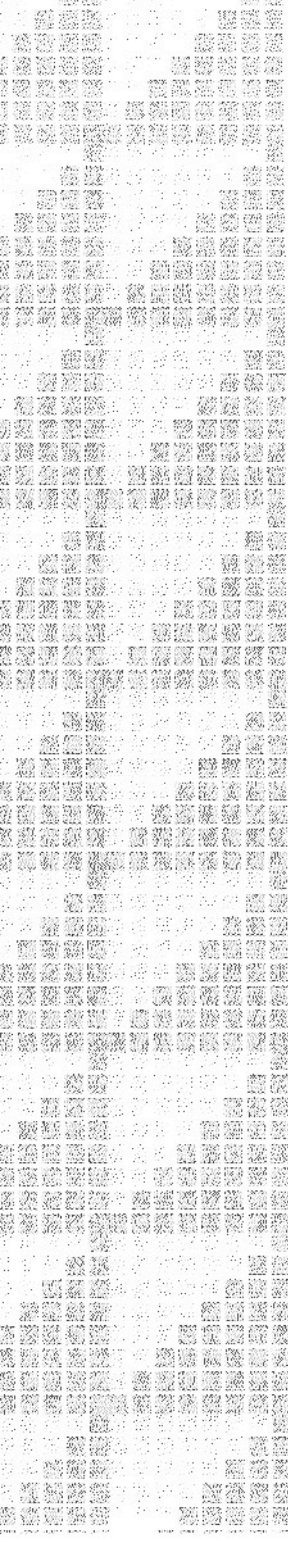
En el quinto capítulo se analizan las asambleas de presupuesto participativo en el periodo 2010-2013. Este análisis parte de la hipótesis que la participación se presenta como un elemento clave para el desarrollo de los territorios de las ocho administraciones

4 Con la expedición de la Ordenanza 046 de diciembre del año 2000 se pone en marcha el Sistema de Gestión Participativa del DMQ.

zonales, ya que, en alguna medida, empodera a los actores sociales en la búsqueda de materializar sus propias aspiraciones (Ortiz 1996) a través de los mecanismos de participación del municipio de Quito. Además, se presume que las APP del DMQ pueden generar un proceso progresivo de fortalecimiento de la democracia participativa (Putnam 1993; Burbano 2013; y Montecinos 2011). Luego de este estudio, se analiza la estructura normativa y los parámetros técnicos establecidos para las asambleas de presupuesto participativo de Quito, desde el año 2011 hasta el 2013. El análisis de las APP se desarrolla a partir de dos variables: la participación y la institucionalidad del proceso. Concluido este apartado, se compara el presupuesto total asignado para las APP desde el 2010 hasta el 2013. Luego, se lo confronta por programa de acción para analizarlo por la cantidad que se emitió a cada una de las administraciones zonales y parroquias del DMQ. Posteriormente, se compara el monto asignado a los territorios urbanos y rurales. En todos los casos, de manera transversal, se analiza cómo se distribuye el presupuesto en torno a los programas de acción que contempla la municipalidad, espacio público (Mejorando tu Ciudad) y redes viales (Movilidad Inteligente). Finalmente, se relaciona el monto asignado a cada parroquia, con el de la programación elegida y si este se corresponde con las demandas de la comunidad. Por último, se explica cómo se relacionan las formas de organización barrial con los mecanismos de participación ciudadana como son las APP. Para ello, se desarrolla un estudio comparado del funcionamiento del mecanismo en las ocho administraciones Zonales del DMQ, las que se agrupan, para efectos metodológicos, en cuatro macrozonas de acuerdo a sus especificidades territoriales (Soja: 2008): 1) zonas consolidadas, AZ Eugenio Espejo y AZ Manuela Sáenz; 2) en proceso de consolidación, AZ La Delicia y AZ Eloy Alfaro; 3) expansión urbana, AZ Calderón y Quitumbe; y 4) las rurales, AZ Tumbaco⁵ y AZ Los Chillos.

Este trabajo finaliza con las conclusiones que exponen los principales hallazgos de la investigación, que permiten determinar si los mecanismos de presupuestación participativa producen un proceso progresivo de fortalecimiento de democracia participativa.

5 La Administración Zonal (AZ) Tumbaco cuenta con dos parroquias urbanas: Tumbaco y Cumbayá, y seis parroquias rurales: Puembo, Yaruquí, Checa, El Quinche, Tababela y Pifo. Para este ejercicio se consideró a la AZ de Tumbaco rural, ya que la mayor parte de su territorio presenta características que la refieren a este espacio. Además, las dos parroquias urbanas concentran urbanizaciones de vivienda unifamiliar aislada. Sin embargo, es importante señalar que en Cumbayá se localiza una universidad, un hospital privado y un parque urbano, por lo que en alguna medida es propio señalar que este espacio podría considerárselo como en proceso de consolidación urbana. Cabe agregar que, la ubicación del nuevo aeropuerto transformará la morfología y la composición urbana de esta Administración Zonal.



CAPÍTULO I: Debates en torno a la democracia

La democracia, para autores como Held (1995) ha sido entendida como la forma de gobierno que permite que los ciudadanos decidan sobre los asuntos públicos. Sin embargo, esta afirmación no resuelve las tensiones existentes al interior del concepto, que durante distintos momentos ha implicado arreglos institucionales y principios distintos. Describir y exponer estas tensiones permite plantear una reflexión sobre el desarrollo y ampliación de la ciudadanía, sobre el desarrollo de mecanismos de representación y sobre la reciente aparición de instituciones de democracia participativa. En cada uno de estos momentos se habla de un solo concepto enriquecido con principios que apuntan a afirmar aspectos distintos. Así, este capítulo busca describir, relacionar y problematizar las diversas tensiones al interior del concepto de democracia, atendiendo a dos ejes de discusión: al surgimiento, como quiebre histórico y conceptual del concepto moderno de democracia (alimentado por principios liberales y por la figura de la representación); y, al posterior avance de las ideas e instituciones de democracia participativa. En medio de todo esto se encuentra, por supuesto, la idea de una ciudadanía más amplia y más activa, que busca su participación en aspectos presupuestarios, culturales y de ampliación de derechos.

En primer lugar, se desarrollarán algunos elementos históricos que fueron sumando a la idea de democracia (la experiencia de la Grecia clásica, los avances que implicaron el pensamiento republicano y, finalmente, los aportes del pensamiento liberal a la idea final de democracia representativa). En un segundo instante, se explicará cómo las ideas y principios que sustentan la democracia representativa resultaron criticados como insuficientes, y cómo diversos autores han defendido la necesidad de complementar a esta con instituciones de democracia participativa y directa. Esto sería, entonces, un momento de fortalecimiento de la democracia, antes que una oposición al modelo representativo liberal. En el fondo de la discusión está la reflexión sobre el papel de la ciudadanía y sobre el rol que adopta dependiendo de los distintos impulsos dados al concepto.

1 Aproximación a la definición de democracia: entre las ideas y las prácticas

Para entender el debate actual sobre la democracia, se requiere conceptualizarla en un recorrido por los distintos escenarios, enfoques y formas que ha adoptado a lo largo de la historia. La definición de democracia está cruzada por el conflicto que implica delimitar una noción que se estructure, no solo a partir de sus enunciados prescriptivos, sino además en el sentido de su real configuración como forma de gobierno. Al respecto, Sartori (1994) argumenta que “la democracia tiene, en primer lugar, una definición normativa; pero de ello no se concluye que el deber ser de la democracia sea la democracia y que el ideal democrático defina la realidad democrática” (Sartori 1994, 4). Esto no significa, por supuesto, abandonar la necesidad de conceptualizarla en relación a los bienes o valores que la sustentan, tales como la igualdad, la libertad, el interés común y otras atribuciones⁶, pero es preciso, para el análisis, evidenciar la distinción entre la dimensión prescriptiva y la praxis.

En este orden de ideas, un recorrido por las ideas y prácticas democráticas requiere reconocer que su historia es compleja y está trazada por concepciones contrapuestas, en el sentido de que no existe un consenso sobre si la democracia se refiere exclusivamente al poder popular -es decir, la práctica del autogobierno- o simplemente es un instrumento de legitimación para la toma de decisiones; y mucho menos se ha delimitado su ámbito de acción y en qué dominios de la vida debería aplicarse (Held 2001, 19).

Si la democracia se entiende como una forma de gobierno donde los ciudadanos deciden sobre los asuntos públicos, esta afirmación no resuelve las tensiones existentes al interior del concepto, que en diferentes momentos ha implicado arreglos y principios distintos, es decir, ¿quiénes son los ciudadanos? ¿cuáles son los asuntos públicos? Describir y exponer estas tensiones nos permite plantear una reflexión sobre el desarrollo y la

6 El autodesarrollo moral, el interés común, los intereses privados, la utilidad social, la satisfacción de las necesidades, decisiones eficaces, entre otros (Held 1995, 18).

ampliación del sentido de ciudadanía, sobre la construcción de mecanismos de representación, y sobre la reciente aparición de instituciones de democracia participativa.

Para efectos expositivos se abordarán algunos de los modelos de democracia que se desarrollaron en la historia del pensamiento político occidental, profundizando en los fines políticos que se planteaban, sus características fundamentales y las limitaciones de sus prácticas. Otro de los propósitos de esta revisión conceptual para la investigación es identificar aquellas cualidades que definen la idea de democracia para analizar qué elementos de estas encontramos en las expresiones de democracia participativa que se desarrollan en los presupuestos participativos.

1.1 La experiencia de la Grecia clásica: la democracia de los antiguos

La democracia, como término que se refiere a un tipo de gobierno, aparece por primera vez en la Grecia clásica. Su origen etimológico permite partir en la búsqueda histórica del concepto, pero plantea más dilemas de los que resuelve⁷. Más confuso resulta si se reconoce que en la caracterización de las formas de gobierno aristotélicas la democracia aparece como la forma desviada de la república (politeia). Si los gobiernos pueden definirse por cuántas personas deciden sobre lo público; entonces, la monarquía es el gobierno de uno; la aristocracia, el de pocos, y la república, el de muchos; si estos gobiernos tienen como fin el interés propio en lugar del interés público, entonces, sus formas degeneradas son tiranía, oligarquía y democracia.

Más allá de la valoración aristotélica, lo cierto es que los primeros ejercicios considerados como democráticos tienen lugar en la Grecia clásica. Para muchos autores, la democracia ateniense fue posible por el surgimiento de una ciudadanía homogénea, con cierta independencia económica y militar, que tenía la posibilidad de comunicarse e interactuar políticamente de manera eficaz, todo esto debido a la estructura compacta de

⁷ Democracia proviene del griego *démokratia* que deriva de *demos* (pueblo) y *kratos* (gobierno).

la producción social y espacial de las ciudades.⁸ Nótese que, en el debate de los modelos de democracia, las variables de densidad poblacional, complejidad de la estructura de las relaciones sociales y económicas y el grado de heterogeneidad política son claves para entender las formas que adoptan las instituciones democráticas a lo largo de la historia, ya que definen, en alguna medida, el espectro y posibilidades de la misma.

Si bien, el modelo de democracia ateniense no es la única y primera experiencia histórica que se puede rastrear, la democracia griega resulta relevante debido a la influencia que tuvieron, en el pensamiento político moderno, los ideales de libertad, igualdad y justicia, promovidos por ésta. Cabe agregar que la noción de igualdad o libertad para la sociedad griega tenían un significado distinto a las nociones planteadas desde la filosofía liberal. Para los griegos, no existía el *individuo* como un ciudadano separado de la *polis* y con un cuerpo de derechos. Para ellos, el ser no experimentaba la separación de la esfera pública y la privada. En la democracia griega, el hombre vive en la *polis* y la *polis* vive en él y, por tanto, “la virtud del individuo es la misma que la virtud del ciudadano” (Jaeger, citado por Held 1996, 32). Esta última idea también se encuentra en el pensamiento de Aristóteles cuando el filósofo define al hombre como *zoon politikon*, animal político. Para Sartori (1996), esta expresión recoge la concepción griega de la vida, en donde lo político es la totalidad de la existencia y, por tanto, la única forma de realización⁹. En consecuencia, el hombre “no político” sería un ser inferior o defectuoso por “haber perdido, o no haber adquirido, la dimensión y la plenitud de la simbiosis con la propia *polis*” (Sartori 1996, 203).

8 Al respecto, Held (1996) señala que las transformaciones políticas se vieron favorecidas por lo geográfica y socialmente acotado de las islas, es decir, el número poblacional no excedía de los 30.000 a 45.000 habitantes y todos ocupaban una posición de poder y prestigio similar que facilitaba la interacción social. Por otro lado, la bonanza económica caracterizada por el intercambio y comercio por la que atravesaban estos centros urbanos y un sistema de producción de la minería, agricultura, y ciertos segmentos de la industria de artesanía, basado en los esclavos, permitía a los ciudadanos liberar su tiempo para la actividad política. Además, “en estas comunidades la comunicación era relativamente fácil; las noticias circulaban con rapidez y el impacto de cualquier medida económica y social era casi inmediato”, lo que hacía ineludible las responsabilidades políticas (Held 1996, 27-30).

9 Es decir, que en “el vivir político” y en la “politicidad”, los griegos no veían una parte o un aspecto de la vida; la veían en su totalidad y en su esencia” (Sartori 1996, 203).

Por lo tanto, la libertad y la igualdad, bajo las premisas de Aristóteles, estaban unidas de tal forma que la una se define en la otra. La libertad radicaba en dos cuestiones: *el ser gobernado y gobernar por turno*, y *el vivir cómo se quiere*. El primer enunciado hace alusión a las formas de autogobierno donde los gobernantes son los gobernados. Los ciudadanos tenían igualdad de oportunidades de participar de la asamblea y debatir los asuntos públicos, todos los votos equivalían el mismo peso y todos los considerados ciudadanos accedían a un cargo público. En lo que respecta al segundo enunciado, si todos gobiernan la *polis*, en cierta medida, están decidiendo la forma cómo se quiere vivir y ello representa la libertad. La libertad de uno no interfiere injustamente en la libertad del otro, no por la garantía de un contrato, sino porque el desecho de las formas de vida no sería contrario al interés común, pues -como se señalaba anteriormente- era muy dominante la idea de simbiosis del ciudadano con la *polis*. El modelo de la democracia ateniense se caracterizaba, entonces, “por un compromiso generalizado con el principio de la *virtud cívica*, el cual contemplaba una subordinación de la esfera privada a los asuntos públicos y el bien común” (Held 2001, 34); para el ciudadano griego, la existencia se afirma en y a través de la vida política.

De esta tensión entre lo público y lo privado, distintos autores que trabajan sobre el tema ubican el punto crítico que refleja las limitaciones del modelo ateniense, puesto que no todos tenían opción de ser ciudadanos. En efecto, el *demos* hacía referencia al poder soberano del ciudadano sobre los asuntos de la ciudad-Estado, tales como la función legislativa y judicial, la actividad administrativa y militar, así como las ceremonias religiosas, juegos y otras actividades de la vida pública. No obstante, el estatus de ciudadanía era restringido para los jóvenes, mujeres, inmigrantes y esclavos, cuya función social de producción liberaban de tiempo a quienes sí podían y debían participar en la creación de la vida común; es decir, los hombres adultos de nacimiento atenienses (Held 1996, 38-42).

En este contexto, la base sobre la que descansaba el modelo ateniense no era incluyente y, como señala Held (1996, 43), se acercaba más a una *tiranía de los ciudadanos*, pero asimismo advierte que la transformación del gobierno de muchos, frente a la tiranía, fue un avance importante. Otro de los elementos relevantes a resaltar del modelo griego, en especial para los propósitos de este capítulo, es la concepción de la ciudadanía activa que deriva en la idea de autogobierno. Esta aproximación es muy discutida en la literatura reciente sobre democracia participativa en América Latina. Para este modelo, el principio

efectivo de gobierno radica en los procesos de proximidad y horizontalidad, cuestiones que se abordarán posteriormente en el presente capítulo.

1.2 Los planteamientos de la democracia en el pensamiento republicano

Los acontecimientos históricos siguientes fueron trasformando el devenir democrático y el sentido de la política. Para Held (2001), la visión cristiana del mundo que se impuso durante la Edad Media transformó la lógica de la acción política de la *polis* en un sistema teológico (Pocock 1975), desvió el debate sobre la naturaleza de la comunidad política y limitó la práctica de la ciudadanía activa de la experiencia griega. El mundo occidental pasó por varios siglos sin que la idea del autogobierno vuelva a tomar auge. El debate sobre la naturaleza de la comunidad política se trasladó a la Ciudad de Dios de San Agustín, la que es considerada como “la afirmación más autorizada de la superioridad del poder eclesiástico sobre el poder secular” (Held 2001, 57). Con San Agustín, hay la idea que aquello que nos debe interesar está por fuera de lo corporal y que la forma en que se ordene el gobierno en la tierra no compete a los creyentes. Además, sostiene que el gobierno del rey está establecido por Dios y como tal debe ser respetado. En cierta medida, por el reemplazo del hombre político por el hombre creyente, no se originaron mayores experiencias democráticas (Held 1996, 54).

Un desarrollo con cierto contenido democrático va a ser el pensamiento de Santo Tomás, que concibe que, a pesar del halo divino de los gobernantes establecidos por Dios, es necesario evaluar en las acciones si los gobiernos expresan esa voluntad de Dios, es decir, si poseen en sí legitimidad. Además, señala que no debe atribuirse al gobernante autoridad ilimitada y que la sublevación en su contra está justificada si esta viola repetidamente la ley natural (Held 2001, 58). Si bien este argumento pretendía sobreponer el poder eclesiástico sobre los poderes seculares, en el fondo anticipaba ideas de un orden constitucional universal.

Por su parte, Bobbio evidencia la influencia de la tradición romano medieval en el modelo republicano medieval. Al respecto, resalta algunas de las discusiones que se dieron en torno de la idea de soberanía popular, como los pasajes del Digesto en los que

se plantea: “sea cual fuere el efectivo detentor de poder soberano, la fuente originaria de este poder era el pueblo (...), lo que abrió el camino para la distinción entre titularidad y ejercicio de poder” (Bobbio 2008, 441). Otra de las obras medievales que rastrea este principio es la de Marsilio de Padua:

[...] el poder efectivo de instituir o elegir un gobierno concierne al legislador o a todo el cuerpo de los ciudadanos, así como le concierne el poder de hacer las leyes. Y de un modo similar concierne también al legislador el poder de corregir al gobernante, o aun de deponerlo cuando esto sea conveniente para el bien común (Marsilio de Padua, tomado de Bobbio 2008, 444).

Con Marsilio de Padua se inicia la discusión sobre el republicanismo como una de las vertientes de la democracia actual, es decir, que el ciudadano debe ser activo en los asuntos de la comunidad política y que tiene que autogobernarse. Desde esta concepción, la libertad es la capacidad de autogobierno de los asuntos comunes, que se debe delegar a unos administradores idóneos, que puedan bajo las reglas establecidas llevar a buen fin los propósitos fijados. En este sentido, desde la noción de Marsilio, el gobierno es el medio para alcanzar los fines definidos por la comunidad; pero los ciudadanos gobernantes, al igual que en el caso griego, se corresponden con el orden social del momento; es decir que solo ciertas élites pueden ser parte de este.

Ahora bien, el papel que se le otorga al gobernante como ente regulador tiene un protagonismo mayor de carácter coercitivo, con el ánimo de mediar los conflictos constantes que se generan por el choque de intereses por los que abogan los diferentes estamentos del orden social del momento, cuestiones que no existían en la comunidad política griega (Held 2001, 57). No obstante, la fuerza ejercida por la autoridad debe ser legítima, es decir, reconocida por los ciudadanos; de lo contrario, no sería efectiva. Cabe señalar que la forma de gobierno planteada por Marsilio solo era concebible y posible en el contexto de las ciudades-Estado, donde se practicaba un principio de democracia directa limitado en el que solo participan los “iguales”. En conclusión:

Los republicanos renacentistas dieron por hecho que el gobierno popular era una forma de autogobierno para quienes tuvieran intereses consolidados (basados en la propiedad) en su comunidad local, identificados con los únicos que eran capaces de disfrutar y desarrollar la trama de las relaciones y deberes públicos a los que dicho gobierno daba lugar (Held 2001, 69).

Otro de los grandes representantes del pensamiento republicano es Maquiavelo, quien introdujo las formas de gobierno electivo junto con la participación política atada al principio romano de que el bienestar común se asociaba con la gloria cívica.¹⁰ Diferente a todos los modelos analizados, la originalidad del pensamiento de Maquiavelo radica en que concibió a la política como un instrumento para administrar el poder, que no estaba contenido en un orden natural o divino. El arte de la política requería usar algunos instrumentos para su orden que, en el caso de Florencia, serían la defensa del culto religioso y la paliación de la ley.

Para Held (1996), existen dos tipos de republicanismo que, aunque defienden la idea de participación y autogobierno, lo hacen por razones distintas: el desarrollista y el protector. Mientras el primero asume la participación como un fin en sí mismo, como una práctica que suma valores al individuo; el segundo la concibe como un medio para evitar que otros nos gobiernen, como una necesidad para la libertad. En el primero encontramos exponentes como Marsilio de Padua y Rousseau, mientras que Maquiavelo es reconocido como defensor del segundo tipo.

Las dos formas de concebir el republicanismo coincidían en la idea de que el ciudadano debía estar involucrado de continuo en los asuntos de la comunidad política, y que debía garantizarse que los gobiernos respondieran a los intereses pactados por el pueblo. En la base de esta idea se encontraba la premisa de que la soberanía residía en el pueblo, en tanto se confería a los representantes la legitimidad de las funciones del Estado, sin abandonar en ningún momento el involucramiento ciudadano en las cuestiones públicas. Esta tradición recuperó la idea de autogobierno e incidió de diferentes maneras en las formas de gobierno posteriores que se gestaron en Gran Bretaña, Francia y Norteamérica (Held 1996).

10 Al respecto, el autor señala que Roma “ofrecía una concepción de la política que conectaba la participación política, el honor y la conquista” (Held 2001, 62).

1.3 Democracia representativa: aportes del pensamiento liberal a la idea de democracia

Uno de los propósitos de exponer las ideas de la democracia representativa es identificar aquellas cualidades que se encuentran en las expresiones de democracia participativa que se practican a través de los presupuestos participativos en la actualidad. Asimismo, este debate nos permitirá entender las limitaciones de la democracia representativa y las reflexiones para pensar modelos alternativos como la democracia participativa.

Previo a este apartado, se expuso diferentes conceptualizaciones de la noción de democracia, las que tenían como punto en común la consecución de la libertad a través de la participación. Ya sea en la Grecia clásica o en las experiencias del norte de Italia con los *podestas*, el ciudadano es libre al participar y, al involucrarse en lo público, se vuelve libre como ejercicio en sí mismo y evita que otros gobiernen sobre él. Pero la democracia actual, representativa, necesitaría de un influjo posterior, uno que conferiría al concepto nuevas implicaciones. Fue con el desarrollo del pensamiento liberal que comenzó a pensarse en la necesidad de dirigir la idea de libertad en otro sentido.

Benjamín Constant expone con claridad la diferencia al problematizar el sentido de libertad de los antiguos y de los modernos. Mientras la *libertad de los antiguos* se basaba en “la participación activa y constante del poder colectivo, la libertad moderna debe componerse del goce pacífico y de la independencia privada” (Constant 2007, 139). De acuerdo al enunciado de Constant, el sujeto político aparece como un actor separado del Estado, con derechos y deberes frente a este, con la posibilidad de participar del tipo de gobierno que desee, y con la capacidad de desarrollar una vida privada, *una libertad de los modernos*, en la cual el Estado no tiene parte (Bobbio 1993; Constant 2007).

Luego, dos ideas principales comienzan a combinarse en este momento: la idea preliminar de involucramiento ciudadano y la protección de una serie de derechos civiles y políticos independientemente del participar o no. La libertad es entendida ahora no solo como la acción pública, sino en un sentido negativo, de límites frente al sujeto político. Con lo que nos encontramos con la creciente complejidad en la idea del ciudadano, ya que no puede limitarse tan solo a aspectos de acción, sino al desarrollo de garantías liberales. Por eso Madison y Jefferson dejan claro en sus textos sobre la Unión Americana que la nueva forma de gobierno no solo debía cuidarse de la tiranía de la mayoría, sino que debía garantizar esa nueva libertad. Los avances teóricos en este tema comenzarían a asumir a la democracia como algo que no solo se definiría en términos sustantivos, sino también en términos procedimentales.

Para Schumpeter (2007), la democracia se define en términos procedimentales. Es decir, es un método político o un arreglo institucional para la toma de decisiones políticas, legislativas y administrativas, que confieren a determinados individuos el poder de disponer sobre los asuntos antes mencionados. En el modelo planteado por el autor, la participación del ciudadano se limita al derecho del sufragio para elegir a las élites políticas que compiten por el gobierno.

Según el autor, las condiciones adecuadas para esa competencia son las elecciones libres, periódicas y secretas, y la preparación técnica de los políticos. Asimismo, Schumpeter (2007) sostiene que la idea de voluntad general construida en ejercicios deliberativos, que se encuentra en la base de la democracia ateniense, es impráctica. Este hecho debido a la incapacidad de los actores para ponerse de acuerdo sobre cuál es el fin último que debe perseguirse, y la forma en la que debería alcanzarse. Para el autor, existe una voluntad resultado de la interacción de los ciudadanos, pero no está garantizada que sea la mejor. Por otra parte, Schumpeter (2007) sostiene que el crecimiento demográfico de las ciudades y el complejo juego de intereses de la sociedad moderna impide la posibilidad de que todos participen de forma directa. Con esto, entonces, se fortalece la idea de una democracia que elige los representantes del gobierno, antes que significar la acción directa de los ciudadanos en la asamblea (Sartori 1999).

A manera de cierre, se podría señalar que el modelo expuesto por Schumpeter (2007) no problematizó el rol pasivo y vulnerable del ciudadano, el que tendía a ser contradictorio con los ideales de la democracia liberal. Otras escuelas de pensamiento político continuaron perfeccionando el debate de la democracia representativa con aportes empíricos o axiológicos. La idea de representación de la democracia moderna está asociada a la idea de responsabilidad de los gobernantes¹¹.

11 En cuanto a la distinción entre esta forma de representación, Sartori (1992) expone: “El primer significado se deriva del derecho privativo y caracteriza a la doctrina más estrictamente jurídica de la representación, mientras que el segundo significado se deriva de un enfoque sociológico según el cual la representación es esencialmente un hecho existencial de semejanza, que trasciende toda elección voluntaria y por consiguiente a la propia conciencia. En el significado jurídico, hablamos con frecuencia del representante como un delegado o de un mandatario que sigue instrucciones. En el significado sociológico, por el contrario, decimos que alguien es representativo, para decir que éste personifica algunas características esenciales del grupo, de la clase o de la profesión de la cual proviene o pertenece. En cuanto al tercer significado –que nos lleva a entender el gobierno representativo como un gobierno responsable- constituirá el objetivo principal de nuestro análisis” (Sartori 1992, 225-226).

Por su parte, Downs (2001) analiza la democracia desde la visión económica y las categorías del mercado¹², en función de entender el funcionamiento de la competencia alrededor del proceso de elecciones. El autor utiliza una visión propia de la elección racional sobre la democracia, que explica su funcionamiento como el de un mercado político, en el que la oferta y la demanda regulan el comportamiento de los actores del gobierno y la ciudadanía. En esta democracia es necesario que aparezcan intermediarios que suplan las deficiencias de información de los actores del gobierno y de los ciudadanos; y es por ello que aparecen los partidos políticos y los políticos en general. Los partidos políticos y los políticos permiten canalizar los intereses de la población para así llegar a acuerdos en niveles en los que el número impedía la participación directa de todos, o donde simplemente se requerían intermediarios debido a contextos de información imperfecta (Downs 2001).

En el fondo de todas estas reflexiones del siglo XIX y XX sobre la democracia subyace la idea que se necesita una forma de escoger a los representantes, un proceso al que llamamos elecciones y que no puede ser obviado en esta democracia moderna. De la idea de la participación en los asuntos públicos se pasa a la idea de un procedimiento que valida la elección de los representantes. Para Bernard Manin (1992), es imposible separar esta figura de los representantes del proceso de las elecciones:

La naturaleza exacta de la representación ha sido objeto de múltiples controversias, pero, más allá de las divergencias, un principio cuenta con el acuerdo general: no hay representación sin elección de representados. Decir que la representación supone la elección de los gobernados por los gobernantes implica afirmar también que ella no suprime la diferencia de status y de roles entre gobernantes y gobernados. El carácter representativo de un gobierno concierne a la naturaleza de aquello que habilita a ciertos individuos para gobernar: el status del gobernante no es conferido por unción divina, nacimiento, riqueza o saber, sino únicamente por la voluntad de los gobernados. La elección es un

12 En un sentido distinto, hay varios estudios que relacionan democracia y economía como condición de su surgimiento. El más conocido es el de Lipset (1959) sobre el conjunto de requisitos sociales de la democracia. Lipset asume una perspectiva sociológico-conductista, tal y como él lo reconoce, en que se pregunta qué condiciones hacen más factible la existencia de una buena democracia. Entre las conclusiones está que la democracia sí depende del desarrollo económico y Lipset se remite a Aristóteles para explicar la relación entre ambos factores. Cuando no hay conflictos entre clases y existe una fuerte clase media, los procesos políticos presentan menos en juego y son más susceptibles de acoger los valores propios de la democracia.

modo de designación y de legitimación de los gobernantes que sustituyen progresivamente a otros. (Manin 1992, 12)

A partir de lo expuesto, la democracia representativa se define en relación con los procedimientos y debe entenderse como la forma de tomar decisiones entre muchos ciudadanos que no pueden reunirse a decidir sobre lo público en la forma de la Grecia clásica y las experiencias republicanas. Así, la democracia moderna es una democracia representativa: Una institución donde se ordenan las reglas y las condiciones para la libre competición política; y en donde la forma central de participación es el voto periódico, lo que permite a los ciudadanos la elección de aquellos que representarán su voluntad en la dirección de las instituciones públicas (Sartori 2003). De esta manera, se podría afirmar que la democracia representativa tiene al menos tres requerimientos: que las elecciones sean libres, periódicas y competitivas.

2 Reflexiones en torno de la democracia representativa y democracia participativa

2.1 Críticas al sistema representativo y democracia participativa

La idea de democracia en su dimensión representativa no ha estado exenta de críticas, particularmente en el grado de participación y representación de la voluntad política de los ciudadanos en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos (Bachrach 1973: 25). Otra de las críticas, en las que coinciden autores como Pateman (1970), Bachrach (1973) o Giddens (1997), es en el carácter elitista del sistema representativo y la lejanía que este puede tener con el interés público.

En esa dinámica elitista, Mouffe (1999) señala que el límite del modelo liberal está en que se concibe el espacio de la participación como neutral, homogéneo y de consenso. En este paradigma, la interacción de las diferencias se limita a la idea de tolerancia, cuando en realidad es el antagonismo lo que ha caracterizado la vida política. La autora argumenta que el espacio de la democracia representativa es expresión de las relaciones de poder y no “un espacio neutro en el que se enfrentarían intereses en competencia y cuya topografía nos veríamos obligados a aceptar definitivamente, so pena de no respetar las reglas de juego democráticas” (Mouffe 1999, 24).

Otra de las críticas a la democracia representativa, en el caso latinoamericano, la desarrolla Tanaka (1995). Para este autor, la participación desde el paradigma de democracia como representación tiende a oponer una dinámica “formal” e institucionalizada (los partidos políticos) a otra supuestamente “informal” (los movimientos sociales). Esta suerte de dicotomía se genera porque los actores institucionalizados no permiten la inclusión de actores periféricos; pues, de hacerlo, se reestructurarían los núcleos de poder. Así, los partidos políticos construyen reglas de juego para disciplinar al cuerpo social y, en alguna medida, perpetuar su cuota de poder. Además, este fenómeno se caracteriza por

tener pocos niveles de participación de los movimientos sociales, lo que a mediano plazo, según Tanaka (1995, 42), provocaría una crisis de legitimidad.¹³

En el mismo sentido, Blanco y Gomá (2002) sostienen que el modelo de democracia representativa presenta contradicciones y una de ellas, señalada por Kant, es que la forma delegativa que legitima el poder político opera bajo unas instituciones que terminan por decidir más allá de la voluntad del individuo autónomo que eligió. Para los autores, en la práctica “difícilmente podemos transferir de un modo automático la legitimidad otorgada por el voto al conjunto de políticas que se despliegan en la acción de gobierno” (Blanco y Gomá 2002, 30).

Por su parte, Bobbio (1994) llama la atención a seis promesas incumplidas por la democracia. En primer lugar, en vez de una sociedad sin cuerpos intermediarios entre ciudadanos y gobernantes, “lo que ha sucedido es exactamente lo opuesto; los grupos se han vuelto cada vez los sujetos políticos más relevantes [...] y cada vez menos los individuos” (Bobbio, 1994: 29). En segundo lugar, en vez de una representación gubernamental sin sometimiento a un mandato obligatorio, se ha llegado a una representación de intereses particulares en los gobiernos. En tercer lugar, la libertad entendida como autonomía no ha podido eliminar la existencia de élites gobernantes. En cuarto lugar, existen espacios en los que la democracia aún no logra entrar y pone como ejemplo los lugares de trabajo. En quinto lugar, no se ha logrado la eliminación del *poder invisible*, la publicidad de los actos del gobierno tiende a reducirse y la que existe se usa para control de los ciudadanos. En último lugar, el desinterés y la apatía por el sistema democrático tienden a aumentar en las sociedades actuales (Bobbio 1994, 40).

13 Hacia finales de la década de 1970 e inicios de la década de 1980, tuvo lugar un periodo de transición a la democracia en la mayoría de países de América Latina, en un proceso que se conoció como la tercera ola democratizadora (Huntington 1994). Esto trajo consigo un conjunto de reformas institucionales que se desarrollaron en diversos ámbitos. Se procuró establecer los requerimientos mínimos de la democracia representativa: elecciones libres, periódicas y competitivas (O'Donnell y Schmitter 1986). Sin embargo, para Tanaka (1995, 41) este paradigma de democracia entró en crisis en Latinoamérica a mediados de los noventa, porque la participación política de los sectores populares era restringida y las élites políticas electas no daban respuesta a las problemáticas sociales de sus electores, lo que en alguna medida terminó por deslegitimarla.

Estas promesas incumplidas evidencian para algunos las carencias de la democracia representativa, la cual relega a la ciudadanía a una posición pasiva, que se rinde ante unas instituciones inalcanzables y manejadas por élites políticas. Por estas falencias, en contraposición a la democracia representativa, ha surgido una teoría de la democracia como participación, que incluye elementos de elección directa y deliberación, en un intento por comprometer más profundamente a la ciudadanía en la toma de decisiones que afectarán el curso de la reproducción de su vida en sociedad. Sin embargo, el presente capítulo sostiene que no es en contraposición, sino como parte de los elementos constitutivos del concepto que distintas ideas o propósitos han generado desarrollos en la democracia como forma de gobierno. Al respecto, Manin señala que la representación y la participación son dos elementos que coexisten y pueden complementarse, pero que son distintos y que no resuelven en solo una de las dimensiones las exigencias que la otra dimensión hace. En sus palabras:

La naturaleza de la representación muy a menudo aparece por el uso corriente que en general se limita a oponer la democracia representativa a la democracia directa, tendiendo así a hacer aparecer el gobierno representativo como una forma indirecta de gobierno por sí mismo. La diferencia entre las formas de gobierno es en realidad mucho más profunda, tiene que ver con los principios de base. La democracia llamada directa se funda en el principio de autonomía del pueblo: el pueblo da así mismo sus leyes y no está sometido a otra cosa que no sea su propia voluntad. En la medida en que el gobierno representativo siempre ha consagrado cierta independencia a los representantes, no descansa sobre ese principio. Cuando se percibe la diferencia fundamental o de principios entre la representación y el autogobierno del pueblo, los fenómenos actuales aparecen menos como signos de una crisis de la representación que como desplazamientos y reacomodos en una combinatoria de elementos presentes desde los orígenes del gobierno representativo. Esta situación puede, de hecho, suscitar juicios de valor diversos, pero en principio debe ser reconocida. (Manin 1992, 40)

Desde otras posturas teóricas, la democracia participativa no debe ser entendida solo como un aspecto marginal de la democracia representativa, sino como el real ejercicio democrático a través del cual los ciudadanos tienen un papel importante en los asuntos públicos, estando al tanto de las decisiones gubernamentales y opinando acerca de ellas (Adams y Waghid 2005; Almond y Verba 1989; Meirowitz 2004; Pateman 1999).

En la democracia participativa, los sujetos políticos están adoptando el papel de ciudadanos en una forma activa y participativa (Almond y Verba 1989), diferente al rol

en el que son puestos en la teoría moderna de la democracia: el de votante. En palabras de Brugué y Martí Puig (2011):

La democracia representativa puede interpretarse como un mecanismo que nos permite seleccionar aquellas élites gobernantes que, a partir de su legítima elección, asumen las responsabilidades de gobierno. La democracia participativa, en cambio, supone que la inclusión de los ciudadanos en las tareas de gobierno no puede ser secuencial (limitada a la elección de los representantes), sino que ha de canalizarse hacia el día a día de las actividades gubernamentales (Brugué y Martí Puig 2011, 16)

Son precisamente estas tensiones sobre las cuales ha girado el debate de democracia participativa. La discusión sobre este nuevo paradigma de democracia se ha dado con mayor fuerza en los contextos latinoamericanos desde los años ochenta, fenómeno que se explica en parte por los procesos tardíos de transición democrática que vivió la región. Al respecto, Santos señala que:

[...] junto con la ampliación de la democracia o restauración, hubo también un proceso de redefinición de su significado cultural o de la gramática social vigente. [...] hubo un intento de disputa por el significado de determinadas prácticas políticas, por un intento de aplicación de la gramática social, y de incorporación de nuevos actores o de nuevos temas a la política (Santos 2004, 50).

En el mismo sentido, Castoriadis plantea que una de las visiones políticas que potenció la idea de democracia participativa en Latinoamérica fue que se creó “una normatividad poscolonial imaginaria en la cual la democracia, como proyecto de inclusión social y de innovación cultural, es el intento de institución de una nueva soberanía democrática” (Castoriadis, 1986). Desde esta perspectiva, América Latina habría sido un escenario en el que se ha innovado apelando a las especificidades territoriales y culturales. Lo importante de resaltar de la tesis de los autores es cómo los procesos de democratización en la región tienden a incorporar como elemento central la institucionalización de la participación.

Es justamente durante el periodo de la posguerra, cuando se imponían con mayor fuerza los sistemas políticos democráticos como mecanismos de legitimación de los gobiernos en el mundo, que aflora toda una literatura especializada en alternativas democráticas. En este campo se ubican las posiciones teóricas de Castoriadis (1986) y Habermans (1995), las cuales coinciden en enfocar la pluralidad humana no solo a partir de la idea de bien común, sino, además, a partir del reconocimiento de la particularidad cultural como

norte para la innovación democrática, tanto en términos sociales como institucionales. Para estos autores, la democracia se convierte en algo más que una ingeniería institucional, es una materialidad histórica (Santos 2004, 46). Desde esta perspectiva teórica, no se abandona la visión procedimental de la democracia, lo que varía es el sentido del proceso, y ya no es visto como un instrumento o método de gobierno, sino como una práctica social. Habermas (1995) desarrolló alcances teóricos importantes en esa dirección, bajo su definición ampliada de la deliberación.

Otro de los elementos introducidos por estas corrientes teóricas fue la discusión sobre el papel que jugaban los movimientos sociales en los procesos de institucionalización de la diversidad cultural, planteamiento heredado del pensamiento posmoderno que comenzaba a gestarse en los años ochenta del siglo XX en las ciencias sociales. Lo que se buscó problematizar es la necesidad de ampliación de la escena política. La cultura entra como una variable fuerte a ser tomada en cuenta que disputa los límites políticos (Santos 2004, 48). Frente a la resignificación del campo político, Mouffe invoca la figura de *exterior constitutivo* para revindicar el sentido conflictivo de lo político, que la democracia liberal pretendió olvidar. Desde esta noción se concibe la identidad como una construcción que se basa en las diferencias. En sus palabras:

El indicar que la condición de existencia de toda identidad es la afirmación de una diferencia, la determinación de otro que le sirva de exterior, permite comprender la permanencia del antagonismo y sus condiciones de emergencia. (Mouffe 1999, 15)

Ese antagonismo es lo que caracteriza la democracia pluralista; por tanto, la vida política no puede prescindir de este fenómeno, pues ella, se corresponde con la acción pública y la formación de identidades colectivas. El conflicto debe poderse expresarse en los procesos de participación, para permitir la construcción de identidades colectivas en torno a posiciones diferenciadas (Mouffe 1999, 17). Así pues, el objetivo de la participación democrática no reside estrictamente en el consenso, sino en la capacidad de disputa de las diferencias en una escena pluralista. Por esta razón y frente al debate cultural de la participación, Lorde (1988) sostiene que no es suficiente incorporar las supuestas diferencias, mientras se siga entendiendo que estas deben ser eliminadas o toleradas. Para la autora, el espacio de la participación es un escenario de constante tensión y es en la dialéctica de las diferencias que se encuentra el poder creativo para pensar posibilidades democráticas distintas.

Otro momento de la discusión sobre la ampliación del paradigma democrático -como se señalaba con anterioridad- está marcado por la innovación institucional que se dio en los países del sur que vivieron una transición democrática lenta (Santos 2004, 50). Para Santos, el elemento en común de la producción conceptual como práctica de la democracia participativa que se desarrolló en estos países fue el espíritu de reivindicación hacia una mayor participación e inclusión.

En diferentes momentos del debate de democracia se ha problematizado sus alcances y limitaciones poniendo mayor énfasis en lo segundo, incluso se ha llegado a definir como el menor de los males frente a las posibilidades de sistemas políticos autoritarios que se pueden imponer¹⁴, cuestión que para Sánchez ha llevado a bajar las expectativas sobre el potencial del sistema democrático al punto de reducir los ideales que la definían por considerarlos ilusorios e inviables (Sánchez 2010, 8). En este sentido, se considera que el debate de la democracia participativa abre nuevas áreas de análisis que dinamizan y revitalizan la gramática democrática.

En el orden de las reflexiones anteriores, el interrogante que surge es: ¿con qué estrategias prácticas se puede materializar los propósitos de la democracia participativa? Para algunos autores, de acuerdo a experiencias recientes, se comienzan a diseñar y explorar mecanismos de participación que activen el rol de la ciudadanía en los asuntos públicos (Welp 2008). Estos dispositivos, que coincidían con los procesos de descentralización de la región, aparecieron a nivel local con la intención de complementar a las instituciones de democracia representativa y hacer efectiva la participación ciudadana en lo público. Es posible ubicar el tránsito de la democracia representativa a la democracia participativa, a la luz del recorrido en los modelos de gestión pública.

En un primer momento, a finales de la década de 1980 e inicios de la década de 1990, la administración pública acogió el modelo de la *nueva gestión pública*. Este enfoque aludía a una corriente de modernización de la administración que privilegiaba una visión gerencial y atribuida al mundo privado, por sobre la tradicional burocracia asociada con la ineficiencia y lentitud. Las características de esta visión modernizadora eran el

14 Al respecto el autor señala: “los teóricos de la democracia liberal suelen caracterizar a esta en mayor medida por los males que evita que por los bienes a los que puede dar lugar. Así la democracia se presenta simplemente como una forma de resolver los conflictos de intereses sin derramamiento de sangre” (Sánchez 2010, 8).

énfasis en el desempeño y los resultados; la preferencia por lo pequeño, descentralizado y especializado; la sustitución de las relaciones jerárquicas propias del modelo burocrático por relaciones contractuales; la introducción de mecanismos de mercado en la gestión; el énfasis en el ciudadano como cliente; y la separación entre la formulación de las políticas y su gestión (Fuentes et al. 2009, 58). Este modelo entra en crisis a raíz de considerar que lo público era igualable en su gestión con lo privado. Como dicen Fuentes y otros: “el ámbito público ha demostrado tener particularidades tan específicas, que las medidas aplicadas por igual en el sector privado obtienen generalmente resultados e incentivos totalmente distintos” (2009, 96).

A finales del siglo XX, se instauró el modelo neoweberiano y de recuperación de la burocracia estatal. Este modelo procuraba recuperar el papel de las jerarquías burocráticas estatales, en lugar de reemplazarlas con lógicas gerenciales o privadas. Partía del reconocimiento de la vieja y tradicional burocracia, pero proponía resaltar la necesidad de una jerarquía y de estructuras profesionales formadas. El servicio público debía recuperar importancia de la mano del reclutamiento por mérito y la centralización del poder. El neoweberianismo comenzó a reivindicar ejercicios de la democracia participativa como forma de complementar la matriz de democracia representativa que era eje de sus jerarquías burocráticas (Fuentes et al. 2009, 62). El papel de la ciudadanía activa en la gestión de lo público es decisivo para los procesos de democratización.

Finalmente, se puede señalar que, si bien el debate de democracia que se dio en el siglo XX homogenizó y limitó la prospectiva del modelo al reducirlo al espectro elitista de la política, en el debate actual la variación del modelo democrático está tomando fuerza, particularmente en los contextos latinoamericanos, poniendo un nuevo énfasis en la ciudadanía, el contexto local y la gestión pública, así como también en la recuperación de tradiciones participativas de los contextos particulares (Santos 2004, 38). Por tanto, el desafío de la democracia participativa en el contexto latinoamericano está en generar las capacidades para innovar institucionalmente a partir del pluralismo, sin perder los avances logrados con la estructura representativa.

2.2 Ciudadanía activa: participación y redes de compromiso cívico

El modelo de democracia participativa promueve la formación de individuos empoderados en la toma de decisiones de los asuntos públicos. De esta manera, “el ciudadano de la democracia participativa no es un mero continuador de índole económica o social, sino que es un hombre transformado por el proceso democrático” (Abellán 2011, 284). Es decir, la democracia participativa propone una transformación en los elementos que dan forma a la ciudadanía.

Para Marshall (2007) y Cortina (2009), el origen del concepto de ciudadanía tiene una doble raíz, la griega¹⁵ y la latina¹⁶. La primera tiene un sustento más político, mientras la segunda tiene un soporte mayoritariamente jurídico (Cortina 2009, 31). Este debate se puede rastrear hasta la actualidad entre distintas tradiciones (liberal y republicana) y en las formas de democracia (participativa y representativa). Además, los distintos planteamientos de este debate trajeron cambios significativos en los derechos sociales y en el principio igualitario expresado en la ciudadanía (Marshall 2007, 20).

En relación con esto último, Marshall (2007) divide a la idea de ciudadanía en tres elementos: civil, político y social. El primero “se compone de los derechos necesarios para la libertad individual: libertad de la persona, de expresión, de pensamiento y religión, derecho a la propiedad, y a establecer contratos y derecho a la justicia” (Marshall 2007, 22-23). El segundo se lo entiende como el derecho a participar en el ejercicio del poder político, como miembro de una agrupación política o como un elector. El último comprende al

15 “El ciudadano [...] es el que se ocupa de las cuestiones públicas y no se contenta con dedicarse a sus asuntos privados, pero, además, es quien sabe que la deliberación es el procedimiento más adecuado para tratarlas, más que la violencia, más que la imposición; más incluso que la votación que no es sino el recurso último, cuando ya se ha empleado convenientemente la fuerza de la palabra” (Cortina 2007, 39).

16 “El ciudadano [...] es el que actúa bajo la ley y espera la protección de la ley a lo largo y ancho de todo el imperio: es el miembro de una comunidad que comparte la ley, y que puede identificarse o no con una comunidad territorial. [...]. La ciudadanía es entonces un estatuto jurídico, más que una exigencia de implicación política, una base para reclamar derechos, y no un vínculo que pide responsabilidades” (Cortina 2007, 47).

espectro que va “desde el derecho a la seguridad, [...] bienestar económico, [...] herencia social y vivir la vida conforme a los estándares predominantes de la sociedad” (Marshall 2007, 23).

Autores como Pachano (2003) y Cheresky (2011) señalan que la dimensión social y civil de la ciudadanía son las que pueden provocar un cambio en las formas políticas de un Estado, ya que un conglomerado social que refuerce estas dimensiones alcanza una presencia informada y vigilante que mantiene a las fuerzas constituidas de poder en estado de alerta. Además, este proceso puede generar una expansión multifacética en la noción de ciudadanía, que podría “revitalizar la figura del pueblo como una unidad substancial, [...] y no como una construcción eventual de una u otra voluntad política” (Cheresky 2011, 13).

Para Cortina (2009), el tercer elemento (social) expuesto por Marshall (2007) se ha configurado en el siglo XX en uno de los ejes centrales para definir la ciudadanía, por las exigencias que plantea. El desafío de esta perspectiva es estructurar una democracia que se preocupe de las exigencias liberales de la justicia y las comunitarias de identidad y pertenencia (Cortina 2009, 30). No obstante, esta concepción también debe ser capaz de motivar la participación activa de los miembros de la sociedad, lo que -en un primer instante- parece difícil de concretar. En relación con esto último, Cheresky expone que la ciudadanía incluye un abanico de posibilidades, que en un primer momento “estuvo confinado a su esporádico rol de electorado, y en la actualidad, se puede constatar un desplazamiento hacia la vida política y pública” (Cheresky 2011, 12). Desde este enfoque, la ciudadanía está signada por la participación, el conflicto y la deliberación.

A partir de estos modelos se ha problematizado la noción de ciudadanía. En las concepciones actuales, condensa “una gama de variaciones, que ponen el acento: en conformar espacios donde los individuos están dotados de derechos o que los reclaman, y que constituyen vínculos asociativos e identitarios cambiantes” (Cheresky 2011, 144). Este proceso ha provocado que la democracia se expanda, y que simultáneamente se transfigure. La expansión de la acción ciudadana, a su vez, ha desencadenado en alguna medida, “el cuestionamiento de los lazos de representación en los diferentes órdenes de la organización social” (Cheresky 2011, 144-145).

El fenómeno anterior desencadenó un proceso de desconfianza social en las instituciones de poder ya establecidas (Hoffe 2007, 101) y transformó la relación entre

gobernante y gobernados (Cheresky 2011, 147). Cabe agregar que la existencia de una ciudadanía que se configure a partir de la desconfianza no es una novedad, pero en la actualidad este proceso “se sustenta en las figuras de un pueblo que veta, vigila y es juez” (Cheresky 2011, 147).

Este proceso también articuló nuevos actores políticos que estaban vinculados con las organizaciones populares y con las disputas coyunturales. La configuración de estos actores¹⁷ “no implicó la constitución de comunidades políticas sustentadas en el pluralismo y la libertad” (Cheresky 2011, 148); pero, en alguna medida, este proceso sí reconfiguró el campo político de fuerzas. Por tanto, se podría señalar que la desconfianza en las instituciones políticas y la resistencia de los sectores populares contribuyeron al incremento de la participación ciudadana y aproximaron en alguna medida “al ideal de la democracia: un real poder para el pueblo” (Hoffe 2007, 101).

El conglomerado social adquiere, en esta perspectiva, un compromiso ciudadano que se estructura a partir de la vida asociativa y la participación (Cheresky 2011, 163). La primera tiene un carácter más territorial y una morfología social¹⁸ que no está definida y que se encuentra interrelaciona con las especificidades espaciales del asentamiento humano. Asimismo, esta actividad asociativa conforma otra dimensión del espacio público, que se desliga de sus condicionamientos sociales e institucionales (Cheresky 2011, 163). Sin embargo, las identidades sociales que se estructuran en estos espacios no están determinadas, pero sí influidas por los condicionamientos sociales y los dispositivos institucionales. De esta manera, Cheresky sostiene que el ciudadano, en la actualidad, “generalmente no tiene identidades políticas o incluso con frecuencia carece de pertenencias sociales permanentes” (Cheresky 2011, 164), y solo se moviliza por demandas coyunturales que al ser cumplidas provocan la desmovilización de los nuevos actores políticos.

17 Líderes de organizaciones sociales de carácter barrial y otras agrupaciones de jóvenes y de mujeres.

18 La morfología social durante buena parte del siglo XX “era un vínculo estable que estructuraba el orden político. [...] En ese entonces la ciudadanía era inseparable de la morfología social, es decir de la inserción estructural de los individuos en el mundo del trabajo y en pertenencias organizacionales en la vida pública” (Cheresky 2011, 159). En este periodo, la idea de ciudadanía correspondía a un conglomerado de sujetos con identidades ya definidas y con pertenencias transitorias.

Para Hoffe (2007, 95), la vida asociativa hace referencia al sentido comunitario, que es ante todo un compromiso social que busca aportar en favor de los motivos de la comunidad. Asimismo, esta perspectiva se opone “a la separación institucional entre Estado y sociedad” (Hoffe 2007, 97), vela por una democracia que se define a través del rol activo de los ciudadanos, colabora con una valoración de la propia comunidad y se resiste a la profesionalización política con influencia cada vez mayor de los partidos políticos. En síntesis, se podría señalar que, la vida asociativa o comunitaria se configura a partir de la “auto organización democrática, que genera una convivencia justa y abierta al sentido comunitario” (Hoffe 2007, 98).

En cuanto a la participación, esta alude al papel de la ciudadanía sobre los asuntos públicos (Cheresky 2011, 14). No obstante, para Coraggio (1991, 215-237), la participación popular se refiere a algo más e implica el compromiso de los individuos en construir una vida comunitaria. En relación con esto último, Hoffe (2007, 103) sostiene que el compromiso ciudadano reclama una responsabilidad con las futuras generaciones a partir de un cambio estructural de las reglas de juego. Por consiguiente, para Hoffe uno de los objetivos centrales de la participación es “abrir el monopolio estatal a la esfera pública y poner en práctica la idea de democracia participativa” (Hoffe 2007, 106).

A partir de lo anterior, se puede afirmar que la participación busca reestructurar el campo político de fuerzas y, en alguna medida, empoderar a los actores periféricos. Asimismo, esta intenta materializar el bien común apelando a medios gubernamentales y no gubernamentales. En esa dirección, Unda y Ramírez (2003) señalan que hay cuatro tipos de participación: comunitaria, social, ciudadana y política. La comunitaria describe “a acciones que son realizadas por la propia gente para actuar sobre asuntos y cuestiones que tienen que ver con la vida más inmediata de cada uno y de cada una. Esto abarca los asuntos de la vida diaria” (Unda y Ramírez 2003, 15). La social “generalmente se refiere a la acción en organizaciones formales, a la acción que despliegan estas mismas organizaciones, o a la relación entre ellas” (Unda y Ramírez 2003, 15). La tercera, la ciudadana, “se entiende la participación de los ciudadanos en actividades públicas, pero siempre que sean portadores de intereses sociales¹⁹” (Unda y Ramírez 2003, 16). La última, la

19 Los intereses sociales “son las representaciones del interés de un grupo de personas que se ha planteado objetivos más o menos delimitados y que ha identificado las formas a través de las cuales podrían alcanzarlos” (Unda y Ramírez 2003, 16).

política, “nos remite a tomar parte de las decisiones políticas” (Unda y Ramírez 2003, 16). Cabe señalar que, a pesar de las diversas formas de participación, estas “se presentan como un despliegue de acciones en ámbitos diferentes y su continuidad viene dada por la lógica del sujeto actuante” (Unda y Ramírez 2003, 17).

De acuerdo con lo anterior, se puede sostener que “la participación es la manera en que los sectores sociales se ponen en relación, con las formas de solventar carencias y relacionarse con las entidades, actores o agentes involucrados en los ejercicios o mecanismos participativos” (Unda y Ramírez 2003, 24). Así, la participación tiene dos elementos: genera relaciones entre el gobierno local y la ciudadanía, y estructura procesos para conseguir metas específicas. En relación con esto último, Cortina señala que lo relevante de las prácticas participativas es que ponen en marcha las condiciones económicas, políticas y sociales para que esta participación sea significativa en relación a materializar las aspiraciones de la ciudadanía (Cortina 2007, 46).

A partir de las reflexiones realizadas, cabe señalar que la ciudadanía posee dos elementos estructurales que han transformado el sentido de la misma: el rol activo de cada individuo y la participación de estos como un conglomerado social. En esa dirección, algunos autores señalan que previo a los procesos de activación ciudadana acontecidos en Latinoamérica (Cheresky 2011, 164), el rol de los agentes sociales tenía un carácter contemplativo que únicamente se representaba en las elecciones de autoridades y, actualmente, el rol de los ciudadanos tiene un carácter activo, ya que intervienen como fiscalizadores del Estado y han pretendido influenciar en la agenda pública y las decisiones políticas.

Asimismo, este proceso ha estado marcado por “su injerencia en el ámbito local y ha tenido expresiones variadas relacionadas en su mayoría con resolver las necesidades de las poblaciones excluidas en el ámbito urbano y en el rural” (Cheresky 2011, 164). Por consiguiente, esta investigación sostiene que los nuevos espacios surgidos en estos procesos han provocado que, en la actualidad, se hable de una *ciudadanía activa*, que se estructura de las comunidades políticas que están predispuestas a transformar el ámbito político, a través de la deliberación, la fiscalización, la participación, la movilización, el conflicto y la protesta social²⁰. La ciudadanía desde esta perspectiva está suscrita por el

20 Asimismo, los procesos antes mencionados generan redes de compromiso cívico que incrementan el capital social de una comunidad (Putnam 1993).

conflicto y la deliberación entre las fuerzas formales e informales que disputan los espacios de poder. En síntesis, se afirmaría que de la ciudadanía se deriva la capacidad que tienen los individuos para ser partícipes de la vida pública de un modo autónomo (desde abajo).

Por último, al igual que Kymlicka, se considera que la ciudadanía “es un mecanismo que sirve para cultivar el sentimiento de comunidad y los objetivos comunes y esta no puede desempeñar su vital función integradora si está diferenciada en función de los intereses de un determinado grupo” (Kymlicka 1996, 240). En consecuencia, si la ciudadanía está diferenciada ya no proporciona una experiencia compartida que produce legitimidad y cohesión social.

A manera de cierre, en esta investigación se partió de la premisa que la ciudadanía activa se expresa en una comunidad que posee una capacidad organizativa y participa en los asuntos públicos. Es importante señalar que la promoción de los mecanismos participativos por parte del gobierno local o central es clave para el empoderamiento de la ciudadanía.

2.3 Mecanismos de democracia participativa

En las últimas décadas, en América Latina se han puesto en marcha dispositivos de democracia participativa por el éxito, la visibilidad y la legitimidad lograda por los presupuestos participativos (PP) de Porto Alegre. Para algunos autores, las dinámicas producidas desde Latinoamérica han provocado un redireccionamiento de la innovación democrática desde el Sur hacia el Norte (Ramírez y Welp, 2011). Este impulso surgió por el acceso al poder de diversos partidos de izquierda (PT en Brasil, Frente Amplio en Uruguay) y movimientos populares a nivel urbano y rural en toda la región (Cotacachi-Ecuador). En un primer momento, estas experiencias fueron en alguna medida heterogéneas, porque las reglas de juego eran flexibles e informales, y se generaban en el transcurso del proceso participativo (Goldfrank 2002).

Asimismo, en sus inicios estos procesos tenían una agenda social orientada a la redistribución y al empoderamiento popular. No obstante, hubo tensiones entre los gobiernos locales y las organizaciones sociales, particularmente porque no se podía gestionar todas

las demandas, en algunos casos, por ausencia de recursos económicos y, en otros, por la falta de voluntad política de las autoridades de turno. Esta problemática se reflejaba en que los recursos transferidos a los mecanismos de presupuestación participativa eran insuficientes para poder llevar a cabo la mayoría de las demandas ciudadanas, y en que el ámbito de acción de las temáticas del PP no se relacionaba directamente con las necesidades de la comunidad (Goldfrank 2006).

Desde la década de los años 1990, no solo los partidos de izquierda propusieron formas participativas, ya que estas se habían ampliado hacia el espectro de otras tendencias políticas; es así que, hoy en día, es difícil clasificar estas experiencias como parte de una corriente política de izquierda. Además, los nuevos instrumentos (mecanismos de presupuestación participativa y cogestión) son menos flexibles y en alguna medida direccionan a las organizaciones sociales hacia los intereses de los gobiernos locales. Para algunos autores, los nuevos mecanismos se “caracterizan por una fuerte regulación legal, estandarización metodológica y “manualización” de la participación” (Ramírez y Welp 2011, 12). Sin embargo, a finales de la década de los años 1990, en la región Andina, se introdujo en algunas Constituciones una batería de nuevos y viejos mecanismos de participación, que tenían la finalidad de transformarse en formas alternativas de gobierno y gestión local que acompañen a las instituciones del gobierno representativo (Santos 2004). El objetivo de ellos era vincular a la ciudadanía en el diseño de la agenda pública.

Una de las innovaciones propuestas en este contexto fue el presupuesto participativo que se originó en Porto Alegre en 1989; una de las razones por la que se creó este mecanismo fue por la importancia del presupuesto en la relación político-administrativa del Estado y la ciudadanía. En ese marco,

[...] las definiciones generales describen al PP como un proceso a través del cual los ciudadanos pueden contribuir en la toma de decisiones acerca del presupuesto gubernamental. Las definiciones particulares generalmente se derivan de la experiencia de PP en Porto Alegre y hacen énfasis en varias características: el proceso está abierto a cualquier individuo que desee participar, combina democracia participativa y representativa, implica deliberación (no sólo consulta), busca la redistribución, y se autoregula, en la medida en que los participantes ayudan a definir las reglas que rigen el proceso (Goldfrank 2006, 4).

En esa dirección, autores como Annunziata (2011), Goldfrank (2002 y 2006) y Schneider y Welp (2011) sugieren que la extensión de este mecanismo en toda la región

produjo ejercicios en distintas latitudes que no tomaron en cuenta la historicidad y la problemática específica en la que surgió este mecanismo, por lo cual terminaron por desvirtuar el objetivo por el que fue creado. Por ello es importante volver a los aspectos conceptuales.

La definición que se utilizó en este trabajo de investigación fue la que plantea Goldfrank (2006), en ella el presupuesto participativo (PP) es:

[...] un mecanismo a través del cual los ciudadanos, de forma individual o por medio de organizaciones cívicas, pueden de forma voluntaria y constante contribuir en la toma de decisiones del presupuesto público, a través de una serie de reuniones anuales con las autoridades gubernamentales (Goldfrank 2006, 4).

En este concepto se enuncia implícitamente que las organizaciones sociales pretenderían tener algún tipo de control sobre el presupuesto, y que este empoderamiento sobre las decisiones públicas podría transformarse en un mecanismo de control local sobre la agenda de los municipios (Santos 1998), ya que el presupuesto no solo es un fondo público, sino también un plan de acción gubernamental. De esta manera, se podría deducir que los mecanismos de presupuestación participativa procuran desarrollar una interacción constante entre la ciudadanía con las autoridades, y también generan espacios de debate, rendición de cuentas y responsabilidad social.

En las distintas experiencias de los mecanismos de presupuestación participativa implementados en la región se pueden identificar tres principios (Santos 2004). El primero que se realiza a través de instituciones de funcionamiento regular. El segundo que funciona a través de reglas de democracia directa y representativa. Por último, el tercero se refiere a los métodos de distribución de recursos que tienden a ser de carácter técnico y normativo (Santos 2004, 400-401). Sin embargo, es importante señalar que no todas las experiencias con los PP han sido exitosas, algunas no han fortalecido a las organizaciones sociales y en muchos casos “los participantes del PP han sido manipulados por el partido del gobierno local, haciéndoles creer que tienen el poder en la toma de decisiones cuando muchas veces las acciones priorizadas por los sectores sociales no son vinculantes con la agenda local” (Goldfrank 2006, 6).

En esa dirección, la mayoría de estudios no han dado una respuesta satisfactoria en torno al porqué unos experimentos funcionan y otros fallan (Goldfrank 2002 y 2006). Sin embargo, distintos autores como Abers (1996), Marquetti (2000), Wampler (2004),

Santos (1998 y 2004), Goldfrank (2002 y 2006) y Nylen (2003), en sus investigaciones, exponen que la capacidad organizativa (condiciones previas) y la institucionalidad del proceso (diseño del mecanismo) facilitan el éxito de los presupuestos participativos.

En este sentido, la capacidad organizativa está relacionada con las siguientes variables: 1) la voluntad política, 2) el capital social, 3) personal competente, 4) el tamaño focalizado del mecanismo, 5) recursos suficientes, 6) plataforma legal, y 7) descentralización. La primera hace referencia al compromiso de las autoridades con la apertura de canales que permitan la participación ciudadana, con el objetivo de vincular a los actores periféricos y compartir la toma de decisiones. La segunda es el empoderamiento de las redes asociativas de las organizaciones sociales y la confianza recíproca que se conforma entre los actores del gobierno local y la comunidad. La tercera se relaciona con la capacidad del equipo técnico en facilitar que los espacios de participación para ellos sean deliberativos y ordenados. La cuarta es el tamaño del espacio participativo, el cual no puede ser muy numeroso, ya que puede desalentar la acción colectiva (Goldfrank 2006, 7). La quinta se relaciona con la capacidad económica (presupuesto) de los gobiernos locales para poder ejecutar las demandas de la ciudadanía. La sexta hace referencia a las reglas de juego del mecanismo y a la estabilidad de las mismas, ya que entre más estables sean, mayor es la posibilidad que los distintos actores se adapten a ellas (Peters 1993). La última se refiere al número de temáticas que tiene el mecanismo, pues entre más amplio sea, mayor es la posibilidad de que pueda cubrir las demandas de la sociedad.

A partir de lo anterior, se podría señalar que dos de las variables señaladas por Goldfrank (2006) no son condiciones previas, sino forman parte del diseño institucional del mecanismo, como la capacidad económica (recursos suficientes) y el marco legal. Además, la capacidad organizativa únicamente analiza las redes asociativas que se forman en los barrios (Montecinos 2012), pero no explica las problemáticas concretas que tienen los territorios de las distintas organizaciones sociales y, al no hacerlo, no se puede saber si los líderes responden a las necesidades de su comunidad (Rosanvallon 2008).

Otra dimensión que, para algunos autores como Montecinos (2012) y Rendón (2006), permite facilitar un proceso exitoso es su institucionalidad (diseño del mecanismo), la que dentro de su estructura debe contener al menos estas cinco variables: La primera es el balance entre el enfoque de necesidades inmediatas y planeación a largo plazo. La segunda es el diálogo entre lo formal y lo informal dentro de los mecanismos

participativos. Aquí, Goldfrank (2006) sostiene que la estructura informal y abierta es más plural y permite la participación de individuos o grupos sin dar privilegios a las organizaciones formales. No obstante, el autor también expone que el carácter formal del ejercicio permite evitar la manipulación de las autoridades; por ello, aconseja que el diseño institucional debe tener un cierto hermetismo. La tercera es la deliberación, que significa que “los participantes deben enfrentar discusiones cara a cara y deben contar con poder de decisión acerca del proceso de presupuesto, al menos en cuanto a priorizar las inversiones por realizar” (Goldfrank 2006, 8). La cuarta es la supervisión centralizada, que exige que la alcaldía esté “directamente involucrada en la coordinación del proceso de los Presupuestos Participativos” (Goldfrank 2006, 8). A la última variable, Goldfrank (2006) la denomina como reglas e información accesibles. Estas hacen referencia a que los canales de información y los contenidos se dirijan al público objetivo y expliquen todos los criterios del mecanismo de manera clara y sencilla, para que los sujetos, al momento de participar, no tengan dudas en torno a las reglas de juego.

Cabe señalar que, si las autoridades del gobierno local contemplan las condiciones previas y los requisitos del diseño institucional, podrían generar un nuevo escenario social “caracterizado por la diversidad, el pluralismo, el dinamismo, la flexibilidad y la proximidad” (Blanco y Gomá 2002, 31-32). No obstante, si solo se analiza el diseño institucional del mecanismo no se podría establecer si este responde a las problemáticas del territorio, ya que todos los ejercicios que se han puesto en marcha en la región tienen un carácter genérico y muchas veces desvinculado de las demandas ciudadanas. No obstante, la mayoría de estudios hechos sobre los mecanismos de presupuestación participativa se concentran únicamente en analizar el diseño institucional.

Sin embargo, las características antes mencionadas se constituyen en los elementos que apuestan por un cambio de modelo de gestión, pero si estos no responden a las problemáticas específicas del territorio de cada comunidad no se podría señalar que los mecanismos de presupuestación participativa generan espacios de proximidad. Estos últimos emergen como un escenario “desde el cual se pueden ofrecer respuestas más adecuadas a la diversidad, aprovechando los recursos endógenos del territorio” (Blanco y Gomá 2002, 32). Así, este enfoque se manifiesta como “una extensión de un consenso político y social en torno a la relevancia de lo local como espacio principal de respuesta y de trabajo en retos emergentes” (Blanco y Gomá 2002, 32). Además, proporciona a las autoridades un nuevo tipo de legitimidad que se vincula directamente con la proximidad.

En ese sentido, Annunziata (2011) y Rosanvallon (2008) sostienen que la legitimidad política se ha transformado y, consecuentemente, se ha constituido una nueva figura que se la podría denominar como proximidad. Esta supone que “el más legítimo de los gobernantes es aquel que se acerque a la realidad cotidiana, a la experiencia concreta y al singular de los ciudadanos” (Annunziata 2011, 58). Así, se podría señalar que la proximidad pretende materializar una atención a lo particular (Rosanvallon 2008).

Sobre ese marco, Annunziata (2011) sostiene que, “las nuevas formas institucionales como los presupuestos participativos son una cristalización de lo que ha denominado como legitimidad de proximidad, en tanto que institucionaliza [...] la política de la singularidad de la experiencia” (Annunziata 2011, 58). Sin embargo, esta nueva dinámica genera tensiones particularmente entre el criterio territorial y el político, y entre la experiencia, la *expertise* y la técnica. En relación con esto último, se podría señalar que la primera forma de tensión puede ocasionar que las problemáticas específicas de los territorios conduzcan a la fragmentación de demandas compartidas entre los barrios, ya que los actores sociales no observan al territorio de una manera integral, sino desde las necesidades particulares. Además, esta dinámica puede generar que un determinado barrio pretenda acaparar el mayor número de proyectos, sin observar las necesidades del resto de actores. La segunda tensión puede invalidar la gestión del técnico; pero, para que esta problemática no suceda, hay que establecer un saber del uso “que se constituye como una ayuda a la gestión a través de la información de primera mano que brinda la comunidad” (Annunziata 2011, 68). En esta lógica, el conocimiento de los sectores sociales es valorado y sirve para identificar y verificar las necesidades reales y las demandas ciudadanas. Cabe mencionar que, a pesar de las tensiones que se puedan generar, esta nueva lógica termina por activar a la ciudadanía, frente a la relación con la municipalidad y a los compromisos con su comunidad.

Para efectos de la presente investigación, los presupuestos participativos fueron entendidos como un mecanismo a través del cual se materializan los propósitos de la democracia participativa. Su objetivo es establecer un mecanismo sostenido de gestión conjunta (ciudadanía y gobierno local) de los recursos públicos (presupuesto) para el desarrollo local. Los recursos son distribuidos a través de criterios técnicos y normativos (institucionalidad), los cuales garantizan la transparencia y sostenibilidad de este ejercicio. Si los presupuestos participativos son vinculantes, propician espacios de deliberación (participación), empoderan a la comunidad respecto a sus propias problemáticas (capacidad organizativa). Si proporcionan recursos suficientes y cuentan con un *staff* de temáticas

amplias y flexibles que responden a las problemáticas territoriales de la comunidad (organización espacial), pueden considerarse exitosos y contribuirán al fortalecimiento de la democracia participativa.

3 Modelo analítico

El modelo analítico que se desarrolla en esta investigación -a diferencia de los estudios que se concentran en el diseño institucional- abarca al mismo tiempo la participación de los actores sociales, la capacidad organizativa y las problemáticas específicas del territorio (organización espacial), para establecer si los mecanismos de presupuestación participativa responden a las necesidades inmediatas (demandas) y futuras (aspiraciones) de cada territorio, qué tipo de movilización social producen y si fortalecen a la democracia participativa.

Las variables de la investigación son: capacidad organizativa, organización espacial, institucionalidad del proceso y participación. La primera fue seleccionada porque ayuda a explicar cómo funciona la organización social y si sus intereses se materializan en las asambleas de presupuesto participativo (APP). La segunda, porque explica la problemática del territorio, que se configura en el detonante para que los individuos y organizaciones se movilicen en la búsqueda de responder sus necesidades. La tercera analiza las formas de deliberación y negociación dentro de las APP. La cuarta fue escogida porque explica cómo se mueven los actores en el marco de las reglas de juego de las APP.

A continuación, se expondrán las categorías analíticas de la investigación, partiendo de la premisa antes descrita que afirma que los mecanismos de presupuestación participativa activan a la ciudadanía generando un proceso progresivo de fortalecimiento de la democracia participativa. En ese sentido, autores como Montecinos (2011), Santos (2004) y Annunziata (2012) afirman que, para explicar el fortalecimiento de la democracia participativa, es necesario comprender cómo funcionan sus mecanismos, qué tipo de movilización social producen y su incidencia en lo local para generar cambios sociales.

Sobre ese marco, Castells (1973) y Soja (2008) sostienen que la movilización social que se produce en las distintas localidades de un determinado territorio es un producto de la inequidad histórica en la repartición de recursos y una organización territorial que diferencia social y espacialmente a los habitantes de una misma ciudad. Para ellos, este fenómeno genera, en algunos casos, redes participativas que sirven a los sectores vulnerables para poder materializar algunas de sus aspiraciones. Estas dependerán de la participación y la capacidad organizativa de los actores sociales que lideren este proceso y de la forma de canalización de los esfuerzos y las demandas de la comunidad (Guerra 2004).

Las demandas ciudadanas producto de la organización social han generado que algunos gobiernos locales establezcan distintos mecanismos de participación (Montecinos 2012), como los presupuestos participativos. Los que pretendían institucionalizar formas compartidas de gestión de los recursos de los gobiernos locales a través de la participación de distintos actores sociales. La finalidad de este proceso era fortalecer la democracia participativa.

A partir de lo expuesto se considera que la variable dependiente (objeto de estudio) de la investigación es el fortalecimiento de la democracia participativa a través de las asambleas de presupuesto participativo (APP) del DMQ, y las variables independientes que explican este fenómeno son: la capacidad organizativa, la organización espacial del DMQ, la participación de los actores sociales y la institucionalidad del proceso. A continuación, se explicará cada una de ellas.

La capacidad organizativa hará referencia “a la articulación de los actores alrededor de marcos organizativos comunes, desde los cuales intercambian recursos, negocian prioridades y toman decisiones relacionadas con sus intereses compartidos” (Blanco y Goma 2002, 26). Esta categoría tiene dos rasgos distintivos: la activación de la organización depende de la trayectoria de sus líderes, y la interacción interna de las redes sociales (Kickert 1997). En el caso de estudio, la trayectoria corresponde a la historia compartida de los líderes y de las distintas organizaciones barriales de las ocho administraciones zonales que participan de las APP; y la interacción interna de las redes sociales se relaciona con la capacidad de generar escenarios que promuevan la intermediación, fortalezcan la capacidad de encuentro y canalicen hacia la acción las aspiraciones de las organizaciones barriales.

La organización espacial se relaciona con la forma cómo los individuos y las sociedades organizan sus territorios de acuerdo con sus necesidades e intereses (Delgado 2001 y de Souza 1992). Este concepto nos ofrece una estructura para analizar históricamente la distribución de los servicios básicos (luz, agua y alcantarillado), los equipamientos y las infraestructuras en la ciudad. Es importante señalar que esta categoría debe ser asumida desde una relación dialéctica, geográfica e histórica (Harvey 2005). Además, en este ejercicio se expondrán las tensiones entre las técnicas formales e informales de intervención, las contradicciones y las relaciones de poder que se efectúan en la producción del espacio. La primera se produce a través de las intervenciones de la municipalidad, y la segunda se genera a partir de la acción colectiva de los distintos grupos sociales por producir un hábitat digno para su subsistencia. De este modo, se podría señalar que la organización espacial del territorio es un fenómeno geo-histórico de larga data, y que, además, es un producto de las relaciones de poder entre los colectivos sociales y la municipalidad, las lógicas de intervención formal del gobierno local y la acción colectiva de los grupos sociales. Además, estas últimas son una respuesta frente al manejo discrecional de los gobiernos locales (Davis 2007). Por consiguiente, esta variable ayudará a explicar la relación entre la segregación socio-espacial y las dinámicas de participación popular que se gestaron en Quito desde mediados del siglo XX hasta la actualidad. Cabe señalar, que la segregación socio-espacial se puede generar por la acción deliberada de las autoridades en producir núcleos diferenciados social y espacialmente (Castel 2010).

La participación será entendida como la inclusión y empoderamiento de la comunidad en torno a la toma de decisión y gobernanza de los asuntos públicos (Brugué y Martí Puig 2011, 16). Además, está en su ejercicio ir construyendo nuevos escenarios que promuevan el consenso entre los integrantes de las distintas organizaciones sociales y el gobierno local. Esta presenta distintas dimensiones como: la inclusión de actores periféricos en los ejercicios de las APP en el DMQ; las circunstancias o frecuencia con que se activan los espacios de discusión durante el proceso de presupuestación participativa; y la forma de deliberación que se da en los escenarios de las asambleas, la cual para Schneider y Welp (2011) puede clasificarse en limitada (informativa), consultiva, deliberativa o decisoria (Schneider y Welp 2011, 23).

La institucionalidad del proceso asume que los actores se mueven dentro del contexto que les otorga las reglas de juego y que, en relación con él, hay una estructura de incentivos que explica su comportamiento. Entre más estables sean los arreglos

institucionales, aumentan las posibilidades para que el actor se adapte y actúe con cálculos confiables; en tanto que, si son inestables, no existe la posibilidad de adaptación ni la de advertir de forma regular la acción que conviene tomar (Peters 2003).

Las reglas de juego para el caso de estudio son las ordenanzas, normativas, reglamentos, manuales y cartillas que establecen los requisitos que tienen los sujetos y organizaciones sociales para poder participar, los criterios de priorización de obras, el presupuesto designado para las APP y el formato de participación establecido por la municipalidad. Es importante señalar que la valorización del ejercicio participativo también tiene relación con la proximidad que este espacio dé una respuesta a las aspiraciones de la comunidad. Desde este enfoque, las temáticas de obras y los criterios de selección deben responder a las diversas problemáticas territoriales.

CAPÍTULO II: La segregación urbana y las dinámicas participativas de Quito

El presente capítulo pretende explicar la correlación entre la segregación socio-espacial y las distintas formas de participación que se produjeron en Quito desde la primera década del siglo XX hasta finales del mismo, con la implementación de las primeras iniciativas y mecanismos participativos propuestos por el municipio. Además, este tránsito histórico en alguna medida expondrá el cambio de modelo de la participación de arriba hacia abajo al modelo de abajo hacia arriba.

Este capítulo parte de la perspectiva teórico-metodológica desarrollada por Lefebvre (1996) y ampliada por Soja (2008), para explicar los procesos y las contradicciones que se producen en las ciudades. En esa dirección, Lefebvre (1996) desarrolló una propuesta integral para entender el fenómeno urbano que se denominó *trialectica* del espacio. En ella, el autor sostiene que para explicar la problemática de las ciudades es necesario comprender “las relaciones entre espacialidad, sociedad e historia” (Soja 2008, 38). La interacción de las mismas produce geografías urbanas “que están en constante evolución histórica” (Soja 2008, 39) y reflejan los aspectos formales, las tensiones y las desigualdades entre los distintos sectores sociales que habitan en ellas. Desde esta perspectiva, las ciudades o el espacio urbano expresan las desigualdades, las relaciones de poder, la identidad cultural y los patrones de cómo han sido repartido los recursos económicos en la historia (Foucault 1986 y Soja 2008).

En relación con esto último, en este capítulo se reconstruye las formas de organización del territorio²¹ que, en el caso de Quito, históricamente, han privilegiado las intervenciones y los recursos económicos en unos espacios frente a otros, lo que ha generado zonas urbanas diferenciadas como el Norte y el Sur de la ciudad (Achig 1983). Esta problemática hizo que la segregación socio-espacial se extienda en toda la urbe. No obstante, los sectores populares de la ciudad, por la desatención histórica de la municipalidad, decidieron organizarse para poder materializar sus propias aspiraciones, y así, configuraron las primeras dinámicas de participación popular (Kingman 2006 y Carrión 1981). De esta manera, las lógicas de organización del territorio están relacionadas directamente con el fenómeno de segregación socio-espacial y las formas de participación popular.

En el primer apartado de este capítulo, se hace un breve recorrido histórico de las formas de organización espacial que se gestaron desde inicios del siglo XX hasta la actualidad. Esta exposición pretende describir como el autoritarismo espacial (formas poco participativas de organización espacial) produjo ciudades altamente polarizadas. Asimismo, se analiza la génesis de las organizaciones sociales y las formas de participación popular que se estructuraron en las ciudades como medio para poder canalizar sus aspiraciones. Finalmente, se expone el concepto de segregación socio-espacial que es el resultado de las formas autoritarias de organización espacial (Soja 2008).

El segundo apartado se inicia con una breve introducción de cómo se desarrolló históricamente la polarización en la ciudad de Quito. Después, se profundiza este análisis por periodos, la línea temporal se inicia con el proceso de especulación de tierras que se produjo en 1922 y termina a inicios del siglo XXI con la consolidación de la planificación moderna de Quito. En relación con esto último, “la visión de modernidad” fue introducida en la década de los 1940 por Jones Odriozola. En ese periodo, se desarrolló el Primer Plan Regulador, el que concentraba los equipamientos y las infraestructuras en el centro norte de la ciudad, lo que provocó que gran parte de la urbe quede desatendida de los servicios que supuestamente deberían recibir todos los ciudadanos. A partir de esta problemática,

21 Para Storper (1997), la organización del territorio es el resultado de la reflexividad económica y la forma de cómo se han aglomerado los grupos sociales en el territorio. Cada grupo intenta agenciar que los recursos económicos y los pactos sociales beneficien a los intereses de los integrantes de su localidad. Cada decisión agencia la diferenciación de un espacio frente a otro y esta mecánica genera un aprendizaje competitivo de los grupos de poder frente a los sectores populares.

los sectores populares implementaron diferentes mecanismos de autogestión y, además, ejercieron presión sobre la municipalidad para desarrollar su localidad.

El tercero aparato analiza las distintas formas de participación que se gestaron en Quito desde 1930 hasta la década de los años noventa. Los procesos que se exponen comienzan con la conformación de las primeras organizaciones sociales a comienzos del siglo XX, en los barrios de San Juan, el Dorado y la Floresta (Kingman 2006; Carrión, Goetschel y Sánchez 1997, 20). Posteriormente, se explican los procesos de fortalecimiento barrial que surgen a mediados del siglo XX y terminan en los años 1970 con el surgimiento del Comité del Pueblo. La década de los años 1980 se caracteriza por la desmovilización social y la consolidación de los barrios noroccidentales. Para finalizar, se anotan las reflexiones finales en torno a las problemáticas discutidas en este capítulo.

1 Los problemas urbanos y las dinámicas de participación popular

A finales del siglo XIX, en las capitales europeas y las ciudades norteamericanas acontecían tres fenómenos: la industrialización, la migración y la densificación urbana. El tercero era un producto de la ola migratoria y la insuficiente oferta de vivienda para los sectores económicos medios y bajos (Hall 1996, 40-42). La nueva coyuntura urbana produjo una preocupación entre los “intelectuales” europeos y norteamericanos, que consideraban que la insalubridad, la pobreza y la sobrepoblación debía ser atendida de alguna forma. Las primeras propuestas se enfocaban en promover políticas higienistas y reformas sanitarias en un sentido moderno, a partir de la creación de comisiones médicas, que evaluaran el estado de salud de los residentes de las zonas marginales (Kingman 2006; López Piñero 1992 y Rodríguez Ocaña 1987). Esta forma de trabajo “permitía controlar las epidemias y que no pasen de una clase social a otra” (Prats 1995, 26).

En ese sentido, Kingman (2006) sostiene que el higienismo moderno surge a partir de la concepción de que el pueblo social está enfermo, razón por la cual se requieren diferentes medidas que se “orienten en una línea biopolítica. Así, el interés central girará

en torno a la suerte del ser humano como especie. La principal preocupación de esta forma de operar es controlar la natalidad, la longevidad, la mortalidad y las anomías del cuerpo social de la ciudad” (Kingman 2006, 273-274). No obstante, esta tarea no pudo materializarse con los resultados esperados, por la marginalidad y porque las enfermedades se propagaban con facilidad en estos espacios, por el deficitario sistema de aprovisionamiento de agua y alcantarillado, y por la mala calidad de las viviendas (López Piñeiro 1992). Por este último hecho negativo, las autoridades británicas y alemanas decidieron acompañar las reformas sanitarias o políticas higienistas con programas de vivienda, ya que consideraban que, si se modificaban las condiciones de su hábitat, tendrían un mayor efecto en resolver el problema sanitario y de hacinamiento que aquejaban sus urbes (Hall 1996). Así, implementaron los primeros programas de vivienda que intentaron mejorar las condiciones de vida de los habitantes. Pero por los escasos recursos económicos emitidos por los Estados, su impacto no fue el anhelado y terminó por producir un efecto inverso al deseado, ya que en cada unidad de vivienda residían un número mayor de habitantes del programado, lo que hizo que el hacinamiento aumente en las principales ciudades occidentales. Con el aumento de población, también se incrementó la demanda de infraestructura básica (luz, agua y alcantarillado) y disminuyó la calidad de los servicios notablemente (Hall 1996, 40-48).

Frente a este contexto, a comienzos del siglo XX, ingenieros, arquitectos y urbanistas se pusieron como meta crear un modelo de ciudad que ordene las formas de producir, abastecer y habitar el espacio urbano (Harvey 2005). Para ello, desarrollaron un conjunto de lineamientos que inicialmente se preocupaban por producir espacios residenciales diferenciados, para aquellos que los podían pagar. En esa línea, el primer urbanismo norteamericano estructuró el movimiento de la “Ciudad Bella”, que pretendía planificar “excluyendo el factor social y olvidando su impacto en la sociedad” (Hall 1996, 48). Los planes regionales de este tipo, como el de Nueva York (1931), únicamente proporcionaron residencias a los sectores más acomodados y protegían el valor de suelo, lo que terminaba por favorecer a los dueños de predios y a los desarrolladores inmobiliarios. Esta forma de actuar no ofreció ninguna solución espacial y aumentó el problema de vivienda en la ciudad. En referencia a lo anterior, es importante señalar que los primeros planes de urbanización de las ciudades europeas y norteamericanas tenían como eje central controlar el crecimiento urbano y generar una política específica en torno a la vivienda, que prohiba o derribe los barrios pobres, y en ellos se construyan residencias para otros sectores económicos (Hall 1996, 63-64).

A inicios del siglo XX, se introducen nuevos métodos de planificación urbana como la zonificación, que tiene su origen en Alemania y es puesta en práctica en Norteamérica (New York) en 1916 (Hall 1996, 69). Este paradigma de ordenamiento localizaba espacios en la ciudad y les confería una altura determinada y un uso. Se propusieron cuatro tipos de uso de suelo urbano: residencial, negocios, industrial y recreacional (zonas verdes). Esta iniciativa, se extendió vertiginosamente en toda América. Para Hall, el éxito de este fenómeno fue consecuencia de que la zonificación en su versión norteamericana “trataba de preservar los valores de propiedad, prometía un beneficio especulativo a los propietarios de suelo urbano e imponía restricciones nominales a los sectores populares que querían asentarse en un espacio mejor abastecido” (Hall 1996, 70). En conclusión, la zonificación fue utilizada para mantener a los grupos sociales más necesitados por fuera de las grandes infraestructuras y equipamientos de la ciudad.

Previo a la introducción del urbanismo “moderno”, se desarrolló otro paradigma en la planificación urbana que se extendió por todo el mundo occidental, la “Ciudad Jardín”²². Esta propuesta combinaba, según Howard, “lo mejor de la ciudad y del campo en un nuevo tipo de asentamiento” (Hall 1996, 102). La visión de esta ciudad concentraba núcleos separados especializados, producción ligada a la agricultura, residencial y administrativa. Además, esta propuesta tenía límites poblacionales máximos y una extensión definida, la que estaba rodeada por un cinturón verde que en su interior concentraba instituciones de bienestar social y pequeñas parcelas agrícolas. El problema central de esta propuesta fue que, en la mayoría de veces, superaban el límite de 30.000 personas propuesto por Howard, les faltaba la industria necesaria para convertirse en autosuficientes y las viviendas, aunque eran bastante funcionales y dignas, eran inalcanzables para los sectores económicos bajos, lo que hacía que no exista una mixtura social en dichos asentamientos. Este paradigma fue adoptado en varios lugares, pero con modificaciones dependiendo del contexto donde fuera implementado, ya sea en América Latina, Norteamérica o Europa Continental. No obstante, en ninguno de los casos logró resolver la problemática urbana ni la división social que se estaba gestando en los núcleos urbanos.

A partir de la coyuntura anterior, en la segunda década del siglo XX, Frank Lloyd Wright, Le Corbusier y Mies van der Rohe desarrollaron un marco teórico para justificar

22 La Ciudad Jardín fue un paradigma de planificación urbana británico desarrollado por Howard a inicios del siglo XX, que proponía la vuelta hacia el campo.

“la construcción, remodelación y renovación del tejido urbano” (Harvey 2005, 88). Sus lineamientos pretendían especializar los usos del suelo urbano y “descongestionar los centros aumentando la densidad, mejorando los flujos de tráfico e incrementando los espacios verdes” (Hall 1996, 219). Otra característica de sus propuestas pretendía desintegrar el tejido histórico, ya que para ellos se debería construir en espacios limpios y geométricamente contruidos, pues estos son más eficientes para desarrollar la vida urbana (Harvey 2005). Los nuevos paradigmas y lineamientos desarrollados configuraron el urbanismo moderno, que planteaba una nueva forma de interpretar el espacio que estuvo marcado por una nueva corriente que se denominó como “autoritarismo espacial”²³, que diferenciaba las zonas de una misma ciudad, a partir del capital económico y social de los individuos (Soja 2008). Esta forma de pensamiento que se originó en la Bauhaus en la segunda década del Siglo XX, se extendió hasta estos contextos, con el desarrollo del Primer Plan regulador de Quito²⁴ de los años 1940 y el plan urbano de Brasilia en los años 1950.

El “urbanismo moderno” de mediados del siglo XX en Latinoamérica se caracterizaba por producir modelos estáticos que estructuraban y ordenaban las funciones, los flujos e intentaban controlar la masa social de las ciudades (Hall 1996). Además, es importante señalar que las ideas modernistas de la Bauhaus fueron planteadas en otros contextos y para resolver problemáticas específicas de las metrópolis europeas y norteamericanas como Frankfurt, Nueva York, Chicago, París o Londres. Por ello, el sistema urbano propuesto desde esta perspectiva se alejaba de la problemática de sus territorios y profundizaba los problemas urbanos como la segregación socio-espacial (Harvey 2005, Kingman 2005, Hall 1996 y Davies 2007).

En ese contexto, autores, como Jane Jacobs (1961), criticaron las formas modernistas de organización y producción espacial. Para Jacobs, los modelos, planes y visiones

23 Para Hall, el autoritarismo espacial de la segunda década del siglo XX, estaba marcado por “la lucha constante entre la exuberancia, el caos y la sordidez de la vida urbana contra las fuerzas del orden despótico y centralista” (Hall 1996, 217). Para finalizar, podríamos señalar que el autoritarismo espacial de este periodo se estructura en la idea de desplazar las capas sociales que se consideran perjudiciales para el desarrollo de la vida urbana. Así, los sectores populares fueron desplazados del centro a las periferias urbanas (Hall 1996).

24 El desarrollo utópico de la ciudad de Quito intentó replicar los lineamientos de la Bauhaus y los ideales modernos de la época (Kingman 2005).

que hasta ese momento se habían producido, eran el resultado del crecimiento económico y la aglomeración de recursos en zonas específicas, que favorecían a los núcleos de poder (Jacobs 1975, 258-259). Así, Jacobs (1961) desarrolló su propio modelo de utopía espacial, que pretendía fortalecer los lazos sociales a través de la configuración de barrios diversos étnicamente, en los cuales se priorice la interacción social cara a cara. Esta visión también estructuraba una forma de autoritarismo espacial, que pretendía ordenar el sistema urbano a partir de una comunidad como núcleo fundacional y un sistema de control y vigilancia que regule el comportamiento social. Para Sennett (2001), el juego espacial propuesto por Jacobs (1961 y 1975) podría significar el desarrollo de comunidades cerradas que generen límites y fronteras urbanas entre los habitantes de una misma ciudad. Esta forma de organización espacial ha fragmentado desde la década de los 1960 las urbes de Estados Unidos y América Latina (Harvey 2004 y 2005).

Para Harvey (2004), el fracaso de las utopías espaciales de Jacobs, Howard y Le Corbusier se explica porque ellos parten de la concepción de que la actividad comercial y financiera es el núcleo central del sistema urbano. Esta forma de interpretación espacial diferencia a los sectores de la ciudad, ya que concentra los recursos de la misma donde los grupos de poder desean, generando sistemas urbanos altamente segregados que separan a los habitantes según su capacidad financiera, a partir de fronteras físicas y simbólicas²⁵ (Harvey 2005; Soja 2008; Caldeira 2007). Para Castells (1976), esta problemática se genera de una forma específica en las ciudades.

En ese sentido, Harvey (2007) sostiene que la problemática urbana es un producto del funcionamiento histórico de la economía del espacio urbano, que utiliza a la

25 Para Caldeira (2007), las fronteras físicas son límites que impiden el acercamiento o la libre circulación de los diferentes grupos sociales en el sistema urbano, estos pueden ser los muros de una urbanización, el medio físico natural, los puentes, las avenidas de alta velocidad o los puntos de control o vigilancia de las urbanizaciones cerradas. Las fronteras simbólicas, se construyen a partir de la cultura del control y la vigilancia, inicialmente no impiden que haya una movilización física, pero los sectores que intenten pasar a un espacio de otro grupo (particularmente donde habitan los sectores económicos altos), saben que si lo hacen serán desalojados (Caldeira, 2007). Este fenómeno sucede con frecuencia en las áreas patrimoniales de las ciudades donde los sectores subalternos, como trabajadoras sexuales, mendigos, agrupaciones juveniles y comerciantes informales son desalojados porque no son compatibles con el discurso patrimonialista (Davies 2007).

planificación urbana para modificar el paisaje de la ciudad y transformarlo en una zona que maximiza las ganancias de los grupos de poder y polariza a los sectores sociales de acuerdo a su poder adquisitivo. No obstante, Soja (2008) afirma que no todos los fenómenos que suceden en las ciudades pueden originarse de ellas, ya que muchos de los problemas sociales existían antes de su aparición. Además, al profundizarse la urbanización a escala planetaria, la ciudad será un contexto genérico, pues toda nuestra sociedad se desenvolverá en ellas (Sassen 2011). De esta manera, cuando se analiza qué es la problemática urbana, hay que referirse “a los fenómenos que dependen de la organización territorial y social, es decir la repartición de bienes y servicios colectivos en el ámbito local” (Castells 1976, 3).

Para Soja (2008), los problemas urbanos primero se relacionan con las formas de aglomeración de recursos. Es decir, a quienes han favorecido la localización de las inversiones del gobierno local y central, como los servicios básicos y las infraestructuras colectivas como universidades, centros culturales, escuelas, parques, hospitales, guarderías, etc. Además, estos se relacionan con las tensiones sociales que se generan entre los distintos grupos que habitan en la ciudad, ya que tienen intereses que se contraponen y disputan por los recursos de la misma (Castells 1976).

Ante esta problemática, los urbanistas introdujeron distintos modelos de gestión (la planificación urbana), que pretendían generar sistemas territoriales más equitativos que apacigüen los conflictos sociales. El nuevo método de trabajo, primero “definía la visión y los objetivos. Luego, se hacía un inventario de la situación actual (equipamientos, infraestructura y provisión de servicios). A partir de allí, se establecían modelos matemáticos que estructuran una racionalidad instrumental” (Hall 1996, 339). Por último, se planteaban soluciones espaciales ancladas en los modelos, que podrían ser supervisadas para saber si cumplían su función. El ideal de esta forma de planificar era poder controlar y manipular los flujos y los espacios construidos, a través de metodologías e instrumentos que generen una racionalidad. No obstante, Harvey (2007) sostiene que estas formas de organización territorial se abstraen de las problemáticas concretas, porque proponen soluciones que polarizan la ciudad por actividades, jerarquizando la producción económica sobre las necesidades de sus habitantes.

En ese contexto, autores como Santos y Avritzer (2004) señalan que el éxito en cualquier modelo de planificación urbana depende de que la ciudadanía participe de manera activa en la toma de decisiones y en la construcción de la agenda pública, porque de

esta forma se reducirán las tensiones sociales y se responderá de manera más eficiente y democrática a las demandas sociales. En esa línea, Castells (1976) señala que solo las organizaciones sociales que autogestionen sus propios fondos y presionen a los gobiernos locales para que respondan sus demandas podrán redistribuir los recursos públicos para el beneficio de los grupos sociales más débiles, ya que la planificación suele favorecer a los intereses de los sectores más acomodados (Castells 1976).

A partir de esta última afirmación, tanto Unda (1996) como Castells (1976) sostienen que las organizaciones barriales desde inicios del siglo XX se caracterizan por poseer dos dimensiones interrelacionadas. La primera son los cambios sociales²⁶, que para Nisbet (1979) son las alteraciones sustanciales de la realidad de las estructuras sociales, manifestadas en leyes, normas, acuerdos, bienes, servicios, equipamientos o infraestructuras. La segunda son los modos colectivos de acción que, para Coraggio (1991), es la forma de participación popular que se articula en una determinada localidad. En ese sentido, la participación popular es la forma asociativa que utiliza un determinado conglomerado social para poder alcanzar sus fines colectivos. No obstante, para poder materializar sus aspiraciones, deben tener un grado de organización y deben poder trazar una hoja de ruta para establecer los medios para alcanzarla. De esta manera, la participación es concebida “como un medio y un fin en sí mismo, [...] y los sujetos son el engranaje de sus propias demandas” (Unda y Ramírez 2003, 12). Cabe señalar, que uno de los factores que condicionan el éxito de la participación es la flexibilidad de la misma, en torno a las reglas de juego establecidas por el gobierno local y central, y el cambio constante de necesidades y las aspiraciones de la comunidad (Harvey 2007, 92).

A partir de lo expuesto, se podría inferir que las organizaciones sociales deben desarrollar modelos participativos o formas asociativas que respondan a las particularidades de su territorio y al mismo tiempo sean flexibles, para que impidan que se configuren espacios polarizados en las ciudades. Además, es importante señalar que las organizaciones sociales deben procurar que la forma de distribución de recursos sea equitativa, para que no se reproduzca la problemática de la segregación socio-espacial.

26 Para Nisbet (1979, 12), el cambio social es la conciencia de cambio y las formas que se producen para lograrlo en un determinado periodo temporal.

Para Sabatini y Brain (2008), la segregación socio-espacial se ha profundizado desde la década de los 1980 en las ciudades latinoamericanas y es un fenómeno espacial o una problemática urbana que se produce por las desigualdades sociales. Esta se estructura a partir del grado de concentración de los equipamientos e infraestructuras en enclaves que favorecen a determinados grupos sociales y la homogeneidad de las áreas residenciales en relación a la condición económica y social. Para que se materialice, se requiere el retiro parcial o total del aparataje público (Wacquant 2001, 179). En esa dirección, Wacquant (2001 y 2009) sostiene que la segregación socio-espacial en términos generales es el producto de las políticas públicas y del proceso histórico de administración de recursos en el plano local y estatal. Así, se podría inferir que esta problemática urbana relaciona los intereses políticos con la distribución de recursos en las ciudades.

Para Wacquant (2001) y Auyero (2001), la organización social que se desarrolla en los sectores segregados de la ciudad se moviliza por las formas inequitativas de organización territorial, que se han estructurado a partir de esquemas de diferenciación social y espacial. Para estos autores, los procesos de organización y las formas de participación son consecuencia de las dinámicas de segregación socio-espacial. De este modo, para poder explicar el fenómeno asociativo, es necesario comprender las segregaciones que se producen en las urbes. Por lo tanto, a continuación, se explicará cómo se desarrolló históricamente la polarización en la ciudad de Quito. En ese contexto, en un primer momento se expondrá el desarrollo de la ciudad de Quito desde mediados del siglo XX hasta inicios del siglo XXI. Este proceso se caracteriza por diferenciar las distintas zonas de la ciudad y profundizar la segregación socio-espacial. Se concluirá con un análisis de las formas participativas lideradas por las organizaciones urbanas y la municipalidad, que fueron una respuesta frente a la diferenciación existente entre las zonas de la urbe.

2 Segregación socio-espacial y las formas de organización espacial en Quito

Kingman (2006) señala que, la visión “moderna” de la ciudad se inició con las reformas sanitarias introducidas por los primeros higienistas y la construcción de infraestructuras como el ferrocarril, el tranvía y los pasajes. Los que pretendían transformar las

formas de comercio y la circulación de bienes. En ese sentido, la implementación del Primer Plan Regulador a mediados de los 1940, consolidó en Quito la idea de modernidad. Este se estructuró a partir de los lineamientos propuestos por Le Corbusier y la Bauhaus, los que dividían o zonificaban la ciudad a partir de actividades productivas, comerciales, administrativas y recreativas, y consolidaban la forma de ocupación residencial. Otra de las ideas que influenciaron al Plan Regular de Quito fue el modelo de Unwin de “Ciudad Jardín”, que planteaba el desarrollo de barrios suburbanos o en las periferias completamente ajardinados y dirigidos para los sectores económicos medios y altos, con la finalidad de introducir cinturones verdes. No obstante, estas ideas fueron traducidas a este contexto, bajo el sistema de hacienda y el discurso de clase (Poole 2000). Así, la puesta en marcha del plan polarizó o segregó a la urbe en dos zonas duales, el sur dirigido para los sectores subalternos, y el norte para las élites y la clase media. Además, este plan concentró las infraestructuras y equipamientos -como hospitales, parques y universidades- al norte, y la zona industrial y la residencial para sectores económicos bajos al sur. Cabe señalar que esta visión provocó un desequilibrio urbano que no ha podido ser resuelto (Achig 1983 y Carrión 1987).

En las siguientes décadas, la segregación socio-espacial se profundizó, pues los subsiguientes planes de desarrollo urbano en lugar de solucionar el desequilibrio urbano lo incrementaron, ya que hiperconcentraron la oferta de servicios al centro-norte de la urbe (Vallejo 2008). En ese contexto, los barrios decidieron organizarse para reclamar obras a la municipalidad, pero muchas veces sus demandas no tuvieron respuesta por parte de las autoridades. El fenómeno anterior, junto con la repartición inequitativa de los fondos públicos, provocó que se generen las primeras organizaciones sociales y la participación activa de sectores que hasta ese momento no aparecían en el mapa político y social de Quito (Achig 1983).

A partir de las consideraciones anteriores, se podría puntualizar que, las formas de organización territorial implementadas por la municipalidad provocaron que se profundice la segregación socio-espacial en Quito, y esta problemática incidió para que se configuren las primeras organizaciones sociales en la urbe. Además, como señalaron autores como Castells (1976), Auyero (2001) y Wacquant (2001) para poder explicar la participación popular, es necesario conocer qué la originó. Por ello, en los siguientes apartados, se explicará el fenómeno de la segregación socio-espacial en Quito, que se desarrolló a partir de varios hitos históricos como las formas de organización territorial introducidas por los

higienistas a inicios del siglo XX, los primeros procesos de especulación de tierras de los años 1920, el desarrollo y la implementación del Primer Plan Regular de Quito a mediados de la década de los 1940, que significó la construcción de una nueva forma de organización territorial: “la planificación urbana”. Además, este recorrido histórico ayudará a exponer los procesos que influenciaron a los sectores populares para que se organicen, en la búsqueda de materializar sus demandas.

2.1 Las primeras formas de organización territorial y el proceso de especulación de tierras en Quito (1900-1942)

A inicios del siglo XX, la llegada del ferrocarril a Quito permitió que circulen flujos de población mayor y condujo a la ciudad a un dinamismo económico y un cambio en sus límites (Clark 1998). Otros factores que contribuyeron a la expansión urbana fueron las vías que se estaban construyendo, las que, junto al ferrocarril, permitieron que se facilite la movilización de la migración campo-ciudad. Así, a comienzos de la segunda década del siglo XX, por consolidación de los factores antes descritos, Quito rompe con los límites de la ciudad colonial y se empieza a extender longitudinalmente hacia el norte y al sur de la urbe (Ortiz 2007). Desde ese momento, se empieza a conformar la noción del centro, y la división sur-norte que guiará el crecimiento y dualismo de dos espacios de una misma ciudad.

En cuanto al abastecimiento de servicios urbanos, las redes de agua potable y alcantarillado eran deficientes, por la alta demanda consecuencia del crecimiento poblacional y la migración. La cobertura de estos se focalizó en el centro-norte de la urbe, donde residían los sectores económicos medios y altos (Achig 1983). Cabe agregar que, la falta de provisión de servicios y las condiciones precarias de las viviendas de los sectores populares habían provocado un sinnúmero de emergencias médicas (Kingman 2006). En relación con esto último, un grupo de médicos (higienistas) planteó las primeras formas de organización territorial, ancladas en los lineamientos de las reformas sanitarias implementadas en las ciudades europeas y norteamericanas. Los higienistas percibían a la ciudad “como el escenario donde se desarrollaban un conjunto de patologías y enfermedades sociales” (Kingman 2006, 317). El higienismo en Quito era una escuela de pensamiento

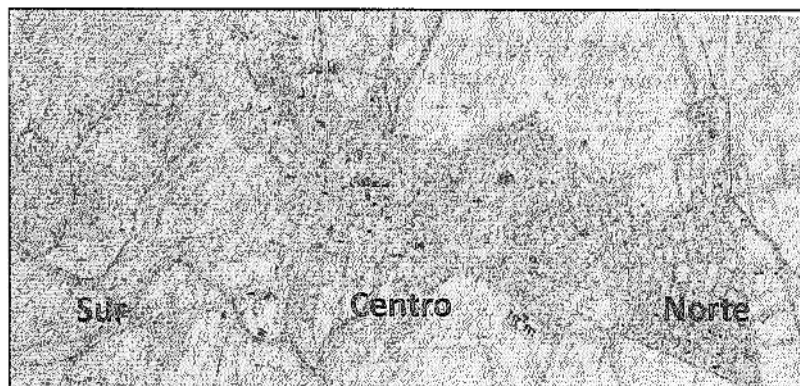
médico y social, que estaba ligada a las prácticas municipales de salubridad. Su interés radicaba “en generar un crecimiento normal de la urbe y de su población y [...] mejorar las condiciones de vida y de salud del conjunto de los habitantes” (Kingman, 2006, 301-302). Las propuestas de esta corriente se estructuraron en Quito en dos distintos momentos y formas. La preocupación de Jijón Bello, uno de los primeros higienistas y parte de la primera corriente (1900-1920), era la salud, pero en su planteamiento mezclaba valoraciones morales y de embellecimiento urbano. En relación con este hecho, él consideraba que las prácticas de ciertos sectores sociales generaban un desorden y faltas morales, que afectaban al ornato de la ciudad (Kingman 2006) y solo podían ser reguladas o controladas a través de mecanismos normativos, como las ordenanzas.

La segunda corriente (1920-1930) fue abanderada por Pablo Arturo Suárez. Su punto de partida “era la observación sistemática sobre las condiciones de vida de las poblaciones, particularmente de los sectores populares” (Kingman 2006, 317). Su propuesta pretendía medir las potencialidades de la población y proponer medidas de mejoramiento social (Suárez 1934). Para materializar su visión, efectuó “exámenes de poblaciones”²⁷ que contaban con la siguiente información: 1) dirección, 2) promedio de habitantes por familia, 3) condiciones de la residencia (calidad de los servicios de agua, luz y alcantarillado), 4) ocupación de los habitantes, 5) promedio mensual de ingresos, 6) costo de alimentación y 7) edades promedio de los integrantes de la familia. El objetivo de las categorías anteriores era establecer indicadores numéricos que reflejaran las condiciones materiales y físicas de la población (Suárez 1937). Estos datos le sirvieron para implementar medidas acordes a la problemática de cada grupo social. Sin embargo, sus observaciones terminaron por “establecer una división clasista de los sectores populares” (Kingman 2006, 319). Asimismo, para Suárez, en Quito, se estaba consolidando “un proceso degenerativo en los sectores populares, ya que cada generación engendra otra más débil y menos capaz” (Kingman 2006, 320). Además, Suárez también fue parte de la producción de modelos de vivienda para los sectores obreros, pero el precio fijado era inaccesible para este grupo, por lo que eran ocupadas por las clases medias, que eran las únicas que podían adquirirlas. Se podría señalar que el higienismo en sus dos versiones fue impulsado por las élites y se introdujeron criterios técnicos de ordenamiento, pero al mismo tiempo excluyeron y separaron a los sectores populares del resto de la ciudad.

27 Los parámetros que utilizó Suárez sirvieron para los futuros censos de vivienda que se desarrollaron en Quito y en el país (Kingman 2006).

En ese contexto, al inicio de la segunda década del siglo XX, la urbe tenía 80.000 habitantes, el casco histórico se seguía constituyendo como el eje económico y administrativo de la urbe, mientras hacia el sur y al norte se configuraban distintas formas de uso residencial (Achig 1983, 55; véase Gráfico 1).

Gráfico 1. Mapa de Quito de 1922²⁸



Fuente: Ortiz, (2007: 171.) Elaborado por Rivadeneira y Herrera (1992).

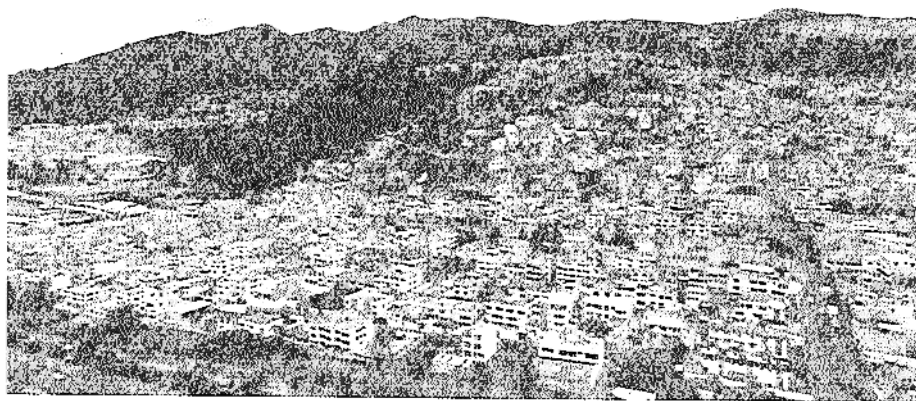
Al norte de Quito se empezaron a establecer las ciudadelas²⁹, que estaban dirigidas para sectores económicos medios y altos. Estos asentamientos carecían de redes viales y del aprovisionamiento servicios básicos como luz, agua y alcantarillado, pero para los propietarios este no era un factor relevante para iniciar el proceso de comercialización, porque sabían que las autoridades del “municipio asumirían los costosos trabajos de urbanización”

28 “En el plano elaborado por Rivadeneira y Herrera de (1992) se observa la expansión de Quito en todas las direcciones. Hacia el Norte empieza a formarse la Mariscal, se consolidan las ciudadelas Larrea y América y se construyen los sectores de la Av. Colombia, la Av. 18 de Septiembre (actual 10 de Agosto) y la Av. Colón, y en esos espacios se construyen villas y chalés dirigidos para capas medias y altas” (Kingman 2006, 223). Al sur se localizaba la ciudadela la Villa Flora, que estaba habitada “por capas medias y bajas, de una categoría distinta de las Norte [...]”. A partir de este periodo vivir al Norte o al Sur de Quito marcaba la diferenciación y la construcción de prestigio de los distintos grupos de la ciudad” (Kingman 2006, 223).

29 Las ciudadelas del norte de Quito eran: “Larrea, América, Belisario Quevedo, Mariscal Sucre, Colón, Batán, La Fargue, Iñaquito, etc.” (Achig 1983, 55)

(Achig 1983, 55). El proceso de lotización de estos espacios se efectuó sin ningún orden jurídico y sin establecer parámetros técnicos de arquitectura y urbanismo; por ello, las nuevas urbanizaciones que estaban dirigidas por los sectores económicos medios y altos no contemplaron áreas recreativas, comunales y de servicios. Como consecuencia, el municipio tuvo que reconocer jurídicamente estos asentamientos y, además, tuvo que dotarlos de servicios básicos, áreas verdes e infraestructura. Esta coyuntura se daba porque los dueños de estos espacios eran del mismo grupo social y tenían una relación directa con el Alcalde (Achig 1993, 56).

Gráfico 2. Panecillo, hito urbano que divide el norte y sur de Quito



Fuente: Archivo personal

La forma de proceder del municipio en el norte no ocurrió al sur de la urbe, pues estaba habitada por los sectores populares y porque la especulación de tierras producida por los terratenientes era hacia el norte, ya que poseían sus viviendas y terrenos allí (Kingman 2006). De esta manera, autores como Achig (1983) y Carrión (1987) sostienen que la municipalidad, en las primeras décadas del siglo XX, procedió de manera selectiva, puesto que dotaba de servicios y legalizaba zonas según su conveniencia y no a partir de normas, parámetros técnicos y criterios redistributivos. Además, esta forma de actuar permitió que los terratenientes especulen con el precio de la tierra para aumentar la plusvalía de sus propiedades. El proceso de revaloración de sus terrenos se concretó, porque el municipio construyó, en estos sectores, vías, infraestructuras, equipamientos y las redes de servicios

básicos. Esta forma de actuar refleja el espíritu de ciudad señorial que señala Kingman (2006), pues las autoridades consideraban que los recursos públicos eran de los grupos de poder y no debían ser repartidos en los distintos sectores de la urbe. Cabe señalar que, esta problemática se profundizó en la década de los años 1930, ya que las inversiones de la Alcaldía seguían concentrándose en el norte, pero sin la articulación de un plan y acentuando aún más el desarrollo dispar de la urbe (Carrión, Goetschel y Sánchez 1997).

En ese contexto, las preocupaciones de las autoridades del municipio no giraban en resolver las necesidades de los sectores populares, sino en reproducir visiones que intentaban emular los pasajes comerciales parisinos y londinenses, y en implantar parques y espacios públicos para que fueran concurridos por los sectores más acomodados. Las decisiones de la ciudad las tomaba el alcalde y el consejo municipal en sesiones solemnes, sin la participación de los sectores populares (Kingman 2006). Cabe señalar que, Jacinto Jijón y Caamaño, a medios de la década de los años 1940, fue el primer alcalde electo mediante una votación popular, ya que antes era elegido por el Consejo Municipal o por designación del Presidente de la República.

A partir de ese tipo de intervenciones, se polarizó aún más el norte y sur de la ciudad y comenzaron a surgir espacios que diferenciaban espacial y socialmente a los distintos sectores de la urbe. Ya en esa época, el Panecillo se configuraba como la separación natural entre norte y sur (véase Gráfico 2). Esta forma de actuar se mantuvo hasta mediados de la década de los años 1940, lo cual se refleja en la lógica del primer plan regulador.

A continuación, se analizará la lógica de los distintos planes reguladores que se estructuraron desde 1942 hasta la actualidad. Estos planes en alguna medida se concentraron en producir una urbe moderna y no resolvieron la problemática de los sectores informales, los cuales se asentaban en las periferias y las laderas de la ciudad. Además, consolidaron la diferenciación física y social de la urbe en lugar de regularla y redistribuirla.

2.2 El primer plan regulador y la profundización de la segregación socio-espacial

A comienzos de la década de los años 1940, muchas de las actividades del Centro Histórico empiezan a desplazarse hacia el norte de la ciudad, porque son atraídas por las nuevas urbanizaciones y el discurso de modernidad del alcalde de ese entonces Jacinto Jijón y Caamaño (Kingman 2006). Además, se comienza a consolidar en Quito una nueva forma de segregación, que delimitaba y separaba a la urbe por sectores que supuestamente son homogéneos. Estas zonas fueron “el Norte, donde comienzan a ubicarse los sectores de altos ingresos; el Centro, que experimentará la primera forma de “renovación urbana” sobre la base de la tugurización existente; y, el Sur donde se ubican los sectores sociales de bajos ingresos” (Carrión 1987, 43).

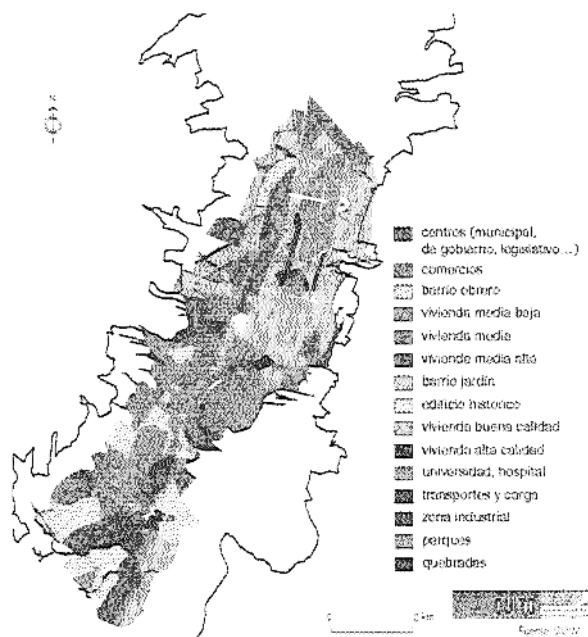
Sobre ese marco contextual, en 1942, Jones Odriozola entrega a las autoridades locales su visión de ordenamiento urbano. Esta se estructuraba en dos lineamientos: los parámetros propuestos por el nuevo urbanismo de la Bauhaus y la concepción de ciudad jardín. Los primeros planificaban el crecimiento poblacional a partir de la organización del espacio urbano. El método utilizado era la zonificación, que servía para diferenciar zonas de acuerdo al uso, que podría ser recreacional, residencial o comercial por nombrar algunos. El segundo lineamiento pretendía materializar un sistema urbano donde las zonas verdes configuraban un cinturón, que definía el límite de la urbe y las zonas residenciales poseían un área ajardinada extensa que le otorgaría un carácter campestre a la ciudad. Además, se proponía que las viviendas tuvieran poca altura en comparación con el resto de equipamientos. No obstante, estos parámetros fueron traducidos a otros contextos y mezclaron el discurso de clase y la concepción de ciudad señorial³⁰. El plan propuesto por Odriozola “pretendía seguir la tendencia natural de la urbe concebida como cuerpo en crecimiento” (Kingman 2006, 333) dividido en cuatro zonas, “a) la industrial y la

30 La ciudad señorial se articulaba a partir de la separación física y social de los sectores de acuerdo a su capacidad adquisitiva, aquí se privilegiaba solventar las aspiraciones de los núcleos de poder y, además, se consideraba que los sectores populares debían materializar la visión sin objeción alguna y su trabajo no debía ser remunerado en su totalidad, pues eran considerados como parte del engranaje (Kingman 2006, 328-334). Cabe señalar que, Jacinto Jijón y Caamaño consideraba que los nuevos trabajos de la ciudad de la década de los cuarenta debían ser cancelados con un sueldo subsidiado por los mismos trabajadores y los sectores económicos medios y bajos (Kingman 2006).

residencial para sectores populares y ‘la clase obrera’ ubicada al sur; b) el centro histórico para los sectores medios; c) residencial de primera clase localizada al norte; y d) los espacios verdes (parques y jardines al norte)” (Odrizola 1949, 26-44 y Kingman 2006, 331-333). Además, los equipamientos de salud, educación y oferta cultural se ubicaban al norte (Achig 1983, 58; véase Gráfico 3).

De esta manera, la forma de organización espacial propuesta por Odrizola segrega los espacios de la ciudad, a partir de la concentración de las infraestructuras y equipamientos y la localización de los grupos más acomodados al norte, dejando al sur a los sectores populares. Así, la urbe se divide en dos: la urbe fabril en el sur y la ciudad jardín en el norte. Además, la zonificación que se proponía ubicaba las zonas recreativas, el centro administrativo, de gobierno, universitario y cultural en el norte, lo que marcaba la jerarquía que le otorgaba a este espacio sobre el sur de la ciudad (Odrizola 1949, 26-44). Por último, este proceso desconcentra funciones del Centro Histórico.

Gráfico 3. Plan Odrizola de 1942



Fuente: Metzger 1996, 21.

En relación con lo anterior, el Plan proponía tres puntos significativos: la zonificación de la ciudad, el puente entre la renovación urbana y la historia y el ordenamiento del crecimiento a partir de su tendencia natural. El primero, como ya se expuso, diferenciaba a la ciudad por usos y sectores sociales. El segundo consistía en materializar una armonía entre el desarrollo urbano y la memoria histórica. En esta visión, la Ciudad Antigua junto a sus tradiciones debían ser salvaguardadas, ya que tienen el rol de preservar la historia de la ciudad (Odriozola 1949, 12). Pero para lograr este objetivo, desconcentraba funciones comerciales y financieras del Centro Histórico y las trasladaba al norte de la ciudad. El tercer punto pretendía conservar la tendencia natural, que era la forma de como se había organizado socialmente y territorialmente la ciudad, y el proceso urbano ordenado se refería a que, los sectores más acomodados no debían estar próximos a los sectores populares porque esto generaría conflictos sociales. Así, la forma de organización territorial propuesta por Odriozola aumentó las tensiones entre los sectores populares y la municipalidad e hizo que se profundice el fenómeno de polarización urbana, porque dejó al sur a los sectores económicos de bajos recursos y al norte los grupos económicamente más acomodados. Por consiguiente, Odriozola consolida, a través de su visión, la separación física y social de la ciudad e inaugura el fenómeno de segregación residencial, que margina a la mayor parte de la población de los servicios y equipamientos urbanos que se localizaban al norte de la ciudad (Carrión 1987 y Bustos 1992).

Jijón y Caamaño, alcalde de Quito en el periodo 1946-1948, compartía parcialmente la propuesta de Odriozola, y coincidía en la localización de las residencias de primera clase y que los equipamientos sean al norte, porque su interés era acumular la renta de suelo por el fraccionamiento de las grandes propiedades de los terratenientes las que se ubicaban al norte (Carrión 1987, 59). De esta manera, en 1946, el alcalde presentó:

[...] al Consejo una propuesta de zonificación basada en el Plan Odriozola. Esta contemplaba las siguientes zonas: a) Quito Histórico (comprendido entre el monumento del Libertador por el norte, la Plaza de la Recoleta al sur, la calle Fermín Cevallos por el oriente, prolongándose hasta la plaza Mejía y la calle Chimborazo por el occidente); b) zona residencial de primera clase (la comprendida entre la calle Ante y las avenidas América y al norte el puente de la Carolina); c) zona obrera e industrial; d) espacios verdes (dentro de éstos se incluyen a los parques y jardines) (Kingman 2006, 333).

De la propuesta presentada a Consejo municipal, solo se efectuaron las obras que se localizaban en el norte, particularmente las que estaban ubicadas en las propiedades de

los desarrolladores privados (Achig 1983, 58). Esta dinámica acentuó la diferenciación entre las zonas de la ciudad y acrecentó la inconformidad entre los sectores económicamente menos acomodados, los cuales hicieron reclamos puntuales a la Alcaldía, pero no tuvieron acogida. Esto desencadenó que se conformen las primeras asociaciones barriales formales para poder presionar a la municipalidad. Cabe señalar que, las demandas de la ciudadanía se relacionaban con obras de infraestructura básica (agua, luz y alcantarillado).

Otro factor que agravó el proceso de segregación socio-espacial fue la ordenanza expedida a finales de los años 1940, que clasificaba a los barrios en tres clases, a partir de dos variables: el discurso de clase social y el nivel económico de sus residentes (Achig 1983, 61). Los barrios de primera se ubicarían en el norte, los de segunda se localizarían en los bordes occidentales y orientales del norte de la urbe y al centro de la ciudad, y los de tercera clase se situarían en el sur. Este proceso de organización residencial de acuerdo a niveles económicos refleja como las élites promovieron zonas polarizadas en la ciudad, que impedían el tránsito y encuentro con otros sectores de la ciudadanía (Carrión 1987). Cabe agregar que en la normativa estaba incluido un inciso que prohibía que los sectores populares adquirieran predios o viviendas en el norte porque, según las autoridades, no podrían adaptarse a las prácticas sociales de los grupos más acomodados y por su limitado poder adquisitivo no podrían construir viviendas que pudieran formar parte del paisaje de un barrio de primera clase (Achig 1983, 61).

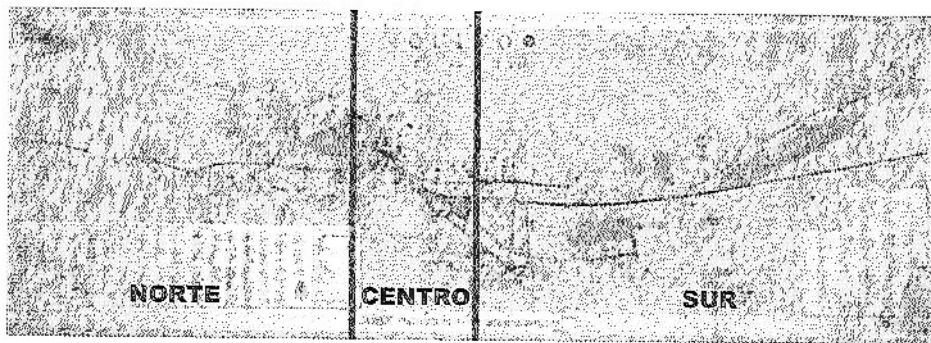
Bien se podría afirmar que, la forma de dividir y organizar el espacio por categorías tenía la intención de segregar aún más la ciudad e impedir el acceso de otros sectores sociales a la ciudad “moderna”. No obstante, la segregación no solo se limitó al espacio -lo que se evidencia en el artículo 36 del Reglamento de Construcciones de 1940, que exigía que cada zona residencial tenga un mismo lenguaje arquitectónico-, sino que estas iniciativas municipales intentaban crear una estética que esté acorde a cada sector económico, así el paisaje urbano reflejaría la clase social (Kingman 2006, 356-360).

A inicios de la década de los años 1950 comienza en el Ecuador un proceso de estabilidad política y económica (Cueva 1973, 64). Este proceso tiene un gran impacto en el desarrollo inmobiliario de Quito, porque se empieza a invertir parte del excedente económico en infraestructura y equipamientos que se concentran en el centro-norte de la urbe. Esta forma de invertir los fondos públicos en los enclaves de los sectores más acomodados, genera tensiones sociales que finalmente desembocan en movilizaciones que demandan obras para toda la ciudad. Por ello, a finales de esta misma década, la municipalidad se ve obligada a efectuar obras en toda la urbe. No obstante, las intervenciones que se desarrollaron en este periodo no se estructuraban a partir de una visión integral, lo

que en alguna medida terminaba por agravar los problemas centrales, pues las inversiones concentradas se focalizaban en resolver problemas superficiales de la ciudad y no los principales, como el abastecimiento total de luz, agua y alcantarillado para las zonas donde habitaban los sectores populares (Cueva 1973).

En la década de los años 1960, la ciudad comienza a crecer a ritmo acelerado, pasa a tener una población de 209.000 habitantes en 1950 a 368.000 en 1962 (Carrión 1987, 35-75; véase Gráfico 4), este proceso es resultado de la migración de las ciudades pequeñas de la sierra central y del campo (Plan Director de 1967). El crecimiento poblacional vertiginoso provoca dos problemas centrales: la ciudad no tiene una oferta de vivienda para los nuevos residentes y el abastecimiento de servicios básicos (luz, agua y alcantarillado), por el aumento de la demanda, decae en su cobertura y calidad. Para agravar la situación de la urbe, el municipio efectúa iniciativas y programas que no responden a los problemas centrales de la ciudad, son segregativos, desarticulados y sin una visión integral por parte del municipio. Para contrarrestar la problemática anterior, se desarrolló el Plan Director de 1967, que pretendía “establecer el crecimiento físico de la ciudad, construir un Plan General de uso y afectaciones del suelo y desarrollar el equipamiento comunal, áreas verdes, equipamiento de la ciudad y el Plan Vial” (Achig 1983, 85).

Gráfico 4. Plano de Quito de 1960³¹



Fuente: Ortiz 2007, 192-193.

31 En este plano se puede observar la consolidación de barrios populares como el de la Ferroviaria al sur de Quito y la expansión de la ciudad al norte por la construcción del aeropuerto. Además, se puede observar la concentración de zonas de verdes y recreación al norte de la ciudad.

En relación con lo anterior, se propusieron como parte del equipamiento comunal, a nivel barrial, varios centros, 72 se localizaron al norte, siete al centro y 21 al sur. En cuanto al desarrollo de nuevas zonas verdes, el 62% de estas se localizaban al norte de la urbe (Achig 1983, 86-87), al igual que la nueva red vial (Carrión 1987). Se podría inferir que el Plan Director de 1967 focalizó la inversión pública en el norte de la ciudad, agudizando la polarización y la segregación entre los distintos sectores de la urbe.

En la primera parte de la década de los años 1970, la Zona de la Mariscal Sucre, ubicada al norte de la ciudad, comienza a valorizarse sustancialmente,

[...] por la conjugación de los siguientes hechos: primero el paso de los terrenos agrícolas a urbanos y la consecuente elevación especulativa de sus precios; segundo, la generación de las rentas diferenciales que introducen las obras de urbanización impulsadas tanto por la municipalidad como por el capital privado; y, tercero, las connotaciones ideológico-políticas que adquieren en el marco del prestigio social (Carrión 1987, 98-99).

En ese contexto, se agudiza el proceso de pérdida de funciones comerciales y financieras del Centro Histórico, lo que favorece a la consolidación de la Mariscal Sucre como el nuevo centro económico de la urbe. Además, comienza a tugurizarse el área colonial, lo que afecta finalmente el precio del suelo. Por ello, a finales de los 1960 e inicios de los 1970, el municipio emprende un proceso de Renovación Urbana, que pretende posicionar dos núcleos en la ciudad: el centro histórico como hito administrativo y cultural y la Mariscal como hito económico y financiero. En el primer espacio se realizan obras de rehabilitación y remodelación en el patrimonio arquitectónico, mientras, en el segundo, se efectúa una reglamentación para el crecimiento en altura lo que eleva la plusvalía del suelo y de las propiedades, y desarrollan redes viales y espacios recreativos como parques (Carrión 1987, 101-103). Este proceso termina por consolidar dos centros, que más tarde configurarán el Hipercentro de Quito. No obstante, estas intervenciones seguían privilegiando a los sectores más acomodados que habitaban en el norte y agravaron la brecha entre el norte y el sur de la ciudad.

Para 1973, la municipalidad implementa el Plan de Área Metropolitana de Quito, que pretende concebir al territorio como una región metropolitana³². A partir de la nueva lógica territorial, se proponía desconcentrar el área fabril de la ciudad, pero la iniciativa únicamente planteaba reubicar la insipiente industria existente al sur y al norte de la ciudad. Otro de los problemas centrales, era que no se crearon “las condiciones generales para que las periferias de la urbe puedan recibir el parque industrial” (Carrión 1987, 173) y tampoco se realizó la promoción adecuada para que los capitales locales y extranjeros inviertan en los altos costos de la nueva zona fabril. Además, se introduce una propuesta de movilidad que “busca una articulación entre los polos industriales del sur y del norte de Quito, que permita el flujo de mercancías, que maximice los beneficios de las ‘economías externas’ y que contribuya a evadir las ‘deseconomías de aglomeración’ que genera la ciudad” (Carrión 1987, 174). Por último, se podría señalar que el Plan de 1973 muestra el interés de las autoridades locales “por la apertura hacia el capital financiero internacional, sea bajo la forma de préstamos o como inversión de capitales” (Carrión 1987, 174).

En ese contexto, a mediados de la década de los años 1970, las iniciativas de planificación urbana eran un producto de los acuerdos público-privados, particularmente con empresas de Estados Unidos que desarrollaban e implementaban estos estudios (Achig 1983). Estas pretendían estimular las iniciativas privadas mediante la ejecución de equipamientos e infraestructuras. Los planes y programas pretendían crear zonas industriales y potenciar las zonas comerciales y de servicios financieros, al igual que el Plan de 1973. Una de estas iniciativas fue crear las plataformas financieras en el centro-norte de la ciudad, particularmente en la Mariscal Sucre y en los alrededores del parque de la Carolina, mientras en las zonas industriales se implantaron en las periferias del norte de la urbe. Esta lógica inició la configuración de la centralidad urbana en el centro-norte y revalorizó aún más este espacio frente al resto de la urbe. La plataforma industrial, por su parte, no tuvo el éxito deseado, pues ninguna compañía internacional y local de gran calibre se estableció allí.

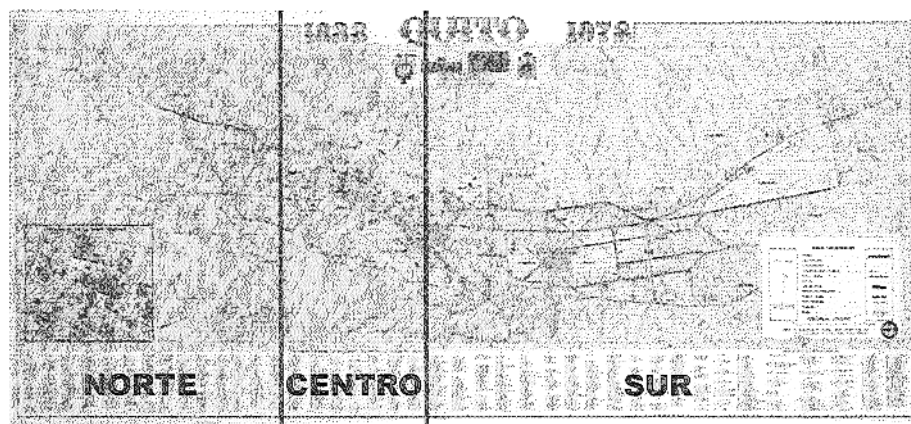
A partir de lo anterior, se podría considerar que las expectativas planteadas por los planes y políticas de inicios de los setenta fueron múltiples, pero los resultados fueron modestos (Carrión 1987). Cabe señalar que, al consolidarse la centralidad urbana en el centro-norte, la segregación urbana comienza a comportarse de otra manera a partir de un modelo centro-periferia. El centro se caracteriza por tener una alta cobertura de los

32 La transformación de Quito en una región metropolitana permitía a las autoridades ser “considerados sujetos de crédito por parte del BID y la Banca internacional” (Carrión 1987, 173).

servicios básicos y concentración de los equipamientos de salud, educación y recreación, y poseer una red vial eficiente, mientras las periferias se caracterizaban por estar desprovistas de la oferta de servicios de la ciudad. En el caso de Quito, desde la década de los 1970, las periferias se empiezan a desarrollar también al norte de la ciudad, particularmente en los sectores de las laderas del Pichincha, y en el noroeste en una localidad que se denominó Comité del Pueblo. A finales de los años 1970, la explotación petrolera generó cambios en el tejido urbano de Quito (véase Gráfico 5), como:

[...] el crecimiento vertiginoso de la población (4.6% anual); el incremento del área urbana en la ciudad (380% en la década); el crecimiento del parque automotor (503% en el período); el apareamiento de barrios populares en las zonas de expansión con una población que supera el 25% del total de la ciudad; la existencia de déficits de servicios y equipamientos colectivos, tales como de agua potable, alcantarillado y energía eléctrica que, en su conjunto y respectivamente, significan una marginación del 30, 32 y 20.5 por ciento de la población (Carrión 1983, 15).

Gráfico 5. Mapa de Quito, 1978



Fuente: Ortiz 2007, 197.

En los años 1980, la problemática de la década pasada se agravó, particularmente en los asentamientos informales localizados en las laderas noroccidentales del Pichincha y el Comité del Pueblo. Este fenómeno fue el resultado de la ausencia de mecanismos de control y la carencia de oferta de vivienda y de suelo urbano para los sectores económicos

medios y bajos. No obstante, la ocupación informal de estos dos espacios comenzó en la década de los 1970, "cuando sectores populares, desalojados paulatinamente desde otros barrios de la ciudad, o migrantes recientes, encontraron una alternativa para tener su vivienda propia en los parcelamientos ilegales que realizaban grandes propietarios e intermediarios" (Unda 1998, 12). Cabe señalar que, a pesar de la problemática emergente, ninguna de las administraciones tuvo una política de formalización de predios o de control de invasiones.

A mediados de los años 1980, los asentamientos ubicados en las laderas noroccidentales comienzan a crecer exponencialmente, porque muchos de los nuevos migrantes comienzan a residir allí por la escasa oferta de espacios para habitar (Carrión 1987). Pero estos espacios empiezan a contrastar con la implantación de nueva vivienda para sectores medios y altos, que se localizan relativamente cerca, y demandan que el municipio desaloje estos espacios, pues no cumplen las regulaciones y no son dueños de los predios. Desde ese momento, se genera una tensión entre los habitantes informales y los sectores más acomodados. No obstante, después de una lucha de más de diez años, los sectores populares salen favorecidos con el reconocimiento legal de su espacio, mas esto no significó que el municipio invierta en este sector (Unda 1998). Este último hecho, refleja la voluntad política de las administraciones municipales de la década de los años 1980 de no incluir a los sectores informales en los planes y políticas de la ciudad. Por esta razón, los sectores sociales empezaron a organizarse para reclamar al municipio que formalice su estatus y, además, empezaron a crear cajas de ahorro para poder desarrollar programas de autogestión.

La tendencia sobre el crecimiento informal de la ciudad se mantuvo hasta mediados de los años 1990, pero de dos formas distintas. La primera se configuraba por el surgimiento de nuevos asentamientos informales en la franja superior de las laderas del Pichincha ubicadas al norte y al sur de la ciudad, y la segunda se conformó a partir del desarrollo y la posterior consolidación de espacios residenciales dirigidos a los sectores medios y medios altos en la franja noroccidental junto a la Av. Occidental (Urbanización el Condado; Unda 1998, 13).

Cabe señalar que, los dos asentamientos estaban ubicados en una zona de riesgo por lo que debían ser relocalizados. Sin embargo, solo la zona popular de este asentamiento se la consideró reubicar, con el agravante de que el municipio le cedió un terreno extenso

en comodato a la Urbanización el Condado, que desde esa época ha sido utilizado como un espacio de esparcimiento³³. Este criterio refleja la voluntad política y la forma diferenciada de como la municipalidad opera en el territorio. A continuación, se expondrán distintas iniciativas desarrolladas por el municipio con el objetivo de mitigar las problemáticas de ocupación de tierras antes señaladas y los procesos de segregación socio-espacial. Los métodos de planificación urbana utilizados en este periodo fueron denominados como “modernos” e “integrales”, ya que utilizaban un diagnóstico previo y planteaban soluciones supuestamente observando a la ciudad como un sistema urbano.

2.3 Planificación “moderna” en Quito

El fin de la dictadura militar (1972-1979), el déficit fiscal del municipio por el endeudamiento acelerado con el BID y con otras entidades financieras nacionales e internacionales, junto con la agudización de la problemática urbana de la década de los años 1970, marcó el inicio de la gestión municipal en la década de los años 1980, que intentaba superar ese contexto adverso a través de una nueva forma de organización territorial, la Metropolitana (Carrión 1983). A partir de esta perspectiva, el gobierno local emprende “una política urbana concertada a través de tres ejes fundamentales: la generación de ‘capital físico’, la gestión económico-financiera y la realización de planes urbanos” (Carrión 1987, 141).

El primer eje mencionado se caracterizaba por la ejecución de un conjunto diverso de obras de pequeña escala, que se concentraban en implementar redes de vialidad e infraestructura de agua potable. Se priorizan este tipo de intervenciones, porque le permiten al municipio desarrollar procesos que posibilitan habilitar el suelo urbano y ejecutar proyectos de gran envergadura, y son los que delimitan en mayor medida el grado de accesibilidad y la calidad de vida de urbana (Davies 2007). En relación con esto último, el perímetro urbano de Quito estaba definido por la cota de agua, ya que este servicio señalaba la superficie urbana por la potencialidad que puede urbanizarse, “también establecía las fronteras entre ‘la ciudad legal’ (espacios que cuentan con agua) y la ‘informal’ (zonas que

33 Este espacio tiene en su interior un campo de golf, canchas de tenis y de fútbol, piscinas y otros servicios que siguen funcionando hasta la actualidad.

no tienen esta red), y es a partir de este que se estructuran las relaciones clientelares con los barrios populares” (Carrión 1987, 147). Cabe señalar que, hasta la actualidad para poder desarrollar una obra en un barrio es necesario contar con las redes y las acometidas de agua. En cuanto a la forma de distribución de estos dos servicios (agua potable y vialidad) desde la década de los años 1980, se empieza a abastecer a todas las zonas de la ciudad, pero se prioriza el norte de la urbe (Achig 1983). En cuanto al agua, el problema central radicaba en “que los sectores sociales de ingresos más bajos (que representan el 45% de la población) consumen un promedio de 120 lts/hab/día, mientras que los sectores de más altos recursos económicos (el 5% de la población) lo hacen en razón de 353 lts/hab/día” (Carrión 1987, 148). La municipalidad conocía la lógica de consumo del agua desde la década de los años 1970, pero no estableció ninguna política para que los sectores más acomodados, que son los que consumen más agua, paguen una tarifa diferenciada. Esta forma de actuar -para autores como Sabatini y Brain (2008)- refleja cómo los gobiernos locales profundizan la segregación desde el abastecimiento de servicios básicos, porque obligan a los grupos sociales de bajos ingresos que son la mayoría de consumidores a subsidiar el servicio a los sectores económicos medios y altos, lo que debería ser a la inversa. En lo referente a la vialidad, se implementan vías de escala intermedia y troncal que permiten el acceso de productos a la urbe. Esta forma de actuar era el resultado de que el municipio valoraba más responder a las necesidades del eje productivo-comercial que a las de los sectores de bajos ingresos (Carrión 1983 y 1987). Cabe señalar que, la demanda de estos últimos era la construcción de vías de carácter local que les permita conectarse con las redes intermedias y los circuitos grandes de la urbe.

El segundo eje de la política urbana se construye a partir de un nuevo modelo financiero del gobierno local, porque el déficit fiscal tras el “endeudamiento agresivo” propiciado por Sixto Durán Ballén³⁴ hacía insostenible el aparataje Municipal. Para ello, la nueva administración de Álvaro Pérez introduce dos lineamientos: un enfoque liberal y criterios tecnocráticos en las formas de administrar los recursos. En torno al primero, el municipio priorizará obras que benefician la inversión privada y no las necesidades de la comunidad (Carrión 1987, 167). De esta manera, se deja de implementar obras de primera necesidad en los barrios donde habitan los grupos sociales de escasos recursos y se priorizan los proyectos que benefician al sector inmobiliario, financiero o comercial. Con ello,

34 Sixto Durán Ballén fue alcalde de Quito desde 1972 hasta 1979, entre sus políticas, estaba financiar la obra pública a través de endeudamiento externo (Durán 1978).

aumenta la brecha entre los distintos sectores sociales de la urbe y, como consecuencia, la segregación socio-espacial se profundiza, particularmente en los nuevos barrios que se ubican en las periferias como Carapungo, pues no reciben obras por parte de la municipalidad. En cuanto al segundo, el municipio pretendía que las decisiones se tomen a partir de criterios técnicos. Para las autoridades, este cambio significaría que las decisiones se apoyaran en una racionalidad alejada de la política. En ese contexto, como parte del segundo eje, el municipio pretendía fortalecer a las empresas públicas que estuvieren por encima de los departamentos y comisiones. De esta manera, modifican la reglamentación de estas y les otorgan autonomía financiera y jurídica, lo que ocasiona que estas instituciones tengan un peso específico mayor que el mismo Consejo Municipal. Para Carrión (1987), esta iniciativa desplaza a la soberanía popular, pues le otorga a un funcionario público responsable de la empresa el poder de definir dónde se invierte, sin ser un representante elegido por la ciudadanía y sin rendir cuentas a la misma.

El tercer eje intenta materializar la visión empresarial del municipio en el territorio a partir de un Plan. La construcción del mismo estaría condicionada a partir de una “propuesta de densificar la ciudad, nuevos usos de suelo y la implantación Metropolitana de 1973” (Carrión 1987, 174). Uno de los planes introducidos en esta lógica fue el Plan Quito de 1980, el cual se estructuraba a partir de un diagnóstico integral, pero en términos de propuestas se concentró en ofrecer un marco espacial que configure ventajas para las inversiones públicas y privadas y no en establecer lineamientos sobre el desarrollo económico de la ciudad. Además, este plan determinó algunos lineamientos sobre el problema del crecimiento informal, mas no se implementó un programa de acción que materialice este objetivo. Tampoco tenía una visión clara en torno a la inclusión social de los grupos más desfavorecidos, lo que ocasionó una gran disconformidad en los sectores populares de la urbe (Carrión y Vallejo 1994). Entre los lineamientos más relevantes de este plan está la propuesta de organización distrital, que pretendía desconcentrar la administración municipal para mejorar su atención y cercanía con la comunidad, pero finalmente esta iniciativa no terminó por efectuarse.

Para mediados de los años 1980, como resultado de la frágil propuesta de este plan, se consolidó el fenómeno de segregación socio-espacial en la ciudad. Esta profundización fue el resultado de una política que incentivó las inversiones en la centralidad urbana, particularmente en el eje financiero y los corredores viales que se dirigían hacia este espacio. Esta concepción expresa la visión que se había instaurado en la mayor parte de la

región, que era la de realizar inversiones para fomentar la atracción de capitales privados para la ciudad (Sabatini y Brain 2008). No obstante, sus inversiones se concentraron en dos espacios de la ciudad: en el Centro Histórico y en el centro financiero. El primero, supuestamente, se configuraría en el motor económico de la ciudad a través del turismo internacional y nacional. El segundo se transformaría en el espacio de servicios para el sector privado. Cabe agregar que solo el segundo logró en alguna medida cumplir la visión que se le había establecido por parte de la administración municipal. El caso del Centro Histórico es paradójico, ya que se convirtió en un espacio altamente turístico, pero las inversiones implementadas allí no han sido recuperadas.

Para finalizar, se podría señalar que los procesos de planificación urbana de los años 1980 y 1990 provocaron que la estructura metropolitana evidencie algunas falencias funcionales en la forma de la utilización del suelo: concentración de equipamientos y de actividades económicas en el centro-norte de la ciudad, una red vial ineficiente en sus recorridos transversales y periféricos y en la conexión con el Valle de los Chillos y Cumbayá, y una deficitaria red de transporte público (MDMQ 2011, 31). Cabe señalar que esta forma de actuar por parte de la municipalidad ocasionó que las organizaciones sociales realicen movilizaciones reclamando que se les incluya en la agenda municipal.

A comienzos del siglo XXI, “los lugares prioritarios de Quito (Terminal Terrestre, Aeropuerto Mariscal Sucre, Universidad Central del Ecuador, Parque la Carolina y el Mercado Mayorista de San Roque) se situaban en aproximadamente en el 7% del territorio y se concentraban en una porción mucho más restringida del espacio metropolitano” (D’Ercole 2002, 194). La accesibilidad a estos sitios se complicaba, por una red vial que no soportaba el flujo vehicular y un sistema de transporte público ineficiente en cuanto a las rutas y al tiempo de los traslados. La administración municipal de Paco Moncayo (2000-2009), para solucionar esta problemática, estructuró una red de centralidades urbanas. La que, primero, otorgaba un rol específico a cada una de las ocho administraciones zonales (AZ); y segundo, repartía y desconcentraba las actividades y los equipamientos, para lograr un equilibrio funcional en la ciudad y en cada una de las AZ. Sin embargo, solo se materializó en una de las ellas, Quitumbe. Cabe señalar que, esta iniciativa es un avance porque intenta distribuir equitativamente los equipamientos de la ciudad, pero sigue priorizando al norte de la urbe.

En la actualidad el DMQ concentra los equipamientos, las infraestructuras y los flujos financieros y comerciales en el Hipercentro³⁵ (Vallejo 2008, 52). Mientras esta tendencia se contraponen a las zonas localizadas en las periferias urbanas (Calderón y Carapungo) y en los valles de los Chillos y Tumbaco. Esta dinámica refleja la voluntad política de las administraciones de Paco Moncayo y Augusto Barrera que, a pesar de que conocían la problemática de las periferias y de las zonas informales, no plantearon una política clara de inclusión, lo que desencadenó que en determinados sectores de la ciudad como Carapungo se agudice el fenómeno de segregación socio-espacial. A continuación, se expondrá esta problemática en torno a los equipamientos de educación, transporte, cultura y salud. Cabe mencionar, que los servicios que prestan estas infraestructuras son las que, según Harvey (2004), realmente incluyen a los grupos más vulnerables.

En torno a los equipamientos educativos, estos se localizan mayoritariamente en el centro-norte de la ciudad, particularmente en la AZ Eugenio Espejo. Además, en las AZ como Calderón, La Delicia y Quitumbe³⁶ “concentran el mayor déficit de instituciones de educación media (colegios)” (MDMQ 2011, 32). En cambio, los equipamientos de salud, se localizan en el Hipercentro, con énfasis hacia el norte. Las administraciones de los Valles de Tumbaco y Los Chillos son las áreas menos equipadas. Cabe agregar, “que la mayor demanda de estos equipamientos la tiene el extremo sur y norte de la ciudad (Administración Calderón y Quitumbe) donde se encuentra la mayor carencia de oferta” (MDMQ 2011, 32). Por su parte, los equipamientos culturales se concentran en el Hipercentro. Apenas algunos espacios por fuera de este territorio poseen ciertas plazas y edificaciones que funcionan como museos (MDMQ, 2011: 33), solo las administraciones zonales Eugenio Espejo (Norte) y Manuela Sáenz (Centro Histórico) poseen un número acorde a la población que reside en su territorio. Los equipamientos de bienestar social “también presentan un claro

35 Los límites del Hipercentro son “la calle Tomás de Berlanga al Norte; Alonso de Angulo, al Sur, América, Universitaria y Mariscal Sucre, al Oeste; y, 6 de Diciembre, Gran Colombia, Maldonado, al Oriente; sin ser estricta, sino referencial” (MDMQ 2011, 32). La Administración Zonal (AZ) que cuenta con más del 60% del territorio del Hipercentro es la AZ Zona Norte (Eugenio Espejo).

36 Las tres administraciones se encuentran en proceso de consolidación urbana, a diferencia de la Administración Eugenio Espejo (Zona Norte) la que muestra el mejor desempeño en torno a todos los servicios complementarios (salud, educación, cultura, bienestar social, comercio y transporte).

desbalance, siendo las parroquias urbanas periféricas ubicadas al extremo sur y las rurales occidentales y orientales, las que muestran mayor desatención” (MDMQ 2011, 32).

En cuanto a la movilidad, el DMQ posee una conexión norte-sur. No obstante, las conexiones transversales con las zonas rurales, urbano-periféricas y los valles necesitan consolidarse y ampliarse (MDMQ 2011, 33). Además, los sistemas de transporte cubren mayoritariamente las áreas consolidadas de la ciudad, dejando de lado a las periferias, los valles y las zonas rurales. Este proceso provocó enormes diferencias en los modos de habitar el espacio urbano. A partir del análisis anterior, se podría señalar que las áreas urbanas consolidadas, que se localizan en las administraciones Eugenio Espejo (norte), Manuela Sáenz (centro) y Eloy Alfaro (centro-sur) “concentran mayor cobertura vial, de equipamientos y servicios, que las administraciones que se encuentran en las zonas expansión urbana (Calderón, Quitumbe y la Delicia) y los valles (Chillos y Tumbaco)” (MDMQ 2011, 31-33).

En síntesis, se podría afirmar que en el DMQ se ha conformado un sistema de ciudades duales (Castells, 1973), que opone las zonas compactas, homogéneas, consolidadas y con alta cobertura de servicios y equipamientos (administraciones: Eugenio Espejo [Norte] y Manuela Sáenz [Centro]), con los territorios dispersos, heterogéneos y con baja cobertura de servicios y equipamientos (administraciones: Quitumbe, La Delicia, Calderón, Los Chillos, Tumbaco y Eloy Alfaro) (MDMQ 2011, 31-33). A continuación, se describirán los procesos de participación ciudadana ocurridos en Quito.

3 El desarrollo de Quito y la participación popular

La participación ciudadana en Quito ha sido, a través de su historia, el canal por el cual la comunidad pretende materializar sus aspiraciones y demandas (Achig 1983, 99). Estos procesos participativos han cambiado de forma, escala y estructura, dependiendo el periodo cuando se llevaron a cabo. Así, los sectores populares, para aprovechar los esfuerzos de la comunidad, se asociaron inicialmente de manera informal, para luego establecer

organizaciones con una estructura interna definida legalmente y con un presupuesto generado por fondos autogestionados.

En este contexto, Torres (2002), Unda (1996) y Carrión (1987) establecen la existencia de un proceso organizacional estructurado en Quito desde 1930 hasta finales de los años 1980. Los hitos que marcan el fin de este proceso son: las organizaciones barriales de gran escala por su convocatoria y representatividad territorial pierdan su capacidad de movilización, como sucedió en los Barrios Noroccidentales y el Comité del Pueblo; y, en la década de los años 1990 aparecen las primeras formas participativas promovidas por la municipalidad, las que establecen nuevas reglas de juego, por ello, las organizaciones que no pudieron adaptarse a la nueva estructura desaparecieron. En este capítulo se analizará el primer periodo (1930-1980) y, en los siguientes, se explicará lo sucedido desde la década de los años 1990 hasta la actualidad.

Sobre ese marco, siguiendo a lo expuesto por Torres (2002) y Unda (1996), el primer periodo (1930-1990) se compone de tres etapas que estuvieron acompañadas por un proceso de transición, en el que predomina “la descomposición de las formas pasadas y la formación de nuevas modalidades de estructuración social y espacial” (Barrera 2001, 19). La primera etapa comenzó en la década de los años 1930 y se extendió hasta los años 1970. Las organizaciones barriales de esta etapa se caracterizaron por la poca concreción de objetivos, la informalidad y la transición de las mismas hacia la formalización (Barrera 2001). Este periodo estuvo conformado por dos momentos: el primero se desarrolló desde 1930 hasta mediados de la década de los años 1940, y se caracterizó por la informalidad de las organizaciones barriales que se localizaban en el Centro Histórico de la ciudad. El segundo se extendió desde 1945 hasta finales de los años 1970, y se caracterizó por la desconfiguración de las organizaciones de la década de los años 1930 y 1940, y el surgimiento de nuevas agrupaciones barriales con estructuras organizacionales más definidas.

La segunda etapa se inició en la década de los años 1970, se desarrolló hasta los años 1980, y se caracterizó por la conformación de organizaciones sociales formales que lograron materializar objetivos importantes para el beneficio de su comunidad (Unda 1996 y Barrera 2001). Los movimientos que surgieron en esta etapa tuvieron un rol importante en el empoderamiento popular de la ciudad (Achig 1983). Los hitos que marcaron esta etapa fueron dos: el primero fue la conformación de las cooperativas de vivienda en los años 1970, y el segundo fue la desintegración de las agrupaciones anteriores y la consolidación

en los años 1970 de una organización que superaban la escala barrial, el Comité del Pueblo (Borja 2011).

La tercera etapa comenzó en la década de los años 1980 y terminó en 1990, los puntos relevantes que describen a esta etapa es el debilitamiento del Comité del Pueblo a inicios de los años 1980 y la posterior consolidación de movimientos de una escala menor como los barrios noroccidentales de Quito. Cabe agregar que, organizaciones sociales y sus luchas reivindicativas son un producto de la carencia de obras de infraestructura y de equipamientos por parte del gobierno local y la ausencia de políticas públicas de vivienda y de legalización de tierras por tomas informales (Borja 2011).

3.1 La primera etapa de participación popular en Quito (1930-1960)

A inicios de la década de los años treinta del siglo XX, las organizaciones sociales en Quito se estructuraron a partir de las asociaciones informales y formales que se localizaban en algunos de los barrios del centro histórico como San Roque, La Tola, San Sebastián, La Loma y San Marcos. La organización que lideró y aglutinó los pedidos de estas agrupaciones fue la Federación de Barrios de Quito (Achig 1983). Las obras que demandaba esta organización eran infraestructura vial y agua potable. Esas obras no se desarrollaron por dificultades técnicas y porque el municipio consideraba que estos sectores no eran prioritarios para los intereses de la Alcaldía (Carrión, Goetschel, y Sánchez 1997).

Las demandas de la Federación de Barrios se intentaban gestionar a través de tres maneras: la movilización social, iniciativas individuales de los barrios y las mingas. El primer mecanismo tenía como propósito ejercer presión política a través de la movilización; pero no tenía mucha acogida por las autoridades locales, ya que consideraban que este tipo de iniciativas generaban anarquía y desobediencia social (Durán 2000). Las iniciativas individuales eran un producto de la ineficiente labor de organización; por ello, muchos de los dirigentes de los barrios que conformaban la Federación tramitaban sus demandas por fuera de esta con un éxito similar o a veces mayor, lo que terminaba por deslegitimar a los líderes y a la organización (Durán 2000). Las mingas, en cambio, eran un producto del

esfuerzo y la cooperación de los residentes³⁷, y con ellas se realizaban obras de limpieza de la capa vegetal de las vías, labores relacionadas con la recolección de agua y mejoramiento barrial como nueva pintura en las residencias de los moradores (Barrera 2001 y Durán 2000). A partir de lo anterior, la Federación de Barrios perdió legitimidad con sus asociados, pues no pudo materializar con eficiencia las aspiraciones de la comunidad. Como consecuencia de esta problemática, la organización perdió apoyo y acogida en los barrios populares de Quito.

En este contexto, en cuanto al carácter y al tipo de participación que se gestaba en la Federación de Barrios, esta tenía un carácter universal, ya que todos los sujetos estaban habilitados para participar, la única condición era ser residente de los barrios que conformaban la organización. El tipo de participación que se registraba era deliberativo, ya que todos los participantes tenían voz, pero no voto. La activación de este espacio se realizaba a través de los líderes y ellos comunicaban a su barrio o parroquia para que acudan a la Asamblea. Es importante señalar que las relaciones internas de poder reflejaban una confrontación constante entre los líderes y su comunidad, puesto que muchas veces los primeros no contemplaban los intereses de los barrios, sino los suyos propios, los cuales estaban vinculados con proyectos políticos (Durán 2000).

El segundo momento de esta etapa se extiende desde mediados de los años 1940 hasta 1970 (Achig 1993 y Unda 1996). Se caracterizó por la disociación de la Federación de Barrios y de las organizaciones de los barrios pericentrales³⁸ y el desarrollo de “las condiciones físicas y de organización social que permitirían el surgimiento de un nuevo movimiento, el Comité del Pueblo” (Barrera 2001, 20).

37 A través de las mingas, algunos barrios lograron construir las únicas obras que poseen. Este es el caso de San Juan, ya que sólo “hasta hacia 1956 y 1957, se realizaron dos obras importantes para el barrio: las estaciones de bombeo de San Juan Alto y Medio y las primeras redes de alcantarillado en la zona central” (Quevedo, Moya, y Unda 1994, 23).

38 A pesar que ya existía una clara delimitación y distinción territorial entre el centro, el sur y el norte, la ciudad seguía siendo compacta y las periferias se localizan alrededor de la ciudad antigua o del centro (Achig 1983). Uno de los barrios pericentrales más representativos era Toctiucó y San Sebastián.

En la segunda parte de la década de los años 1940, las condiciones físicas de los barrios populares se agudizaron por la ausencia de obras relacionadas con los servicios básicos (agua y alcantarillado) y el déficit de redes viales que los conecten con la ciudad. Esta problemática coincide con la visión instaurada en el primer Plan regulador, el cual focalizaba las inversiones en el centro-norte de la ciudad (Carrión, Goetschel y Sánchez 1997). La forma de gestionar los fondos públicos por parte de Alcaldía provocó un descontento generalizado en los sectores populares, que se manifestó en movilizaciones sociales, que pretendían presionar al municipio para que efectúe obras en los barrios marginados, pero sus pedidos no tuvieron el efecto deseado, pues las autoridades no realizaron obras específicas en aquellos sectores y muchas de las protestas fueron reprimidas por la policía nacional (Achig 1983). Es importante señalar que, la desintegración de muchas de las organizaciones barriales de Quito significó que las movilizaciones sean poco representativas y con un limitado número de participantes, este hecho ayudó a las autoridades locales, pues ellos señalaban que estas concentraciones eran poco representativas, ya que solo un pequeño número de inconformes eran los que protestaban en contra del municipio (Kingman 2006 y Durán 2000).

En los años 1950, la municipalidad modifica su forma de actuar, pues decide atender a la ciudad en su conjunto; con ello, muchos barrios empiezan a tener, por primera vez, redes de agua potable y alcantarillado, pero la brecha seguía aumentando entre los barrios populares y los sectores donde residían los grupos económicos medios y altos. Esta coyuntura fue el resultado de un hecho histórico y un fenómeno social particular. El primero se refiere a que desde inicios de la década de los años 1940 se empieza a elegir mediante votación general a las autoridades locales, lo cual cambió la forma de gestionar los recursos públicos, ya que el Alcalde electo³⁹ tenía que preocuparse de la ciudad como un todo y no solo del grupo de poder que le respaldaba (Carrión 1987 y Achig 1983). El segundo —referente con un acontecimiento social— tiene que ver con el empoderamiento de la organización barrial, y fue consecuencia del primer fenómeno, ya que la elección popular hizo que la ciudadanía considerara que las autoridades locales debían cumplir sus demandas, pues los representaban y por ello “la organización barrial [...] acudió permanentemente al Concejo Municipal a reclamar sus derechos y exigir solución a los problemas urbanos más urgentes” (Achig 1983, 72). El accionar de las organizaciones

39 El primer Alcalde Electo de Quito fue Jacinto Jijón y Caamaño, quien fue el precursor del Primer Plan Regulador de Quito.

barriales fue pragmático, y se valió “del mecanismo de Comisión General, a través de este expresaban los planteamientos al Cabildo y se mantenían pendientes del cumplimiento de sus resoluciones” (Achig 1983, 72).

Además de los cambios anteriores, las organizaciones barriales lograron que se incorporen individuos de sus localidades como miembros de los Cabildos, con ello podrían incidir en la agenda de la municipalidad. Esta integración la lograron a través de movilizaciones y presión al alcalde electo y al Consejo Municipal. Sin embargo, es importante señalar que las acciones de la mayoría de las organizaciones barriales de Quito (San Roque, San Marcos, San Juan, Chimbacalle, La Magdalena y la Tola) eran informales y aisladas, ya que no estaban coordinadas con otras agrupaciones. Esto se evidencia en la convocatoria, ya que las organizaciones no consiguieron movilizar a un número representativo de individuos, para que la municipalidad ceda ante sus pretensiones (Barrera 2001). Pero, a pesar de esta coyuntura, muchas de ellas lograron resultados concretos como la instalación del agua potable en la Tola, el electrificado en San Roque (Carrión, Goetsche y Sánchez 1997), la construcción de las redes de agua en la Magdalena y la Julio Moreno al sur de Quito, la implementación de juegos infantiles en el Placer Alto, la edificación del cerramiento del estadio de la Tola y Chimbacalle, la canalización de quebradas en los barrios del suroeste de la urbe y la construcción de varias vías de escala menor, que conectaban a la urbe con los distintos sectores populares (Achig 1983, 72-73).

A pesar de la informalidad de las organizaciones barriales en este periodo, el tipo de participación que se gestaba allí tenía un carácter universal, ya que la convocatoria era abierta para todos los residentes del barrio. Su dirigencia era elegida a través de una votación general y era electo el candidato que tuviera una mayoría simple (Barrera 2001). El tipo de participación era deliberativa, pues las decisiones se llegaban mediante consensos entre los residentes que participaban. Por último, existía un espacio con cierta institucionalidad, que era la Asamblea Barrial, allí se trazaba la hoja de ruta y las medidas que tomaría el barrio frente a su problemática (Carrión 1987).

3.2 La segunda etapa de participación (1960-1980)

Como se mencionó anteriormente en este capítulo, las iniciativas de la municipalidad en la década de los años 1970 se concentraron en el centro-norte de la ciudad (La Mariscal), provocando una brecha en cuanto a la oferta de equipamientos e infraestructuras y el abastecimiento de servicios básicos (luz, agua y alcantarillado) entre los barrios ubicados en la nueva centralidad urbana con las periferias urbanas y el sur de la ciudad (Carrión 1987). No obstante, a pesar de que la segregación o polarización urbana se profundizaba en la ciudad, los barrios populares y periféricos se enfocaron en demandar vivienda a las autoridades locales y nacionales. Esta preocupación era más recurrente en los nuevos asentamientos de la ciudad, pues consideraban que un “techo para toda la comunidad” era más importante que cualquier otra demanda (Barrera 2001). Por ello, crearon las cooperativas de vivienda, que a pesar de que tenían un objetivo claro,

[...] no dieron origen a un movimiento distinto; por lo general se mantenían poco movilizadas y, cuando lo hacían, no salieron de su aislamiento particular. Aquellas que sobrepasaban este nivel acabaron articulándose al movimiento de los barrios establecidos y de sus comités pro mejoras (Barrera 2001, 21).

En las cooperativas de vivienda únicamente podían participar los residentes del barrio que sean afiliados a esta organización. Para ello, debían cancelar una cuota inicial que servía para pagar por las labores que desempeñaba la dirigencia y los gastos administrativos de esta. El tipo de participación que se gestaba era deliberativo, pues todos los participantes habilitados tenían derecho a voz y voto. La dirigencia se elegía en una sesión extraordinaria, el candidato con una mayoría simple resultaba ganador y ocupaba ese cargo entre dos a cuatro años dependiendo de la reglamentación interna de la Cooperativa. Es importante señalar que, solo los miembros con una antigüedad superior a un año podían ser electos como representantes.

Las acciones emprendidas por este tipo de organizaciones –según el 70% de los líderes que fueron entrevistados y encuestados– no estaban acordes a la problemática de su comunidad y solo en ciertos casos lograron construir viviendas para sus socios, pero luego de décadas de solicitarlas a las autoridades, por ello muchos de sus líderes perdieron representatividad. De esta manera, este tipo de organizaciones construyeron una agenda alejada a de las necesidades puntuales de su barrio y la forma de gestionar sus recursos para alcanzar sus objetivos (edificar vivienda) no era eficiente, por lo que muchos de sus

líderes perdieron toda legitimidad con su comunidad y muchas de estas asociaciones dejaron de funcionar (Barrera 2001).

En la década de los años 1970, las condiciones de los barrios periféricos se empezaron a agudizar por la falta de aprovisionamiento de los servicios básicos (Carrión, 1987). Esta problemática, junto a la pérdida de legitimidad de las cooperativas de vivienda, hizo que los barrios busquen nuevas formas de organización como los comités barriales⁴⁰, los “que cobraron vigencia y notoriedad, ya que exigían al Concejo Municipal, la atención y la dotación de servicios y equipamiento para sus respectivos barrios y ciudadelas” (Achig 1983, 93). Al igual que las cooperativas, para poder ser socio se cancelaba una cuota inicial, pero con un valor mucho menor. Todos los sujetos habilitados podían ser representantes y tenían derecho a voz y voto, por lo que la participación era deliberativa. A diferencia de las cooperativas, los comités no tenían un objetivo predeterminado, sino que trazaban su agenda a partir de las demandas de los socios en la asamblea general, que era el lugar de reunión donde se elegían los representantes y se establecían las directrices (agenda anual). Estos espacios eran más dinámicos y participativos que sus antecesores, pues la decisión final sobre qué necesidades responder las hacían los socios del barrio. Cabe agregar que, varias organizaciones como el caso de Comité del Pueblo tenían un objetivo pre establecido que era construir vivienda y tomar suelo urbano, su meta al igual que todo este tipo de agrupaciones sociales, había sido definido por decisión de sus habitantes y se relacionaba con su problemática central. Es importante señalar que, este espacio estaba integrado por migrantes e individuos que no tenían la capacidad financiera para comprar una vivienda o un lote en la ciudad, por ello decidieron tomar tierras privadas al noroeste de la urbe (Borja 2011).

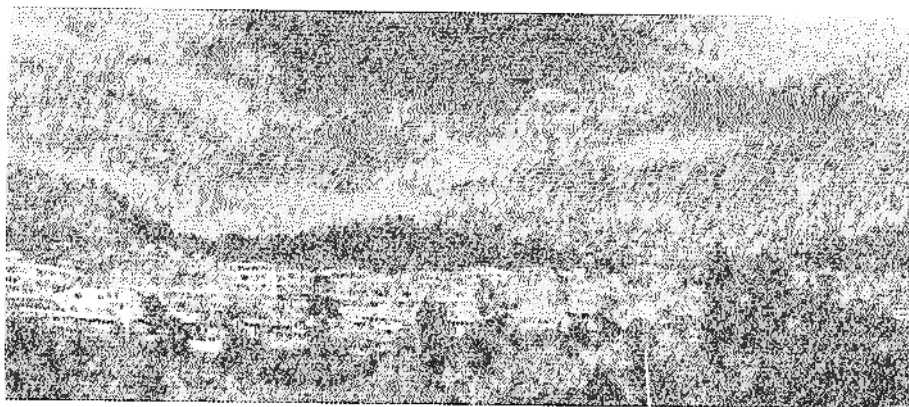
En ese contexto, en la década de los años 1970, se conformó una organización a partir del esquema expuesto anteriormente, era el Comité del Pueblo. Su origen “data de 1971, cuando se constituye el Comité Pro Vivienda Popular” (Bravo 1980, 10). Inicialmente, por la escala y el número de socios de esta organización, se habían configurado agendas contrapuestas a partir de los intereses de distintos caudillos, que representaban a distintos sectores de este movimiento (Borja 2011, 16). En esa dirección, el Comité del Pueblo era una organización que reunía a diez sectores de distintas partes de la ciudad,

40 Los comités barriales pretenden realizar obras auto-gestionadas o con el apoyo de la municipalidad en sus barrios. Mientras las nuevas organizaciones populares, tienen demandas heterogéneas que van desde la construcción de vivienda hasta las políticas de educación (Barrera 2001).

por ello su convocatoria no era barrial sino metropolitana (Achig 1983). En sus inicios, los miembros del Comité “intentaron invadir las tierras de la Fundación Mariana de Jesús ubicadas en el norte de Quito” (Borja 2011, 17), pero sus esfuerzos fueron truncados porque la Iglesia Católica tomó recaudos, y desde los púlpitos esparcían discursos que intentaban descalificar a esta organización y la tachaban de “comunista” (Bravo, 1980). Finalmente, no concretaron su pretensión por lo que tuvieron que buscar otros terrenos. Es importante señalar que, esta organización tenía en alguna medida un carácter legalista, “que sustentaba sus expropiaciones y tomas de tierra a partir de tres decretos firmados en 1938 por el presidente Alberto Enríquez, en ello se contemplaba ‘pagar los terrenos tomados o expropiados’ a un sucre el metro cuadrado” (Borja 2011, 18).

Después de su primera toma ilegal, el Comité del Pueblo modificó su táctica, ahora pretendía “pagar 10 sucres el metro cuadrado. El municipio de Quito se ofreció a facilitar la operación con la familia Mena del Hierro, propietaria de una hacienda ubicada al sur de la urbe, la misma que fue finalmente expropiada” (Borja 2011, 18), pero no para esta organización, sino en beneficio del Banco Ecuatoriano de la Vivienda. Esta decisión fue tomada por el dictador Gral. Guillermo Rodríguez Lara (1972-1978). Esta maniobra política hizo que el Comité del Pueblo movilice alrededor de 20.000 personas a las calles, lo que generó un clima de tensión, entre las autoridades y los individuos de esta organización (Bravo 1980).

Gráfico 6. El Comité del Pueblo en el 2011



Fuente: Archivo personal

En esa coyuntura, la Facultad de Arquitectura de la Universidad Central⁴¹ se une al Comité del Pueblo en su lucha. De esta manera, docentes, estudiantes y pobladores emprendieron la tarea de localizar en la ciudad un terreno que preste las condiciones para que se pueda asentar toda esta población. Así, se ubicó la hacienda La Eloísa, cuyos propietarios negociaron con los dirigentes, que cada metro cuadrado tenga un valor de 11 sucres, esta tarifa fue aceptada por la organización (Bravo 1980). El valor total “de compra fue por 16 millones de sucres, alrededor de 900 mil dólares en ese momento” (Borja 2011, 19). En el gráfico 6 se puede observar parte de lo que fue la hacienda La Eloísa y ahora el Comité del Pueblo.

A finales de la década de los años 1970, el Comité del Pueblo entró en un estado de estabilización, porque los dirigentes habían logrado materializar las aspiraciones de su comunidad, por ello decidieron involucrarse en la arena política. Así, en 1978, la dirigencia negoció, con presidente Jaime Roldós, cuotas políticas para que ellos y sus allegados se instalen en alguna entidad del Estado (Bravo 1980). Además, Carlos Rodríguez, máximo dirigente de esta organización, quiso ser alcalde de Quito, pero perdió las elecciones y, a finales de los años 1980, desapareció del panorama político. Es importante señalar que, cuando el Comité del Pueblo entró en su etapa de estabilización, la militancia desapareció, lo que marcó el fin de esta organización. De esta manera, al igual que Bravo (1980) y Borja (2011), se considera que las organizaciones de los años 1970 se caracterizaban por desmovilizarse, una vez que conseguían materializar sus aspiraciones, las que eran producto de las necesidades insatisfechas de su comunidad.

41 “[E]l año 74 amaneció con los estudiantes y arquitectos de la Universidad Central haciendo de agrimensores y lotizadores de La Eloísa, animados de un contagiante ‘espíritu revolucionario’. Lastimosamente, lo dibujado en planos no pudo ponerse en práctica in situ, lo que fue un buen pretexto del PCMLE para deshacerse de los máximos dirigentes del Comité del Pueblo, expulsándolos ‘por traición’. El proceso culminó con enfrentamientos físicos graves cuando el Comité del Pueblo y sus dirigentes quisieron tomarse la FEUE (junio de 1977) e imponer en la organización estudiantil sus alfiles, toda una debacle y quizás el preludio de su etapa de institucionalización” (Borja 2011, 19).

3.3 La tercera etapa de participación (1980-1990)

En la década de los años 1980, se consolidó el fenómeno de segregación socio-espacial en Quito, porque -como ya se señaló en este capítulo- la municipalidad incentivó las inversiones en el hipercentro, particularmente en el eje comercial y financiero, localizado entre la Mariscal y la Carolina en el centro-norte de la ciudad. Esta forma de actuar se estructuró a partir de una visión, en la cual se jerarquiza lo privado sobre lo público, pues lo que se pretende es responder a las necesidades del mercado y fomentar la atracción de inversiones privadas en la urbe. Además, esta perspectiva considera que la brecha del abastecimiento de servicios básicos (luz, agua y alcantarillado) y la distribución equitativa de equipamientos e infraestructuras no es relevante frente a fomentar un capital económico que genere réditos para el gobierno local (Carrión 1987).

Como consecuencia de este panorama adverso, muchas organizaciones barriales intentaron replicar la estructura organizacional y la visión del Comité del Pueblo, pues para ellos era el único camino que tenían para poder materializar sus aspiraciones. Así, plantearon una fórmula que consistía de dos acciones: coordinar con diversas organizaciones para poder movilizar un núcleo importante de individuos (García 1985, 21) y tomar tierras privadas con un contingente amplio de personas de diversos barrios para luego presionar a los dueños para que les vendan el predio a un costo bajo (Borja 2011, 29). Cabe agregar que, las necesidades principales de las organizaciones de los años 1980 eran tres: suelo urbano, vivienda y abastecimiento de redes de vialidad, y servicios básicos. Pero las administraciones municipales de los años 1980, salvo la de Rodrigo Paz (1988-1992), invirtieron en grandes proyectos urbanos (aeropuerto, grandes sistema viales y la renovación del Centro Histórico) y no en las problemáticas específicas de los grupos subalternos.

Sin embargo, no todas las organizaciones barriales funcionaron de la misma manera que el Comité del Pueblo, este fue el caso de los Barrios del Noroccidente de Quito. Esta organización agrupaba alrededor de 70 barrios ubicados en las laderas del Pichincha con una “población de alrededor de 80.000 personas, en un área aproximada de 1.600 hectáreas (8% de la superficie de Quito)” (Unda 1998, 13). El modelo que implementaron fue la negociación directa con los propietarios del predio, para después de un acuerdo, adquirir

las tierras⁴². Sin embargo, la gran mayoría de las ventas eran irregulares, a diferencia del Comité del Pueblo donde la adquisición de las tierras se hacía a través de medios legales y con el consentimiento del dueño (Borja 2011).

El proceso de adquisición ilegal tenía como protagonista al traficante de tierras, el cual se hacía pasar por el dueño del predio y mostraba los siguientes documentos a los posibles compradores para convencerlos de su autenticidad. Entre ellos estaba el trazado vial, la lotización de la urbanización y un supuesto título de propiedad. Las ventas ilegales funcionaban de dos maneras. En la primera,

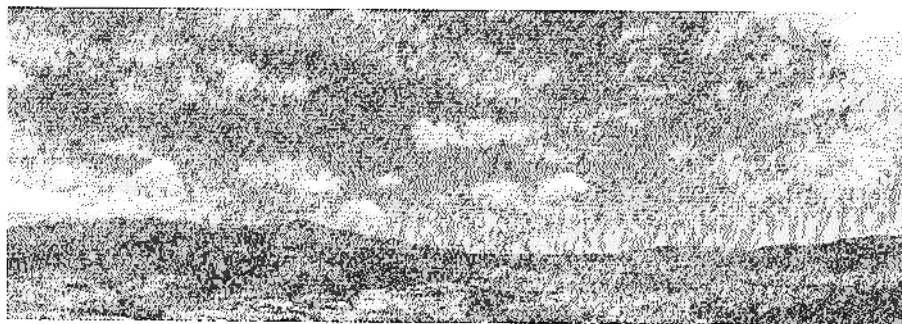
[...] el supuesto dueño del predio (traficante de tierras) luego de la cancelación, hacía un recibo por el valor del dinero que le entregaban los pobladores, por unos lotes dibujados en un croquis. Luego se procedía a la entrega física del lote, ritual que consistía en convocar a los 'beneficiarios' a la supuesta urbanización e indicarles cual era el espacio que les correspondía. La segunda, consistía en presentar los lotes como "terrenos para huertos familiares". Se dividía la hacienda en polígonos de 2000 a 3000 metros cuadrados, se hacía aprobar la venta en el IERAC como si fuesen "terrenos para la producción" y se los vendía legalmente. En muchos casos, los lotes los compraban tres o cuatro personas que se asociaban al efecto, o sea, el lote estaba fraccionado antes de que se firmen las escrituras (Borja 2011, 30).

Es importante señalar que, previo al proceso de legalización, las autoridades locales intentaron desalojar a los "invasores" de las tierras tomadas ilegalmente. Una de esas iniciativas fue el Proyecto del Cinturón Verde, el cual señalaba que para proteger a las laderas del Pichincha ningún asentamiento humano podía estar localizado arriba de los 3.000 metros sobre el nivel del mar, así la ciudad protegería sus bosques y quebradas. Este era el caso de los Barrios Noroccidentales, pues la gran mayoría estaban ubicados en las laderas del Pichincha sobre la cota de 3.000 metros (véase Gráfico 7). Esta coyuntura hizo que se cree la Federación de Barrios Noroccidentales, la que representaba jurídicamente a todos estos asentamientos (Unda 1998). Una vez puesta en funcionamiento esta organización, se decidió que se movilicen miles de habitantes a las oficinas municipales para detener este proceso. Otra de las maniobras que utilizaron fue impedir el acceso de las fuerzas del orden y permanecer en las viviendas para que la maquinaria pesada no pueda

42 "Solo tres barrios se formaron a partir de invasiones y del modelo producido por el Comité del Pueblo, estos fueron: La Pisullí, Jaime Roldós y Atucucho" (Borja 2011, 29).

destruirlas. Cabe señalar que, en este momento, la Federación de Barrios Noroccidentales no tenían un status legal como dueños del terreno que estaban ocupando.

Gráfico 7. Barrios Noroccidentales de Quito 2010



Fuente: Archivo personal

En ese contexto, luego de poseer un status legal en torno a la propiedad de sus terrenos, la Federación estructuró su comité pro-mejoras. Este comité buscó que se generen iniciativas entre su organización y el gobierno local. El resultado más importante fue la implementación del Plan de Desarrollo Vecinal, que servía para articular recursos económicos públicos y privados, para materializar distintas metas como el “mejoramiento barrial, manejo medioambiental, fomento de microemprendimientos económicos y fortalecimiento organizativo” (Unda 1998, 19). Los objetivos conseguidos por este Plan lograron posicionar a la Federación y a sus líderes. Sin embargo, es importante señalar que uno de los factores fundamentales del éxito de esta iniciativa fue por el respaldo de colectivos como Ciudad. A finales de los años 1980, la Federación de barrios, al igual que el Comité del Pueblo, luego de conseguir sus metas, se produjo un proceso de desmovilización interna que marcó el fin de esta organización (Unda 1998).

El tipo de participación que se gestaba en la Federación era deliberativo y decisivo, porque todos los sujetos habilitados podrían ser representantes y tenían voz y voto; y, además, esta organización, a través de las mingas y de recursos económicos autogestionados, pudo materializar muchas de sus aspiraciones (Borja 2011). El máximo espacio de participación era la asamblea general, aquí se elegían a los representantes y se desarrollaba la agenda anual. La activación de la asamblea la realizaba la dirigencia o a través de un pedido formal efectuado por un número representativo de moradores. La Federación de

Barrios del Noroccidente de Quito tenía un esquema más dinámico de participación que el Comité del Pueblo, porque pudo generar un proceso de transición de ser un barrio informal a obtener un estatus legal, para luego emprender acciones de desarrollo comunal, de manera más ordenada y con mejores resultados que los logrados por el Comité.

A finales de la década de los años 1980, la municipalidad estableció que, para poder recibir obras, los barrios tenían que ser regulares, es decir tener el título de propiedad y el trazado vial aprobado, además tenían que poseer personería jurídica. Con ello, muchas de las organizaciones barriales no pudieron adaptarse a las nuevas reglas de juego y desaparecieron (Unda 1998 y Borja 2011). Este hito marca el fin de los procesos espontáneos de organización que surgieron en los barrios (Unda 1998) y dan paso a nuevas formas asociativas que intentaban conseguir sus metas alineándose a los parámetros legales y a los mecanismos participativos propuestos por la municipalidad. De esta manera, desde la década de los años 1990 hasta la actualidad se configuraron distintas organizaciones como las cooperativas y los comités pro-mejoras, estos últimos se han podido adaptar a todos los cambios impuestos por el municipio.

En los siguientes capítulos se tratarán dos cuestiones que condicionaban el éxito de la acción comunitaria de los barrios desde la década de los años 1990 hasta la actualidad, las nuevas formas de organización barrial y los mecanismos participativos.

4 Reflexiones finales

La crisis urbana en el caso de Quito se ha manifestado en los procesos de segregación socio-espacial que se generaron a partir de las contradicciones en los procesos de organización espacial. Los que privilegiaron la inversión en los enclaves o en los espacios que beneficiaban a los grupos de poder (Carrión 1987, 201). Este proceso inició con el surgimiento de los primeros higienistas. Su interés radicaba “en generar un crecimiento normal de la urbe y de su población y [...] mejorar las condiciones de vida y de salud del conjunto de los habitantes” (Kingman 2006, 301-302). Su propuesta de ordenamiento urbano se anclaba dentro de una reforma sanitaria que marcaba los asentamientos populares

como zonas enfermas, que debían ser separadas del sistema urbano y en un sistema de clases que terminó por polarizar a los sectores populares de la urbe.

En la década de los años 1940, a partir de la implementación del Primer Plan regulador, Quito es concebido como una unidad territorial. Pero esta forma de organización termina por separar a los sectores populares de los grupos sociales más acomodados. Los primeros se localizarían en el sur, mientras que los segundos, en el norte. Además, todos los equipamientos de comercio, salud, educación y recreación se ubicarían en el norte, lo que muestra un claro desbalance en la estructura urbana propuesta. La razón de esta forma de actuar era que el municipio pretendía que el proceso de crecimiento y desarrollo de la urbe se configure a partir de una tendencia natural (separación de los sectores sociales por poder adquisitivo) y sin tensiones sociales. Este punto de partida hizo que hasta la actualidad haya una clara diferenciación entre el norte y el sur de la ciudad. Además, este proceso género que se agudice el fenómeno de segregación socio-espacial y se polaricen dos zonas de la ciudad a partir de un sistema que agrupa a sus residentes a partir de su poder adquisitivo. Es importante señalar que el aprovisionamiento de servicios básicos se lo realizó primero en el norte.

Las formas de organización espacial de la década de los años cincuenta no se ejecutaron a partir de una visión integral, lo que terminó por funcionar como un programa de inversiones que estuvieron focalizadas al norte de la urbe. Además, el carácter de las intervenciones tanto en el norte como el sur de la ciudad trató de resolver problemas superficiales y de crear un sistema redistributivo, para que no se profundice la segregación socio-espacial.

El hito que marcó la década de los años sesenta fue el desarrollo del Plan de 1967 el que estableció una política de usos de suelo y el desarrollo de equipamientos e infraestructuras. En cuanto al primer punto, se podría señalar que las zonas fabriles desde el urbanismo moderno fueron definidas como incompatibles con el uso residencial, por ello al estar ubicadas únicamente al sur de la ciudad terminaban por generar espacios segregados. En cuanto al equipamiento, este fue ubicado al centro-norte de la urbe haciendo que la oferta de servicios se concentre en un solo espacio de la ciudad, provocando una clara diferenciación entre este espacio y el resto de la ciudad.

La década de los años setenta, tuvo como punto de referencia el Plan de 1973, que constituyó a Quito como una estructura Metropolitana, esta configuración tuvo varios objetivos. El primero fue que los organismos internacionales dieran crédito al gobierno local para el desarrollo de obras por el aumento de escala, y lo segundo, era construir un sistema que funcione en beneficio de la ciudad consolidada. Las intervenciones de este periodo se concentraron en el nuevo eje comercial y financiero de la ciudad (La Mariscal), favoreciendo a las iniciativas privadas. Esta lógica no contempló obras específicas para los territorios segregados de la ciudad. Desde este momento por la concentración de recursos en la nueva centralidad urbana de La Mariscal la segregación empieza a funcionar a partir de un sistema centro-periferia.

Los años ochenta están marcados por el desarrollo del Plan Quito de 1980, el que estableció una lógica privada en la gestión pública. El municipio incluyó varias formas para abastecer de los servicios básicos a los sectores populares, pero esta acción fue insuficiente pues las demandas de estos grupos eran otras y las brechas en la ciudad habían crecido exponencialmente (Carrión 1987). Además, en este periodo se siguió priorizando las inversiones en la nueva centralidad urbana, lo que termina por configurar un sistema de ciudades duales, que se caracteriza por ser un sector con una alta gama de equipamientos e infraestructuras y una cobertura de servicios que no presenta brechas, y otro, totalmente desabastecido y lleno de demandas. Con la particularidad que el primer espacio es inaccesible por los altos valores del precio de la vivienda y del suelo urbano.

Las problemáticas fomentadas por las formas de distribución espacial, quisieron ser contrarrestadas en las siguientes administraciones municipales, pero la brecha que se había construido históricamente entre el Hipercentro y el resto de la urbe era demasiado grande (MDMQ 2011). Además, las intervenciones desde la década de los años noventa se concentraron en grandes proyectos urbanos como la Rehabilitación del Centro Histórico de Quito, el desarrollo del circuito vial y el nuevo Aeropuerto, lo que refleja que el interés de las autoridades desde los años cuarenta sigue siendo el mismo, priorizar el circuito económico de la ciudad, para luego resolver las problemáticas concretas de su territorio. Para autores como Soja 2008, esa forma de actuar fomenta la polarización de espacios y termina por desarrollar sistemas urbanos altamente segregados.

Las formas organizativas en Quito son un producto de las demandas insatisfechas por parte del gobierno local. Las organizaciones sociales de la década de los años 1930

pretendían que la municipalidad construya obras de agua y alcantarillado para los sectores populares; pero, por la falta de liderazgo y una estructura informal, no se logró materializar sus pedidos. Las organizaciones barriales de la década de los años 1940, 1950 y 1970 tenían una estructura organizacional más sólida que sus predecesoras, su principal forma para canalizar sus demandas era la movilización social y las mingas. Los espacios de participación que proponían eran deliberativos, pues todas las personas tenían voz y voto. La misma comunidad construía su agenda a partir de la problemática concreta de sus barrios, que era un producto del retiro parcial o total de la obra pública municipal en su localidad.

El hito que marca la participación en la década de los años 1970 es el surgimiento del Comité del Pueblo, este cambia las formas de funcionamiento de todas las agrupaciones de la ciudad, y provoca un efecto puntual: toda organización intenta copiar su modelo para conseguir su éxito. Sus demandas se constituían en tres temáticas: vivienda, suelo urbano y servicios básicos. Estas eran un producto de la concentración histórica de recursos en el centro-norte de la ciudad y de la visión de los años 1960 y 1970, que priorizaba el desarrollo de la nueva centralidad urbana ubicada en la Mariscal y dejaba desatendidos a los barrios populares y las periferias urbanas. Otro de los puntos importantes es que cuando lograron materializar sus demandas, entraron en un proceso de estabilización que desmovilizó a sus miembros y terminó por desaparecer a esta organización.

Los años 1980 se caracterizaban por el surgimiento de organizaciones que intentaban copiar el modelo del Comité del Pueblo, como la Federación de Barrios Noroccidentales de Quito. Esta organización tenía un esquema más dinámico de participación que el Comité, porque pudo generar un proceso de transición de ser un barrio informal, a obtener un estatus legal para luego emprender acciones de desarrollo comunal, de manera más ordenada y con mejores resultados. La Federación, al igual que el Comité del Pueblo, una vez que consiguió materializar las aspiraciones de la comunidad, sufrió un proceso de desmovilización que le condenó a desaparecer. Cabe señalar que, la municipalidad estableció que, para poder recibir obras, los barrios tenían que ser regulares; es decir, la organización barrial debía tener personería jurídica, cada uno de los moradores debía poseer el título de propiedad de su lote y el barrio tenía que haber aprobado el trazado vial por parte de las autoridades locales. A partir de esta coyuntura, muchas de las organizaciones barriales no pudieron adaptarse a las nuevas reglas de juego y desaparecieron (Unda 1998 y Borja 2011). Este hito marca el fin de los procesos espontáneos de organización que surgieron en los barrios (Unda 1998) y dan paso a nuevas formas asociativas que intentan conseguir sus

metas alineándose a los parámetros legales y a los mecanismos participativos propuestos por la municipalidad.

Para finalizar, se podría inferir que los procesos de organización espacial en Quito, ya sean contruidos a través de planes, políticas, programas u obras focalizadas, terminaron por privilegiar el centro-norte de la urbe, lo que provocó que la ciudad tenga un sistema polarizado y segregado. Esta problemática hizo que se conformen grupos sociales organizados en los barrios, que a través de diferentes formas querían que sus demandas sean atendidas. Las organizaciones en Quito tuvieron diferentes estructuras, dependiendo del periodo de cuando fueron desarrolladas, pero comparten dos particularidades: son una respuesta a la inequidad urbana o la segregación espacial y, que luego de conseguir sus metas, tiendan a desmovilizarse y desaparecer.

CAPÍTULO III: Capacidad organizativa

En el capítulo anterior se expusieron las dinámicas de participación popular en Quito que se gestaron desde inicios del siglo XX hasta la década de los años 1980. En relación con esto último, en el capítulo tres, siguiendo la línea temporal, se analizarán las formas asociativas que surgieron en la década de los años 1990 e inicios del siglo XXI que son el resultado de las nuevas reglas de juego impuestas por la municipalidad y el desgaste de las organizaciones barriales a finales de los años 1980. El periodo en el que transcurre este análisis está marcado por dos hitos: la consolidación y formalización de las organizaciones barriales a través de las cooperativas barriales y los comités pro-mejoras y la implementación por parte de la municipalidad de distintos mecanismos de participación ciudadana. Esta exposición tiene la finalidad de explicar las formas de organización barrial que se gestaron en este periodo, y establecer si los ejercicios participativos propuestos por el gobierno local toman en cuenta las aspiraciones de la comunidad.

En ese contexto se presume que, el capital social de las organizaciones barriales podría generar un proceso progresivo de fortalecimiento de las redes asociativas y de la democracia participativa a través de la articulación con las asambleas de presupuesto participativo (APP) del DMQ (Putnam 1993; Burbano 2003; Montecinos 2006). De esta manera, se analizó la capacidad organizativa de las distintas organizaciones barriales en cada uno de las ocho administraciones zonales del Distrito Metropolitano de Quito.

La capacidad organizativa está relacionada, por un lado, con las trayectorias de acción colectiva de los actores sociales, que -en este caso de estudio- corresponde a la historia compartida de las distintas organizaciones barriales que participan de las APP, a la interacción interna de las redes barriales, que se relaciona con la capacidad de generar escenarios que promuevan la intermediación, fortalezcan la capacidad de encuentro y canalicen hacia la acción las aspiraciones de las organizaciones barriales.

En términos metodológicos, se realizó encuestas y entrevistas con los líderes barriales y moradores de los barrios y parroquias de las ocho administraciones zonales

(AZ), inicialmente, las interrogantes buscaron indagar en los intereses que motivaron la creación de las organizaciones barriales, para después preguntar en torno a la estructura, el funcionamiento, los espacios de intermediación que ofrecen y la institucionalización que caracteriza a estas redes. A partir de este proceso, se pudo explicar la trayectoria de las organizaciones y de sus líderes; y los escenarios propuestos por las mismas y conocer si estos promueven la intermediación, fortalecen la capacidad de encuentro y canalizan las aspiraciones de la comunidad. Por último, se describió cómo se preparaban las organizaciones barriales para poder participar en las asambleas de presupuesto participativo y las relaciones de poder que se configuraban entre la municipalidad, los líderes y la comunidad.

1 Capacidad organizativa en el DMQ

Como se señaló en el capítulo anterior, las dinámicas de participación popular en Quito, desde la planificación moderna de la ciudad gestada en 1940 hasta la actualidad, se desarrollaron a partir de dos particularidades. El rasgo distintivo de la primera era que las movilizaciones sociales que se efectuaron en distintos periodos y zonas de la ciudad perseguían un objetivo en común, que era presionar a la municipalidad para que sus necesidades sean incluidas dentro de la agenda pública de la Alcaldía de Quito; mientras que la segunda se caracterizaba por la homogeneidad de las demandas de los barrios que estaban en un proceso de crecimiento y consolidación, que lo que solicitaban eran obras de primera necesidad, como luz, agua y alcantarillado y una red vial que los conecte con el resto de la ciudad. Cabe señalar que, la mayoría de las agrupaciones sociales desde 1940 hasta 1990 no habían sido formalizadas legalmente. Esta dinámica ocasionaba problemas, porque la municipalidad priorizaba la implementación de obras con agrupaciones sociales reconocidas formalmente por el gobierno central y local, y legitimadas social y jurídicamente por su comunidad.

En relación con lo anterior, los grupos sociales que presionaban a las autoridades pertenecían a sectores económicos bajos y la escala de la movilización que generaban era barrial. Una de las causas por la que no tuvieron poder de convocatoria era que entre los dirigentes barriales no llegaron a generar acuerdos, ya que cada uno de los líderes tenía su propia agenda y buscaba su propio protagonismo político (Gallego Unda y Vivero 2003).

No obstante, las organizaciones de la década de los años 1990, en alguna medida, lograron movilizar inversión hacia su comunidad, pero esta seguía siendo insuficiente para poder cubrir sus demandas. La participación que se gestaba en estos espacios era de carácter deliberativo, ya que todos los miembros de la comunidad tenían derecho a intervenir en las reuniones, pero las decisiones que se acordaban no eran vinculantes con la agenda Municipal.

Esta coyuntura comenzó a cambiar con la consolidación de dos organizaciones: el Comité del Pueblo y los barrios noroccidentales. Estas plantearon una nueva relación entre la comunidad y la Alcaldía, porque tenían un poder de convocatoria masiva que servía para presionar al municipio y, además, poseían una estructura interna que les permitía autogestionar obras y tener una visibilidad en los medios de comunicación, lo que hizo que sus líderes se transformen en actores políticos locales. Sin embargo, a pesar de la presencia política de estas organizaciones, dentro de la misma se cuestionaba que sus dirigentes buscaban obtener sus propios beneficios y no los de la comunidad. Además, por el vertiginoso ascenso de estas agrupaciones y la concreción de sus objetivos, como la legalización de sus tierras y el desarrollo de los servicios básicos y las redes de movilidad, muchos de sus asociados se desvincularon, porque ya habían alcanzado las metas originarias propuestas. En relación con esta dinámica, estas organizaciones perdieron fuerza y protagonismo político, ya que no movilizaban a un sector importante de la población, y porque sus líderes, con el paso del tiempo, pasaron a formar parte de distintos partidos políticos, lo que les quitó legitimidad en su barrio. Esto refleja en alguna medida la trayectoria de las organizaciones sociales en Quito, puesto que luego de conseguir sus objetivos se desmovilizaban.

El tipo de participación que se generó en las dos agrupaciones mencionadas fue de tipo deliberativo y decisorio, pues las demandas acordadas con la comunidad se concretaban a partir de la presión política, acuerdos con la municipalidad y, en menor medida, por la autogestión. Además, se podría señalar que el proceso de activación dependía de la voluntad de la propia ciudadanía, y los espacios de reunión entre los actores barriales y del gobierno local se convocaban de abajo hacia arriba. Cabe señalar que, cuando estas organizaciones perdieron vigencia en Quito, no se conformaron otras que tengan el poder de convocatoria ni la presencia mediática que tuvieron las mismas. Por ello, los barrios desde inicios del siglo XXI, aprendiendo las lecciones de las agrupaciones barriales de la década de los 1990, configuraron otro tipo de asociación que tenía un rango de maniobra y visibilidad menor, pero era más eficiente respecto a materializar las aspiraciones de la

comunidad a través de la autogestión y el acoplamiento con los ejercicios de cogestión propuesto por la municipalidad.

En ese contexto, es importante señalar que, donde se localizaban las zonas comerciales y donde residían los sectores económicos medios y altos, los habitantes de esos lugares tenían en la mayoría de los casos cubiertas las obras de primera necesidad y las redes de vialidad, por lo que no tuvieron que presionar por este tipo de demandas a la municipalidad. Además, estos barrios, al estar ubicados relativamente cerca del centro urbano, tenían muy próximo de sus residencias parques de escala metropolitana, la oferta cultural y las zonas de servicios comerciales y financieros. Esta disposición espacial reflejaba el dualismo de la ciudad, ya que en la misma urbe convivían espacios altamente atendidos y otros dejados a su suerte (Vallejo 2008).

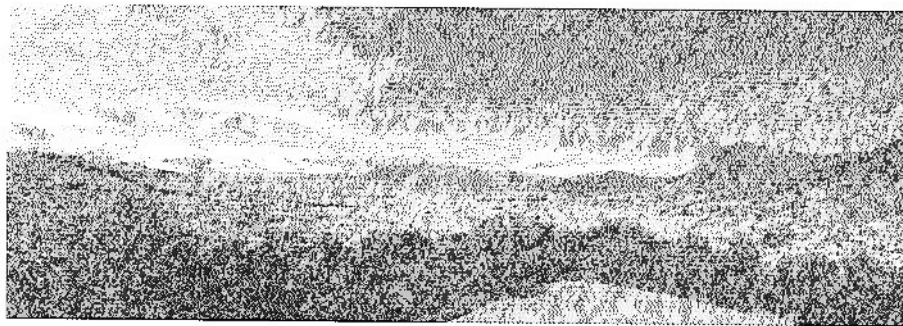
Después de haber caracterizado de manera general las organizaciones barriales que se desarrollaron en Quito, a continuación, se describirá, en un primer momento, su estructura organizativa, para luego exponer la historia compartida y los intereses comunes que motivaran su creación, después se analizará el funcionamiento y los espacios de intermediación que caracterizan a estas redes. Finalmente, se describirá cómo los líderes de estas organizaciones canalizan las aspiraciones de la comunidad en las asambleas de presupuesto participativo, cuáles son los medios de presión que utilizan ante la poca visibilidad que tienen sus demandas y qué mecanismos de autogestión tienen en caso de no obtener respuesta del municipio.

2 Organización barrial

Los residentes de distintos barrios periféricos e informales de la ciudad de Quito comparten una historia en común, la de que sus exigencias no habían sido tomadas en cuenta como prioritarias por algunas administraciones municipales, debido a las reglas de

juego⁴³, la voluntad política y los recursos limitados de la municipalidad (Barrera 2000). (Ver gráfico 8) Frente a este contexto adverso, los residentes de los barrios populares decidieron en su gran mayoría organizarse para gestionar problemáticas conjuntas de forma autónoma o a través del municipio. De esta manera, se conformaron distintas organizaciones como: las cooperativas barriales, asociaciones y los comités pro-mejoras. Las tres surgieron desde abajo por la iniciativa de sus miembros y porque sus aspiraciones no fueron tomadas en cuenta por la municipalidad (Gallego Unda y Vivero 2003).

Gráfico 8. Sur de Quito 2011



Fuente: Archivo personal.

A continuación, se explicará brevemente las dos primeras, para luego profundizar en el comité pro-mejoras, ya que es la organización barrial que más se ajusta a las reglas de juego propuestas por la municipalidad. Cabe señalar que, en la encuesta aleatoria que se realizó a los líderes barriales de las ocho administraciones zonales que participaban en las asambleas de presupuesto participativo desde el 2010 hasta el 2013 todos ellos presidían un comité de pro-mejoras barriales.

Las Cooperativas barriales fueron el esquema más utilizado desde la década de los años 1990 hasta inicios del siglo XXI. Estas tenían una doble función: representaban

43 Uno de los requisitos establecidos por la municipalidad para poder solicitar obras es que el barrio este regularizado y otro es que tenga el 50% de sus predios habitados. La primera condición limita que los barrios irregulares participen y la segunda restringe la participación de los barrios periféricos que están en proceso de consolidación, ya que su nivel de habitabilidad está por debajo del 50% (MDMQ 2011).

jurídicamente a los barrios y canalizaban a través de una caja de ahorro los propósitos de los socios. Cabe señalar que, una de las razones por las que se formalizaron las organizaciones sociales en Quito fue porque el municipio, desde mediados de la década de los años 1990, exigió que, para poder solicitar obras, su interlocutor (líder barrial) tenía que representar jurídicamente a un grupo de residentes de un barrio o una parroquia. Esta condicionante que pidió la Alcaldía era porque, en el DMQ, una parte importante de las organizaciones no tenían una estructura formal, no poseían un representante legal y muchas de ellas no representaban a la comunidad en cuanto a sus aspiraciones y la legitimidad de sus dirigentes.

Las demandas que solicitaban los socios eran de tres tipos: infraestructura básica (trazado vial, redes de luz, agua y alcantarillado), infraestructura vial (aceras, redes viales internas y de interconexión con la ciudad como adoquinados) e infraestructura especializada (parques, obras de mejoramiento urbano y vivienda). No obstante, el municipio únicamente desarrollaba obras en el segundo y tercer eje. Por ello, las obras de infraestructura básica o inicial se tenían que autogestionar por los socios y la dirigencia de la cooperativa barrial, porque, para el municipio, este tipo de obras son parte de la responsabilidad del dueño o dueños del predio que se va a lotizar.

Los fondos que se recaudaban por la inscripción de cada socio y el pago de multas por las inasistencias a las reuniones y a las mingas barriales, se depositaban en una cuenta de ahorro del banco o de la entidad financiera definida en las asambleas. Este esquema fue dejado de lado paulatinamente desde el 2010, porque no era dinámico, por lo extenso del tiempo para recaudar los fondos de inscripción por parte de la directiva, lo cual impedía que se conforme la cooperativa y retrasaba el pedido de obras al municipio. Estos espacios, con el paso del tiempo, fueron reemplazados por los comités pro-mejoras, porque tenían un formato más ágil y se adecuaban mejor a las reglas de juego establecidas en los mecanismos de participación del gobierno local. Las cooperativas que aún funcionan son un reminisciente de las formas asociativas barriales que se desarrollaron a mediados de la década de los años 1990.

En cuanto al funcionamiento de las cooperativas barriales, el espacio donde se consolidaban los acuerdos y la agenda a seguir era la asamblea barrial. El tipo de participación que se gestaba era deliberativa y decisoria, porque en este espacio todos los socios habilitados tenían la oportunidad de exponer su inconformidad y señalar las posibles obras

prioritarias para la comunidad y, a través de la autogestión, podrían implementar obras sin depender de la municipalidad. Los sujetos habilitados para participar en las Asambleas eran todos los socios que estaban al día con sus cuotas ordinarias y extraordinarias. El proceso de activación de estos espacios dependía de la voluntad política de los líderes y, en alguna medida, de todos los socios.

Sobre ese marco, para muchos dirigentes “las Cooperativas Barriales son un espacio que se generó a partir de la desatención del municipio a las demandas sociales de los barrios, [...] y su desuso se debe a que no se pudieron adaptar a los mecanismos actuales de participación”.⁴⁴ Además, la mayoría de líderes barriales, como Pedro Guapi (líder del Barrio Colinas del Sur) –en conversación con la autora, en marzo del 2011– sostienen que existe una percepción generalizada en la comunidad:

*[...] que este mecanismo favorece en la toma de decisión a la dirigencia, lo que sin importar si es cierto o no, tensiona la relación entre los líderes y los residentes de una determinada localidad, por ello en nuestros barrios se implementó con gran acogida los Comités Pro-Mejoras ya que ofrecen en el imaginario de la gente un nuevo comienzo, alejado del supuesto autoritarismo de los dirigentes de las Cooperativas.*⁴⁵

Las asociaciones barriales son un esquema de organización que desde sus inicios tuvo un propósito específico establecido por parte de sus miembros, el cual no movilizaba a todos los integrantes de una comunidad porque el objetivo solo representaba a una parte de los residentes. Las demandas de estas formas de agrupación estaban relacionadas principalmente con actividades concretas como recreación, vivienda, género y cultura. Para muchos dirigentes, salvo “el tópico de vivienda, el resto no genera interés en la comunidad porque no se relacionan con sus demandas y problemáticas específicas”.⁴⁶ Cabe señalar que el carácter especializado de este tipo de organizaciones hace que sus integrantes también tengan particularidades en común, como la edad en las asociaciones juveniles y el género en las mujeres cabeza de familia.

44 Pedro Guapi (Líder del Barrio Colinas del Sur, en conversación con la autora, marzo de 2011.

45 Pedro Guapi (Líder del Barrio Colinas del Sur, en conversación con la autora, marzo de 2011.

46 Pedro Guapi (Líder del Barrio Colinas del Sur, en conversación con la autora, marzo de 2011.

En relación con esto último, las asociaciones de mujeres y juveniles siguen funcionando con relativo éxito, pero sus propósitos suelen estar al margen del tipo de obras que se establecieron en el presupuesto participativo, por lo que su financiamiento lo buscan por fuera de este mecanismo, a través de sus miembros y de aportes específicos de intuiciones del gobierno central, organismos de cooperación internacional y de distintas ONG (Vallejo 2009). El tipo de participación que se gestaba en estos espacios era deliberativo, ya que todos los socios habilitados tenían la oportunidad de exponer sus dudas, inconformidades y propuestas. Los sujetos habilitados para participar eran todos aquellos que no hubieran infringido las disposiciones de la directiva y estuvieran al día en sus cuotas ordinarias. El proceso de activación dependía del poder de convocatoria de la directiva, la que muchas veces perdía legitimidad con sus asociados porque no cumplía con las demandas de los residentes del barrio. Esta problemática se generaba porque este tipo de organizaciones no habían sido concebidas para tener una caja de ahorro, lo que limitaba su rango de acción y la hacía más dependiente de la voluntad política de la municipalidad.

Por su parte, los comités pro-mejoras tenían un ámbito de acción puntual, que se subdividía en tres tipos de obras: infraestructura inicial (luz, agua y alcantarillado), infraestructura vial (vías y aceras) y mejoramiento barrial (parques y jardines). Estas intervenciones cubrirían el primer espectro de consolidación urbanística y las necesidades básicas de infraestructura de la comunidad. De las tres variables antes señaladas, dos se relacionan directamente con las categorías expuestas en el presupuesto participativo, como son la de movilidad inteligente (infraestructura vial de pequeña escala) y espacio público (dotación y mejoramiento de espacios públicos). Así, se podría considerar que este tipo de organización barrial tiene un ámbito de acción que se ajusta directamente a sus necesidades iniciales básicas y, en alguna medida, a las propuestas por las asambleas de presupuestos participativo⁴⁷ (APP), ya que la estructura organizacional es compatible con los requisitos de ingreso de las APP y el ámbito de acción de las mismas coincide parcialmente con el tipo de obras (adoquinados y mejoramiento de parques y jardines) que se ofertan en las APP.

Para finalizar, se podría inferir que las cooperativas y las asociaciones barriales no se articularon con el formato y las reglas de juego de los mecanismos de participación propuestos para la municipalidad, lo que ha generado que se deje de utilizar estas formas

Esta proposición será profundizada más adelante en este capítulo y en el capítulo IV.

de organización social. Por ello, este análisis se enfocará en el comité pro-mejoras que desde la Administración de Paco Moncayo ha reemplazado a los otros formatos de asociación, por su dinamismo y porque brinda mayores garantías a sus socios y se adecúa de mejor manera a las aspiraciones de la comunidad y al marco normativo de las asambleas de presupuesto participativo.

A continuación, se expondrá la estructura institucional del comité pro-mejoras desde el análisis de los estatutos de tres casos: 18 de Octubre, Colinas del Sur y Pradesur Etapa 1. Después se explicará su funcionamiento, a partir de las formas de participación que gestaban y de cómo en estos espacios los socios canalizaban sus aspiraciones a través de la autogestión y del presupuesto participativo.

3 Estructura institucional del comité pro-mejoras: casos de estudio

Para algunos autores como Goldfrank (2002 y 2006) y Putnam (1993), la formalización de las organizaciones sociales, en alguna medida, facilita canalizar las aspiraciones de la comunidad, porque al interior de estas se establecen organismos de control y participación que limitan los poderes de los líderes y hacen que estos se ajusten a la agenda trazada por la comunidad en las asambleas. En relación con esto último, Rosanvallon (2009) sostiene que, la legitimidad de las instituciones participativas depende de la articulación de las reglas de juego con las formas y procedimientos informales de participación ciudadana⁴⁸, de que los líderes respeten el marco normativo y de que las agendas comunitarias se construyan en los espacios de participación ampliados como las Asambleas, y no sean trazados a partir de los intereses de sus dirigencias.

48 En el caso de los Comités Pro-Mejoras, la estructura interna funciona de la misma manera y posee los mismos cargos que antes del proceso de formalización. Además, las Asambleas antes y después se estructuran como el espacio máximo de participación y decisión.

3.1 Diferencias entre los comités pro-mejoras

Las reglas de juego de los comités pro-mejoras se establecen en las asambleas barriales a partir de la votación mayoritaria de los socios habilitados. No obstante, a pesar de las particularidades de las organizaciones sociales, las divergencias en los estatutos y los reglamentos internos son escasas. Los cargos establecidos allí y la estructura de contenidos son similares. Este es el caso de los Estatutos⁴⁹ de los comités pro-mejoras de los barrios: 18 de Octubre, Colinas del Sur y Pradesur Etapa 1⁵⁰, los cuales tienen el mismo cuerpo y estructura legal⁵¹. En su cuerpo constituyente comparten: 1) la finalidad y los objetivos que persiguen; 2) la estructura, los derechos y obligaciones de los organismos que los conforman; 3) los deberes y obligaciones de sus socios; y 4) los procesos internos.

En cuanto a la finalidad de los comités pro-mejoras, se afirma que estos pretenden “elaborar proyectos de infraestructura que permita a los socios y moradores del barrio mejorar sus condiciones de hábitat” (Estatuto del Comité Pro-Mejoras del Barrio Pradesur Etapa I, 2). Los adoquinados son las obras más recurrentes, porque les permite mejorar su accesibilidad hacia la ciudad y a su residencia y, además, les sirve para revalorizar sus predios y viviendas. La inversión para desarrollar este tipo de proyectos, la intentan gestionar a través de fondos propios o de mecanismos municipales, como el de los presupuestos participativos o los de cogestión. En torno a los objetivos, uno de sus principales compromisos es “destinar los medios a su alcance para poner en marcha todos los sistemas de operación y financiamiento para la ejecución de sus programas de infraestructura y mejoramiento del barrio” (Estatuto del Comité Pro-Mejoras del Barrio Pradesur Etapa I, 3). La hoja de ruta que trazan tiene dos partes: La primera es el programa de pagos de los socios, y la segunda, es un listado de las obras que están financiadas, las que pueden ser de

49 En las encuestas realizadas a los líderes barriales, éstos nos señalaron que las estructuras legales de las organizaciones suelen basarse en los estatutos y la normativa interna de otros barrios, que luego son adaptados de acuerdo a las necesidades de los miembros del Comité.

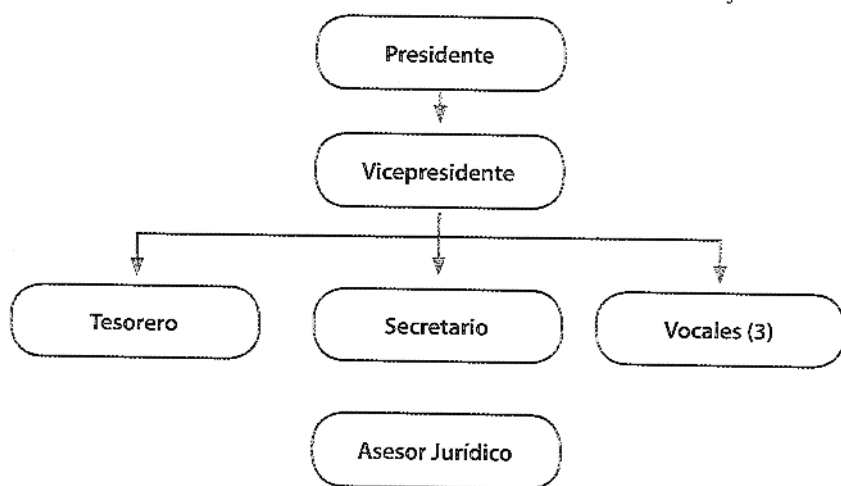
50 Los tres barrios son populares, están en proceso de consolidación, se localizan al sur de la ciudad en la Administración Quitumbe y tienen en su estructura organizacional entre 75 hasta 100 socios.

51 La similitud en los Estatutos de los Comités Pro-Mejoras se debe también porque se trabaja con un mismo formato para su redacción, y porque en algunos casos la procuraduría del Municipio incide en su similitud.

interés general como un parque, y las que son de beneficio particular, como una calle, lo que favorece a un grupo específico de moradores.

El financiamiento de los comités se logra a partir de las cuotas ordinarias y extraordinarias; las ordinarias son para cancelar los gastos administrativos de la organización, y las extraordinarias, para desarrollar proyectos concretos. En este contexto, la dirigencia propone a la Asamblea establecer un monto que debe cancelar cada socio, y luego este es legitimado o vetado⁵² de acuerdo a lo decidido por los socios en la asamblea. En caso de que uno o varios socios no cancelen, estos son excluidos inicialmente de las asambleas, y luego inclusive pueden ser sancionados con la destitución.

Gráfico 9. Estructura del Consejo Directivo del Comité de Pro-Mejoras Barriales



Fuente: Estatutos de los Comités de Pro-Mejoras de los Barrios 18 de octubre, Colinas del Sur y Pradesur Etapa I.

La estructura del comité pro-mejoras, en los tres casos que aquí se analizan, está conformada por los siguientes organismos: el Consejo Directivo, la Comisión Fiscalizadora

52 El veto que otorga la Asamblea puede ser total o parcial. En el primer caso queda anulado en su totalidad, y en el segundo, se recomienda que se hagan modificaciones en el texto, para que en la siguiente sesión éstas sean discutidas por los socios en la Asamblea.

y la Asamblea General. El primero tiene funciones administrativas y ejecutivas y, a su vez, está conformado por el presidente, vicepresidente, secretario, tesorero, tres vocales principales y sus respectivos suplentes, y el asesor jurídico⁵³ (véase Gráfico 9). Para ser miembro del consejo directivo se requiere ser miembro del comité por un tiempo no menor de seis meses, encontrarse en pleno goce de sus derechos de ciudadanía, estar al día en los pagos⁵⁴ y estar registrado como socio en el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI).

La comisión fiscalizadora, por su parte, está conformada por un revisor fiscal, fiscalizador administrativo y un fiscalizador financiero; y, entre ellos, se nombra un presidente quien dirige los actos que realice esta comisión. Los integrantes de este organismo deben ser socios legalmente registrados. Las funciones de esta comisión son: vigilar el movimiento económico, elaborar la auditoria y la contabilidad del comité, organizar y programar la rendición de cuentas y poner en conocimiento de la asamblea general el procedimiento para la destitución de directivos y miembros de las comisiones generales. Es importante señalar que, en las encuestas efectuadas a los moradores, más del 25% coincidió en que esta comisión, muchas veces, actúa en virtud de los intereses de la dirigencia y no de la comunidad⁵⁵. Este comportamiento de los dirigentes se explica porque existen redes clientelares entre los líderes y el gobierno local o porque el dirigente quiere transformarse en un actor político.

53 El asesor jurídico puede ser o no parte del Comité. Le corresponde exclusivamente asesorar y orientar en todos los asuntos jurídicos a la Asamblea General, al Directorio y a los órganos de control y fiscalización. En las sesiones y asambleas únicamente tiene voz informativa sin derecho a voto.

54 Para poder ser parte del Comité Pro-Mejoras se debe estar al día en el pago de las cuotas ordinarias y extraordinarias.

55 En las encuestas se preguntó si la labor de la dirigencia se articulaba con las aspiraciones de la comunidad. Allí un 25% de los encuestados señalaron que no. De este modo, a los que contestaron de la forma anterior, se les entrevistó para establecer el porqué. Y lo que nos expusieron es que muchas de las acciones que realizaban algunos dirigentes persiguen fines políticos, ya que prefieren alinearse a las acciones del Municipio que a las necesidades de la comunidad, porque saben que a futuro les podrían hacer algún ofrecimiento en algún cargo público o podrían hacer carrera política en el movimiento político del Alcalde Barrera.

La Asamblea General es el máximo organismo y está constituido por todos los miembros que están legalmente registrados. Este organismo tiene como funciones: aprobar el plan de trabajo anual, fijar y modificar las cuotas de ingreso mensuales, ordenar la fiscalización, aprobar y reformar el estatuto, presentar los informes, emitir resoluciones, discutir las controversias entre los socios y elegir o remover a las autoridades y comisiones. Las asambleas pueden ser convocadas por el presidente, por el consejo directivo y por cinco socios registrados en el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI). El quorum de las asambleas se constituirá con la mitad más uno de los socios y las resoluciones de esta se tomará con mayoría simple y serán vinculantes para cada uno de los socios. Este organismo tiene la misma relevancia en todos los tipos de organizaciones barriales del DMQ, como asociaciones, cooperativas, por nombrar algunos.

En cuanto a los deberes y obligaciones de los socios, estos se resumen en: cancelar la cuota inicial y los valores que señalara la junta directiva con la debida aprobación de la Asamblea General, y asistir puntualmente a las convocatorias. Las reuniones son los sábados, cada quince días en la sede barrial y, por algún asunto emergente, se puede convocar entre semana u otro día que decidan los socios. En lo referente a los requisitos de ingreso, se anotan: ser morador o propietario de un lote del barrio, pagar el valor de inscripción y las cuotas extraordinarios, estar debidamente registrado como socio del comité y del MIDUVI, cumplir con todos los requisitos que establece el MIDUVI, ser mayor de 18 años y estar en pleno goce de derechos de ciudadanía.

A continuación, se analizan algunos de los criterios y requisitos establecidos en los estatutos, los cuales suelen tener gran injerencia en el cómo funciona una organización barrial.

3.2 Reflexiones en torno a la estructura institucional del Comité Pro-Mejoras

Como se señaló anteriormente, uno de los requisitos que se establece en los estatutos para poder ser miembro es que cada uno de los socios debe estar legalmente registrado en el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), para que después puedan asociarse al Comité Pro-mejoras de su barrio. Además, los estatutos deben ser aprobados

por el MIDUVI, para que la organización sea reconocida por las autoridades locales y nacionales. La potestad de estas acciones está contemplada tanto en el Acuerdo Ministerial No. 58 del 9 de diciembre de 2009, en el que se señala que el MIDUVI tiene como misión “ejercer la rectoría del sector hábitat y vivienda”, como en el Decreto Ejecutivo No. 16 del 04 de junio de 2013, que establece el Reglamento para el Funcionamiento Unificado de Información de las Organizaciones Sociales y Ciudadanas. Este reglamento dispone que:

[...] las instituciones competentes del Estado para reconocer la personalidad jurídica de las organizaciones sociales sin fines de lucro, observarán que los actos relacionados con la constitución, aprobación, reformas y codificación de estatutos, disolución, liquidación, registro y demás actos que tengan relación con la vida jurídica de las organizaciones sociales se ajusten a las disposiciones constitucionales, legales y al presente Reglamento (Decreto Ejecutivo No 16, inciso segundo del artículo 1).

Lo señalado en estas reglamentaciones implica que el seguimiento de las organizaciones sociales se está realizando desde varias instituciones del Gobierno Central, sin una coordinación directa con los gobiernos locales, lo que reflejaría la injerencia del Gobierno central en los asuntos de la municipalidad y, en alguna medida, tendría el control del mecanismo, ya que establece quiénes participan a partir del registro oficial como un medio de control. Asimismo, en el artículo 147 del COOTAD se establece que el Gobierno central, a través del Ministerio responsable (MIDUVI), dictará las políticas nacionales en torno a la competencia de hábitat y vivienda. No obstante, esta competencia, desde sus lineamientos generales y específicos, debería ser asumida por el municipio de Quito, ya que tiene más contacto con las problemáticas de su localidad (Carrión 2005). En ese sentido, autores como Montecinos (2011) señalan que, el éxito de los gobiernos locales radica en el nivel de descentralización del Estado y el número de competencias que tengan asumido.

En lo referente a los organismos que conforman el Comité Pro-mejoras, estos tienen funciones claras y no se contraponen unos con otros. Una de las cuestiones relevantes de esta institución es que, la Asamblea General tiene un carácter preponderante, pues en ella se puede rever decisiones, diseñar la agenda, y fiscalizar el gasto y la gestión de las autoridades, a través del voto y los acuerdos de los socios presentes. Inclusive la convocatoria la pueden realizar los socios, si solo cinco de ellos hacen el pedido formal. Por lo tanto, el esquema propuesto le otorga un papel preponderante a la Asamblea y a sus socios, y no tanto al directorio. No obstante, este tipo de organización tiene la misma problemática que las Cooperativas Barriales, donde la cuestión financiera genera mucha desconfianza en

la comunidad, ya que el pago de cuotas suele dividir a los miembros y genera dudas sobre qué se realizará con el dinero recaudado por las cuotas ordinarias y extraordinarias. Por último, es importante señalar que este mecanismo es bastante ágil en la forma de elección de autoridades, lo que es una de las condicionantes para poder participar en las Asambleas de Presupuesto Participativo (APP).

De este modo, se podría sostener que, sin importar las divergencias de cada una de las formas asociativas que se registran en la ciudad, en todas ellas se estructura un espacio en común, que es la Asamblea. Allí, los miembros discuten y priorizan las necesidades de su organización y, además, se plantean las acciones a seguir. Como se señaló anteriormente, en los barrios de Quito, la forma organizativa más utilizada es el Comité Pro-Mejoras y solo en algunos casos siguen funcionando las Cooperativas Barriales. En los dos casos su normativa y estructura interna se ajustan a las reglas de juego planteadas en las Asambleas de Presupuesto Participativo (APP), pero el Comité Pro-Mejoras por su organización interna permite gestionar más ágilmente las obras que la Cooperativa Barrial. Por ello, a continuación, se expondrá el tipo de participación que se registran en los Comités Pro-Mejoras, a partir del juego de poder entre el municipio, los líderes y la comunidad.

4 Asambleas barriales

Las Asambleas Barriales, como se señaló anteriormente, son el máximo organismo y se constituyen en el espacio de participación interna de los Comités Pro-Mejoras donde se deciden y se canalizan las aspiraciones de los moradores de un barrio. No obstante, este proceso tuvo altos y bajos por las relaciones de poder entre los directivos y la comunidad, las que muchas veces marcaron el éxito o el fracaso de la consecución de sus pretensiones. De este modo, se podría señalar que, el juego de poder en estos espacios funcionó a partir “de las relaciones de fuerza y los conflictos de interés que guiaban el comportamiento de los líderes y la comunidad” (Guerra 2004, 295). Por esta razón, en un primer momento se expondrá la trayectoria de los líderes barriales a partir de los datos recogidos en las entrevistas y las encuestas. Después se describirán las formas participativas y la estructura de poder que se configuraban en las Asambleas Barriales. Y, por último, se analizarán

las formas de canalización de las aspiraciones de la comunidad en las Asambleas de Presupuesto Participativo (APP).

Los líderes barriales -como se pudo observar en el capítulo 2- cargan muchas veces con las aspiraciones de toda una comunidad. No obstante, esto no significa que ese sea el camino que eligen representar. Para explicar la dinámica anterior, se realizaron entrevistas a diferentes dirigentes barriales y moradores⁵⁶ de las ocho Administraciones Zonales de Quito para analizar la trayectoria de los primeros. Los resultados de este ejercicio fueron contrastados para obtener un panorama cercano a la realidad de cada comunidad. Las encuestas y las entrevistas giraron alrededor de una variable: la proximidad como forma de legitimidad (Rosanvallon 2009 y Annunziata 2011). Esta variable será entendida como “la cercanía entre el gobernante o dirigente, sus políticas, discursos y acciones, y la problemática cotidiana, la experiencia concreta y singular de los ciudadanos de determinado territorio” (Annunziata 2011, 58).

Las preguntas realizadas a los moradores y dirigentes barriales giraron en torno a diferentes temáticas interrelacionadas que hacen referencia a la categoría expuesta anteriormente. Una parte de las preguntas se ocupaba de conocer la forma cómo había sido elegido un dirigente y si este, en su ejercicio de poder, se apegaba a los estatutos de la organización. La otra parte se concentraba en identificar si las acciones que había desarrollado la dirigencia eran próximas a las aspiraciones de la comunidad.

Además, con el propósito de realizar una comparación en torno al ejercicio del poder del dirigente barrial, se dividió a los líderes de acuerdo a las particularidades de su territorio. Para ello, se eligió aleatoriamente 16 barrios del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ): cuatro urbanos, cuatro rurales, cuatro en proceso de consolidación urbana

56 En términos metodológicos se comparó la versión registrada por el líder con la de los moradores del barrio donde él opera como máxima autoridad elegida en el organismo institucionalizado (Cooperativa Barrial, Comité Pro-Mejoras y Asociación). Para este ejercicio no se tomaron en cuenta dirigentes que se autonombraron ni aquellos que fueron elegidos informalmente por la comunidad. Porque como se había señalado anteriormente, para poder participar en las Asambleas de Presupuesto Participativo tiene que estar legitimado legalmente por el Barrio al que representa y las instituciones del Gobierno central (Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) y Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI)) y la municipalidad (Administraciones Zonales).

y cuatro periféricos urbanos⁵⁷. Esta clasificación se empleó por lo diverso del territorio de la ciudad de Quito, en su extensión se incluyen zonas urbanas altamente consolidadas como las de la Macrocentralidad o el Centro Histórico; rurales como las parroquias ubicadas en las Administraciones Zonales de la Delicia, Los Chillos y Tumbaco; espacios en consolidación urbana como Ponciano y las zonas periféricas de la ciudad como Llano Chico, Calderón o Guamaní. Esta clasificación también tenía el propósito de establecer si las demandas de los sectores sociales están vinculadas con las especificidades de cada territorio. Esto porque en muchas ocasiones los espacios urbanos consolidados suelen tener demandas específicas relacionadas a la mejora de servicios y no, como en el caso de los territorios rurales, los cuales suelen solicitar obras de infraestructura de primera necesidad por el escaso abastecimiento Municipal.

A partir de las consideraciones metodológicas explicadas anteriormente, primero se presentarán las premisas obtenidas de manera general, para luego exponer los datos acorde a las variables señaladas y, por último, desarrollar una descripción densa⁵⁸ en torno a las historias compartidas de los líderes barriales de Quito.

Una de las premisas iniciales que se obtuvo fue que, los líderes barriales se podrían clasificar en dos tipos a partir de su trayectoria: de larga data y aquellos que fueron elegidos por un periodo de tiempo corto⁵⁹. Los de larga data tienen varias características en común:

-
- 57 Los espacios urbanos son aquellos que se encuentran en la mancha urbana y tienen un nivel de consolidación residencial alto y poseen una oferta amplia de equipamientos e infraestructuras, y, además, tienen una alta cobertura de los servicios básicos. Las zonas rurales se caracterizan porque se registra en su territorio zonas de producción agrícola de pequeña y gran escala. Las que están en proceso de consolidación urbana son los sitios en donde el uso residencial y la oferta está en un franco asconso, pero aún dista de los espacios históricamente consolidados de la ciudad. Las zonas periféricas urbanas son los territorios que inicialmente son utilizadas como territorios de expansión o crecimiento de la ciudad, y por esa condición suelen estar desatendidas, en torno a las redes de vialidad, la oferta de equipamientos e infraestructuras y la cobertura de servicios básicos.
 - 58 La descripción densa es el análisis de los pormenores de cómo se origina un fenómeno social (Geertz 1973).
 - 59 De los 20 líderes consultados, cuatro de ellos tenían un tiempo mayor de diez años ejerciendo esa potestad, doce dirigentes barriales lo hicieron entre dos y cuatro años o dos periodos consecutivos y cuatro de ellos solo estuvieron un periodo en el cargo.

legitimidad en su comunidad; representatividad con los miembros de todo el barrio; proximidad de sus decisiones con las aspiraciones de los moradores; y, la última, tiempo de duración de su gestión. Sin embargo, hay que considerar que el tiempo de gestión del líder y de su equipo depende de los estatutos de las organizaciones sociales, los cuales en la mayoría de los casos no suelen permitir la reelección indefinida; y que en algunos casos los dirigentes luego de conseguir el objetivo principal de la comunidad suelen perder convocatoria con el tiempo, pues la comunidad en alguna medida deja de movilizarse. Los espacios de discusión promovidos por los líderes históricos suelen tener convocatoria y una discusión guiada por acuerdos y consensos, en muchas de las ocasiones, propuestos por la dirigencia barrial, generando un tipo de participación consultivo y decisorio.

Por su parte, los líderes elegidos por un periodo corto, suelen caracterizarse porque inicialmente tienen un voto mayoritario en la Asamblea barrial, pero si luego su accionar no es respaldado con las obras prometidas, su legitimidad suele disminuir o desaparecer. Los primeros meses de un dirigente barrial marcan si este tendrá el apoyo deseado. El primer escollo que debe superar es el momento de trazar la agenda de obras, si esta no es respaldada por la Asamblea, las tensiones entre los moradores aumentan y suelen pedir la dimisión de toda la dirigencia. Los espacios de participación que promueven suelen ser consultivos y decisorios, pero los acuerdos tardan en ser establecidos, puesto que -como se expuso anteriormente- no gozan inicialmente de la confianza de todos los socios y, por ello, sus propuestas no suelen tener la acogida deseada. De esta manera, se podría sostener que, para los líderes que fueron elegidos por un periodo corto es más difícil llegar a consensos que los de larga data.

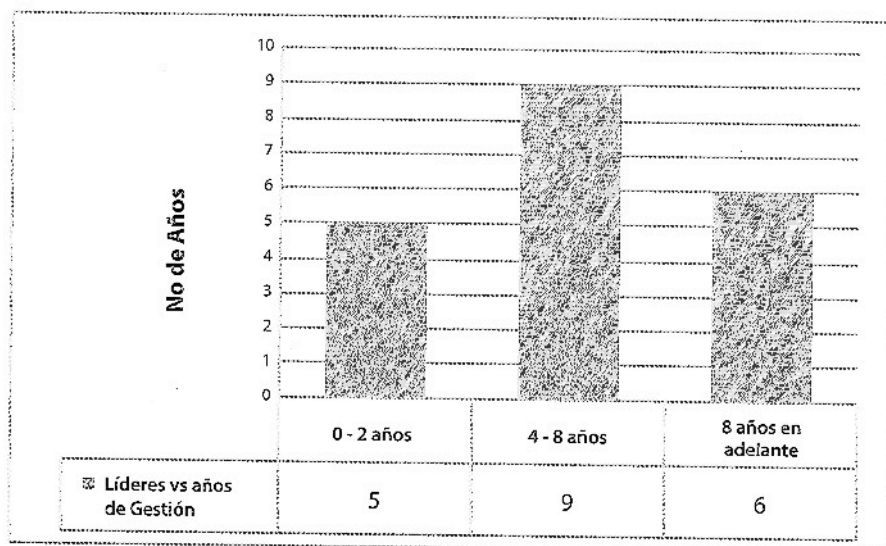
Entre las cuestiones en común que tienen los líderes de larga data y los de corto plazo, se anota la de que ellos, en la etapa informal de la movilización cuando no estaba conformada la asociación, tuvieron una participación activa en la conformación de la misma o en el pedido de obras a la municipalidad. Otra de las características que comparten es que a pesar de que el líder histórico tiene un capital social acumulado, este, al igual que un dirigente recién apoderado, debe necesariamente comprobar su valía con obras para la comunidad.

En esa dirección, el tipo de territorio del barrio (1. urbano consolidado, 2. urbano en proceso de consolidación, 3. periferias urbanas y 4. rurales) no es un factor preponderante para conocer la legitimidad y la capacidad de movilización que tiene un líder. Pero

este, si condiciona su accionar, ya que existe un mayor número de demandas sociales en los territorios en consolidación urbana y los rurales, muchas de las cuales no se realizan por falta de recursos de la municipalidad, lo que termina presionando a la dirigencia y hace más difícil su tarea.

En el Gráfico 10 se exponen los años en ejercicio que tienen los líderes barriales del estudio y el número de periodos por los cuales han sido reelegidos. Estos datos exponen el grado de continuidad y el nivel de confianza que tiene la comunidad sobre su dirigencia. En ese sentido, el 75% de los líderes de la muestra fueron elegidos por más de un periodo, lo que refleja que los moradores de un barrio entienden que el trabajo de su dirigencia debe ser prologando para que se obtengan los resultados. Además, la comunidad conoce que la autogestión de fondos es un proceso largo, al igual que la solicitud de obras a la municipalidad, por ello suelen confiar en su dirigencia por más de un periodo, en la mayoría de casos. Cabe señalar, que el 30% de los líderes barriales de la muestra fueron elegidos por más de 4 periodos consecutivos.

Gráfico 10. Clasificación de los líderes a partir de los años en ejercicio del cargo



Fuente: Encuestas de percepción realizadas a líderes barriales en el año 2012, 2013 y 2014.

Los líderes del 25% restante apenas duraron un periodo. Las causas de su no continuidad son dos: no alcanzaron a materializar las aspiraciones de la comunidad y los espacios de participación estuvieron tensionados desde un principio, porque a pesar de que tuvieron el apoyo mayoritario, esto no significó que sus votantes estuvieran totalmente convencidos de su proyecto, únicamente consideraban que era un tanto mejor que el de su contendor, por ello le brindaron su apoyo. Es importante exponer que en algunos casos la poca participación de la comunidad el día de las elecciones terminaba por ratificar a la dirigencia oficialista o a quienes ellos apoyaran. La coyuntura anterior estaba marcada por la desconfianza de la comunidad sobre la organización y la dirigencia y por la ausencia de un grupo distinto de personas que puedan liderar a la comunidad.

En algunos barrios de la ciudad, los líderes superaron los 10 años de gestión ininterrumpida. No obstante, en los nuevos estatutos⁶⁰ de las organizaciones barriales de Quito, como en los Comités Pro-mejoras⁶¹, la Directiva puede ser elegida por un periodo de dos años, pudiendo ser reelegidos por uno más. De este modo, se podría señalar que, por la normativa interna, la dirigencia actual tiene una alta rotación, en contraste con la coyuntura de la década de los años ochenta, noventa e inicios del Siglo XXI, cuando los líderes se mantenían en el cargo por más de 10 años de forma consecutiva, porque en los estatutos de sus organizaciones no se establecía un número máximo de periodos de permanencia en el cargo. El cambio de normativa de las organizaciones fue necesario, porque muchos dirigentes utilizaron la plataforma barrial para aliarse con partidos o movimientos políticos, buscando concretar sus propios intereses, y no los de su barrio.

En cuanto a la forma de cómo fue electa la dirigencia y si su gestión, se apegaba a los estatutos y la normativa interna de la organización barrial. Se puede señalar que, en cada uno de los casos de estudio, la dirigencia fue elegida por votación mayoritaria en la Asamblea. En muchos casos, los moradores señalaron que hubo arbitrariedades en la interpretación de la normativa lo que produjo divergencias y conflictos internos. Una de ellas fue la conformación de comisiones especiales, que tienen la atribución de actuar sobre algunos proyectos de autogestión o cogestión. Esta es elegida por una terna presentada

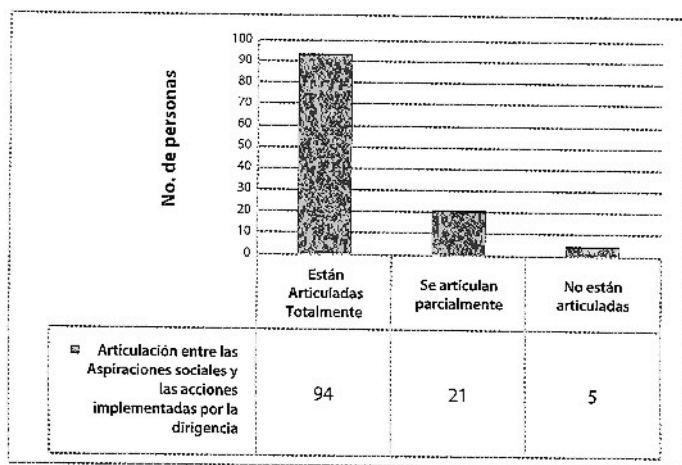
60 Los estatutos de las organizaciones nuevas y aquellas que las modificaron establecieron que, un líder puede ejercer un cargo máximo por dos periodos. El propósito de esta medida era tener una alternancia de poder y un mayor involucramiento de otros residentes en los cargos de poder de una organización barrial.

61 En las administraciones Zonales se procura ayudar a la comunidad en la conformación de una organización social institucionalizada. El camino que suelen elegir incidido por la municipalidad y las facilidades en su conformación es el Comité Pro-Mejoras.

por el Directorio, la que en muchas ocasiones incluía a individuos cercanos al Presidente, creando controversias entre los socios de una cooperativa o los miembros de un comité. No obstante, los líderes denominados como históricos son los que se apegaron de mejor manera a las reglas de juego establecidas en la organización y, en alguna medida, se han apartado de prácticas dolosas. La dirigencia que fue elegida por un periodo corto, por la inexperiencia del cargo, muchas veces cometió faltas en torno al cumplimiento de los estatutos y la normativa interna, pero esto no fue el factor determinante del porqué no continuaron en nuevo periodo de gestión.

El Gráfico 11 expone la articulación entre las acciones que había desarrollado la dirigencia con las aspiraciones de la comunidad. En todos los casos, las decisiones de los líderes en un primer momento eran resultado de la premura de obtener algún financiamiento por parte de la municipalidad. La agenda de la dirigencia estuvo en alguna medida sujeta a las aspiraciones concretas de cada territorio. Así, en las zonas rurales y en los espacios periféricos y en proceso de consolidación, las demandas que se señalaron fueron obras de infraestructura básica y vial. Mientras que los barrios consolidados, al tener cubiertas sus necesidades de infraestructura básica y de redes viales, solicitaban obras de mejoramiento. Esta coyuntura provocó que los líderes barriales se movieran en un rango pequeño de demandas y de acuerdo a sus propios intereses.

Gráfico 11. Articulación entre las acciones de la Dirigencia y las aspiraciones de la comunidad



Fuente: Encuestas de percepción Realizadas a líderes barriales y moradores en el año 2012, 2013 y 2014.

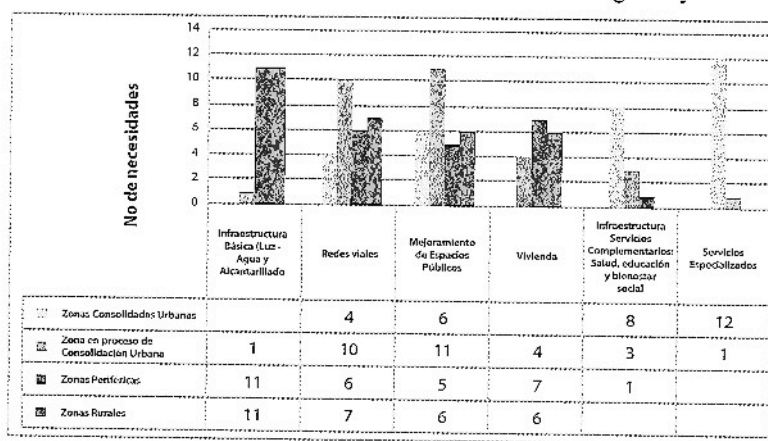
Así, muchos dirigentes se beneficiaban directa o indirectamente de un sinnúmero de obras. Las obras que más le aportan eran las de mejoramiento de espacios públicos, como parques y jardines,⁶² porque elevaban la plusvalía de su sector y su residencia. En los barrios populares, los líderes tenían un rango de acción muy amplio por el número de necesidades insatisfechas, pero la priorización de éstas fue uno de los puntos de divergencia, pues, para muchos moradores, se ejecutaban primero las obras que estaban cercanas a los intereses de la cúpula directiva. Cabe agregar que, este ejercicio fue determinante para la continuidad de un líder; ya que, si no es inmediata y no responde a las demandas comunitarias, la directiva corre el riesgo de ser suspendida o de no ser elegida nuevamente.

Cuando no se cumplían los requerimientos de su comunidad, se utilizaban distintos canales para su consecución: se ejercía presión sobre el administrador zonal a través de una movilización hacia la dependencia. Aquí, la dirigencia, junto a la comunidad, se reunía en las afueras del edificio municipal y desde allí enviaban a sus representantes, para que discutan junto al jefe de esta dependencia y luego este emitiera un criterio favorable de acuerdo a la problemática que demandaban. Otro de los canales utilizados eran los oficios dirigidos al Alcalde y a distintas instituciones municipales. El menos utilizado era la presión hacia funcionarios técnicos específicos de los cuales dependía el proceso de fiscalización o ejecución de la obra. Según los moradores y los líderes barriales, la movilización fue y sigue siendo el mecanismo más exitoso de presión, pero desgasta la relación con la municipalidad. Cabe señalar que, cuando la dirigencia no tiene el acompañamiento del municipio, ellos generan una caja de ahorro para luego autogestionar sus propias demandas. Como se mencionó anteriormente, en este capítulo, los socios de un Comité Pro-mejoras pagan cuotas ordinarias y extraordinarias y, a partir de este dinero, generan una cuenta de ahorro comunitario, que a futuro sirve para materializar obras de interés general o específico, según lo que se decida en la Asamblea Barrial. Por último, es importante señalar que todos los Comités Pro-Mejoras cuentan con una caja de ahorro.

62 Un caso emblemático de este tipo de prácticas ocurrió en Ponciano, donde un individuo recolectó firmas para representar a su barrio, con el objetivo de mejorar el parque cercano a su residencia. Con el agravante que esta obra no debería ser priorizada, pues existían otras necesidades de espacios públicos en la comunidad y el parque no se encontraba en malas condiciones. Cabe señalar que, su propiedad se localizaba al frente del parque y esta obra mejoraría la plusvalía de su vivienda, que estaba a la venta.

El Gráfico 12 muestra la relación entre las demandas priorizadas en los casos de estudio y las problemáticas del territorio donde residen los dirigentes y los moradores. Los resultados obtenidos, de manera general, reflejan que las obras solicitadas por la comunidad y la dirigencia barrial tienen sintonía con la problemática de su territorio (DMQ 2012, 20 y 22).

Gráfico 12. Relación entre las demandas priorizadas en los casos de estudio y las problemáticas del territorio donde residen los dirigentes y los moradores



Fuente: Encuestas de percepción Realizadas a líderes barriales y moradores en el año 2012, 2013 y 2014.

En esa dirección, las demandas de los espacios urbanos consolidados suelen estar vinculadas con la mejora de equipamientos existentes y el desarrollo de nueva oferta de servicios de salud (hospital, centro y subcentros), educación (universidades, colegios y escuelas), bienestar social (centros para adultos mayores), cultura (cines, teatros, museos y salas de exposición) y recreación (parques metropolitanos y de escala local). Sin embargo, las demandas de sus habitantes no estuvieron acordes con las obras que se desarrollaron allí. No obstante, como se señaló en el capítulo dos, la oferta de servicios, equipamientos e infraestructuras se concentra casi en su totalidad en estos espacios de la ciudad, lo que refleja el carácter dual que existe en la ciudad. En el caso de zonas rurales, las demandas giraron por la ejecución de obras de infraestructura básica, como luz, agua y alcantarillado y redes viales. En los espacios periféricos urbanos hicieron los mismos requerimientos que en las zonas rurales y en los dos casos estuvieron articuladas con las demandas de los residentes consultados. En los espacios urbanos por consolidarse, pidieron obras viales y

de mejoramiento barrial, lo que está cercano a las aspiraciones comunitarias y a la problemática de su territorio.

A continuación, a partir de las entrevistas realizadas, se describirá la trayectoria de los líderes barriales de los casos elegidos.

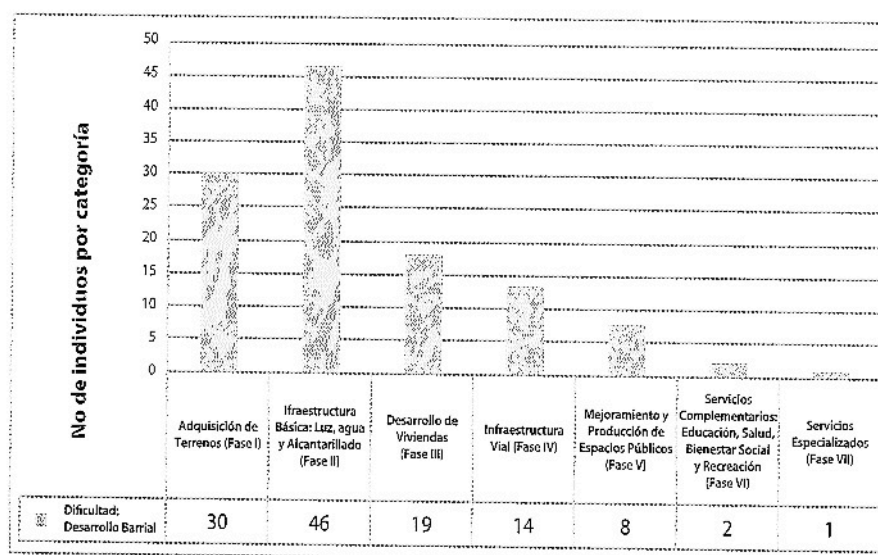
4.1 Historias compartidas de los líderes barriales

Desde la década de los años 1980, en toda la ciudad de Quito, empezaron a germinar organizaciones barriales, cuyo objetivo era el de modificar la relación de fuerzas entre el gobierno local y los barrios populares de la ciudad. Las experiencias de cada dirigencia barrial fueron diferentes y el éxito estuvo condicionado por diversos factores como la convocatoria y la agenda. No obstante, como se expuso en el capítulo dos, luego de conseguir su objetivo, la dirigencia perdió esa fuerza movilizadora que tenía y la organización barrial se transformó en un pequeño comité barrial y en otros casos desapareció completamente. El transcurso de este fenómeno empezó en la década de los años ochenta y terminó a inicios del Siglo XXI.

A diferencia de la dinámica de los años ochenta y noventa, las nuevas formas de organización social que se empezaron a gestar desde inicios del Siglo XXI no tenían la pretensión de generar un movimiento ciudadano de escala urbana, sino únicamente querían responder a las necesidades de su barrio. Estas se asociaron de otra forma (Cooperativas Barriales y Comités Pro-Mejoras) que la de los grandes movimientos de la década de los años 1980 y 1990. Su estructura y funcionamiento no dependía del asistencialismo social y la presión popular hacia las autoridades de turno, sino de la capacidad de ahorro de sus socios. De este modo, este tipo de organizaciones querían, en alguna medida, depender de sí mismos a partir de la autogestión. A mediados de la primera administración del alcalde Paco Moncayo (2000-2009), se generaron mecanismos de cogestión que potenciaron los esfuerzos de los barrios para que canalicen sus aspiraciones. La directriz establecida por la Municipalidad era simple: si tenían un ahorro y el barrio estaba regularizado, podían

demandar obras a la Administración Zonal. Esta coyuntura favoreció a los barrios, pues podían realizar más número de obras y de mayor escala que por sí solos. (Ver gráfico 13).

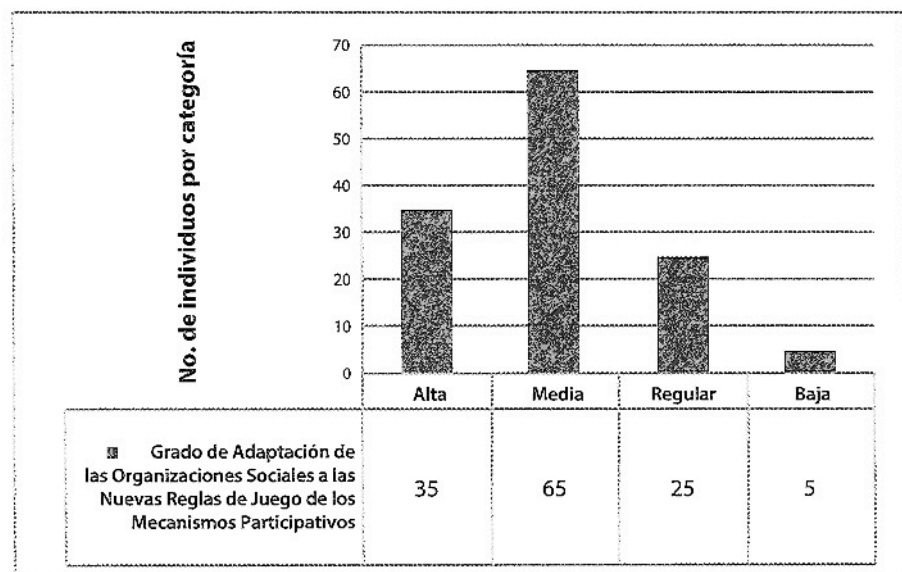
Gráfico 13. Grado de dificultad en las etapas de desarrollo barrial



Fuente: Encuestas de percepción realizadas a líderes barriales y moradores en el año 2012 2013 y 2014.

En ese contexto, algunos barrios en proceso de conformación convocaron reuniones que tuvieron una asistencia masiva por parte de la comunidad, y allí se explicaron las reglas de juego. Para muchos moradores, los requisitos del municipio eran excesivos, ya que el monto que requerían ahorrar, por mínimo que fuera, era grande si se lo medía con su ingreso y las responsabilidades que tenían que cumplir. Por esta razón, inicialmente muchos moradores se opusieron al proceso, pero al visualizar que pequeños sectores estaban concretando obras con la Alcaldía, decidieron arriesgarse y así conformaron los Comités Pro-mejoras y las Cooperativas Barriales (véase gráfico 14). Las historias de los dirigentes que lideraron este proceso se relatará a continuación.

Gráfico 14. Adaptación a las reglas de juego por parte de las organizaciones sociales a las Asambleas de Presupuesto Participativo (APP)



Fuente: Encuestas de percepción Realizadas a líderes barriales y moradores en el año 2012 2013 y 2014.

El barrio Colinas del Sur está ubicado en las faldas del Pichincha del extremo sur de la ciudad en la Administración Quitumbe. El desarrollo del mismo se inició a finales de la década de los años 1990 con la apertura de vías y la división de los lotes. Este barrio en sus comienzos, como relata el líder del Barrio Colinas del Sur, en conversación con la autora:

[...] era solo un monte, pero nosotros veíamos ahí un sueño, que era el de poder algún día tener una casita para nuestra familia. [...] Al inicio no éramos muchos los socios, ya que otras personas preferían comprar terrenos en la Ecuatoriana o Guamaní, porque allá era más planito y la diferencia de precio no era mucha [...]. La primera vez que se convocó una reunión fue casi todo el barrio, el propósito de la reunión era hacer una minga, para limpiar las quebradas. De ahí se decidió que debíamos reunirnos una vez cada dos semanas, y a mediano plazo poder crear una organización del barrio que fuera legal, para desde allí poder pedirle al municipio que nos colabore con obritas. Lo que pedimos en un principio era que nos den luz agua y alcantarillado. Una vez que concretamos esa

tarea que tomo unos cinco años, demandamos vías, pero nos dijeron que teníamos que cumplir algunos requisitos para poder participar en los Presupuestos Participativos⁶³.

La experiencia de cómo desarrollaron Colinas del Sur no se diferencia de la ocurrido en el barrio Pradesur. Aquí, Pedro Pablo Chiluisa (líder barrial de Pradesur), en diálogo con la autora, en marzo del 2011, comenta cómo se construyó:

[...] al principio no había nada, yo ni siquiera creía que aquí se podría construir algo. Lo que me convenció fue que ésta era mi única posibilidad para poder construir un hogar para mi familia [...]. Cuando comenzamos éramos poquitos y no nos conocíamos, lo que hacía difícil que nos podamos reunir. La primera reunión creo que fue iniciativa de Don Armando Balseca, el conformó y fue el primer Presidente el Comité en el 2005. De ahí las cosas han venido mejorando con el paso del tiempo. A principio necesitábamos luz, agua y alcantarillado, pero después de cinco años presionando en las Administraciones Zonales logramos conseguir las obritas. En el 2010 ya teníamos unos ahorros y queríamos que el municipio coopere con la construcción de adoquinados, pero nos enteramos que se habían creado los Presupuestos Participativos y para poder participar había que cumplir algunos requisitos que nosotros en la mayoría ya los cumplíamos. Pero para otros barrios era como comenzar desde cero.⁶⁴

El tercer relato guarda relación con los anteriores a pesar de que la organización del Barrio 18 de octubre Etapa II fue establecida jurídicamente en 1993. En ese contexto, Paul Díaz (Dirigente del Barrio), comenta:

[...] en la década de los años noventa todo era muy diferente que en la actualidad. El municipio no te ayudaba, tenías siempre que ir con la comunidad a las oficinas del Alcalde, para ver si alguien se molestaba en decirte si van a haber obras para el Sur. La organización en sus comienzos, quería ofrecer lotes para la gente como nosotros, de escasos recursos. Al principio no había muchos socios ya que las condiciones económicas impedían que la gente pueda comprar un terrenito, peor hacer una casa. En 1993 ya el barrio tenía unos años, y lo que solicitamos luego de regularizarlo fue que ayuden con la luz, el agua y alcantarillado esto tardó décadas y aún hay casas que no tienen conexión de agua. Las cosas han mejorado de a poco sobre todo en el periodo del General Moncayo, el

63 Pedro Guapi (líder del Barrio Colinas del Sur), en conversación con la autora, marzo de 2011.

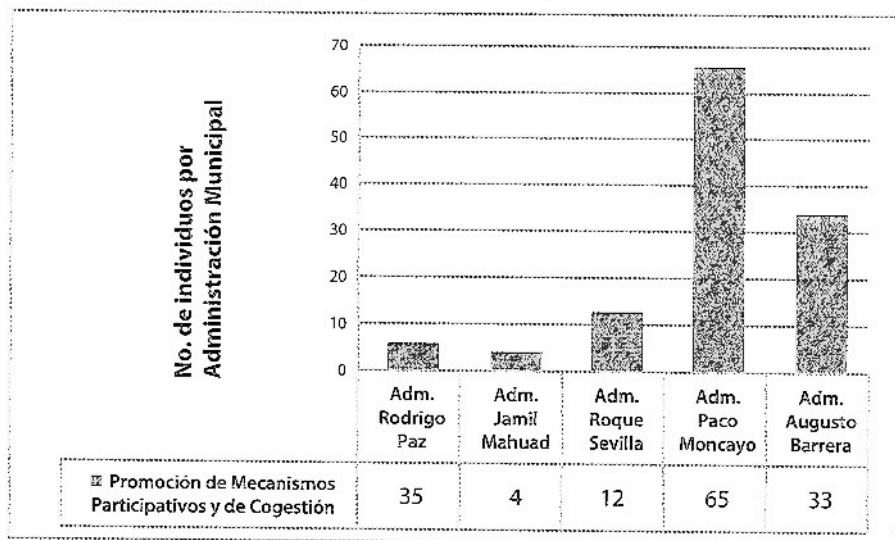
64 Pedro Pablo Chiluisa (líder barrial de Pradesur) en conversación con la autora, marzo de 2011.

*si le dio obras y un orgullo que el Sur no tenía. Luego en el 2010, Barrera creo esto de los Presupuestos Participativos que al principio parecía algo muy bueno, pero las trabas fueron muchas.*⁶⁵

En los tres testimonios hay una visión favorable sobre los mecanismos de cogestión que se implementaron a inicios del Siglo XXI. Asimismo, todos ellos enunciaron las etapas en las que consolidaron sus barrios y las dificultades que tuvieron en un inicio. Además, cada uno señaló la dificultad que tienen las organizaciones sociales, cuando los procesos institucionales del municipio cambian, ya que no pueden adaptarse fácilmente a las nuevas reglas de juego. En relación a esto último, en las más de 100 encuestas aplicadas, tanto a moradores como a dirigentes, se pondera que existe una dificultad media de adaptación a la normativa y a la estructura de las Asambleas de Presupuesto Participativo. Otra de las similitudes entre los resultados de las encuestas y las entrevistas, es que las dos arrojaron como resultado que la etapa de desarrollo barrial más compleja es la de dotar la infraestructura básica. Cabe mencionar que, cuando se les solicitó a los encuestados que señalaran el periodo donde la Municipalidad desarrolló mecanismos participativos numerosos y que estos buscaban ser polifónicos y concretar las demandas ciudadanas, más del 80% señaló que, en la primera década del Siglo XXI, fue el espacio donde se concretaron por parte de la Alcaldía las iniciativas más eficaces y eficientes en torno a la participación y la cogestión de obras.

65 Paul Díaz (líder barrial del barrio 18 de octubre Etapa II) en conversación con la autora, marzo de 2011.

Gráfico 15. Administración municipal con mayor percepción en la promoción de mecanismos de participación y cogestión⁶⁶



Fuente: Encuestas de percepción realizadas a líderes barriales y moradores en el año 2012, 2013 y 2014.

En cuanto a la espontaneidad con que surgen las organizaciones sociales, las entrevistas señalaron que estas se producen a través de un proceso en que la comunidad, por sus escasos recursos, tienden a involucrarse voluntariamente en los mecanismos de cogestión y de presupuestación participativa. En las encuestas, tanto líderes como moradores, señalaron que las organizaciones sociales surgen de manera espontánea como consecuencia de las necesidades de la comunidad. En torno a las reglas de juego, todos los dirigentes entrevistados señalaron que su gestión respetó los estatutos y la normativa interna de la organización. Sin embargo, más de un 20% de los moradores encuestados señaló que los

⁶⁶ Inicialmente las preguntas que se efectuaron buscaban relacionar a las instituciones participativas desarrolladas por las alcaldías con la promoción de los mecanismos de participación y cogestión. Sin embargo, los dirigentes no tenían una claridad frente a la propuesta institucional de cada una de las administraciones municipales. Pero cuando se las relacionaba con el actor político (alcalde) podían identificar y relacionar con los mecanismos que habían liderado, por ello el Gráfico 15 se configuró de esa manera.

líderes no respetaron las reglas de juego ni el procedimiento interno de cada organización barrial.

Así, de acuerdo con las entrevistas realizadas y a lo recogido en las encuestas a diferentes líderes barriales y moradores, se plantean cuatro premisas: 1) La organización social es el producto de la necesidad social y surge de manera espontánea empujada inicialmente por un grupo de moradores del barrio. 2) El paso de una organización barrial informal a otra formal en cuanto a su constitución, su funcionamiento y estructura interna es una respuesta de poder materializar con celeridad las aspiraciones de la comunidad y poder cumplir los requerimientos jurídicos del municipio y del Gobierno Central. 3) La relación entre las acciones que demandan y la problemática de su territorio, las cuales mutan una vez que se han concretado. Por ejemplo, un barrio que inicialmente demandaba y necesitaba obras de infraestructura básica (luz, agua y alcantarillado), luego de concretarlas, solicitaba otras como vías o mejoramiento de espacios públicos que se acercaban a sus nuevas aspiraciones. La última señala que los mecanismos de participación generaban expectativa en la ciudadanía y al mismo tiempo creaban dudas por las trabas burocráticas iniciales y la poca socialización que había existido alrededor de este proceso.

Gráfico 16. AZ Quitumbe, territorio donde se localizan los Barrios Colinas del Sur y Pradesur



Fuente: Archivo personal.

Frente a esta problemática, la primera acción que debía tomar el líder o la dirigencia barrial era constituir una organización y canalizar los esfuerzos de la comunidad para conseguir los objetivos conjuntos que se habían trazado. Los líderes denominados como históricos, en la mayoría de los casos, son aquellos que construyeron su trayectoria previa a la formalización de la organización social. Ellos, en un principio, carecían de recursos para poder gestionar obras, así que se ingeniaban con una serie de actividades que podrían convocar a los residentes del barrio y crear un espíritu comunitario entre los habitantes.

En relación con lo anterior, Paul Díaz, un líder de larga data del Barrio 18 de Octubre Etapa II, señala que:

[...] al principio no existía organización ni siquiera había una casa comunal, por ello las primeras reuniones ocurrían en la calle o en la casa de algún vecino que quisiera colaborar. Convocar al barrio era todo un desafío ya que la gente era desconfiada y con razón, las promesas de campaña eran muchas y nunca se concretaban. La gente pensaba que nosotros buscábamos promocionar algún partido político o ser parte de la oposición del gobierno de turno. Por ello, teníamos que mostrarles que nuestro interés era el mismo de ellos y lo que queríamos era un cambio en la imagen del barrio. La primera reunión que se convocó fue para hacer una minga, la que tuvo un gran éxito pues todos salieron fue una fiesta. Al finalizar la minga les propusimos reunirnos para pensar entre todos que podía necesitar nuestro barrio. En la segunda reunión, tuvimos gran asistencia allí todos participaron y tomamos la decisión de preguntar al municipio qué requeríamos para pedir obras. Así, en 1993 fuimos al municipio, pero antes quisiera decirle que el Sur no era como es ahora, no había carreteras, el comercio informal abundaba, había mucha pobreza y la gente del barrio no tenía esperanza que algo podía cambiar. Bueno, entonces fuimos a la Alcaldía, nadie nos recibió estuvimos cerca de 5 horas y recién ahí salió un funcionario a decirnos que el Alcalde tiene programada una visita al Sur y de ahí va ir a nuestro barrio, como usted sabe esto nunca ocurrió. Pero a inicios del año 2000 las cosas cambiaron, con el General Moncayo él le dio una mirada al Sur y se preocupó de que tengamos obritas. Pero antes de todo esto en 1993 decidimos conformar la Cooperativa de Vivienda, en esa época los requisitos eran otros y era más fácil formalizarse que en la actualidad. Ahí me nombraron presidente, y usted puede preguntarles a los moradores cómo soy yo y cómo he luchado por este barrio. [...]. Son más de 20 años de que me nombraron presidente y sigo en pie de lucha por los intereses de nuestra comunidad.⁶⁷

67 Paul Díaz (líder barrial del barrio 18 de octubre Etapa II) en conversación con la autora, marzo de 2011.

Otros líderes señalaron que la tarea más difícil es la conformación institucionalizada de la organización barrial, porque para ello hay que convocar a todos los moradores y luego sesionar, después nombrar una directiva y luego realizar los estatutos y reglamentos, para que finalmente sean presentados y avalados por el MIES y MIDUVI. Cabe agregar que, en la actualidad, es más sencillo crear una nueva organización que avalar una existente, este fenómeno sucede porque las asociaciones barriales antiguas tienen una estructura interna que es incompatible con los requisitos del MIES y MIDUVI. Además, no poseen una caja de ahorro, lo que no les permite autogestionar obras, y su estructura interna es rígida y un tanto autoritaria, lo que hace que las decisiones sean verticales y poco participativas.

A continuación, se describirá cómo eligen la directiva barrial, cómo era la participación de sus miembros en las distintas asambleas y cómo se preparaban para las Asambleas de Presupuesto Participativo.

4.2 La elección popular en las asambleas barriales

Como se señaló anteriormente, las Asambleas Barriales son la máxima instancia de los Comités Pro-mejoras barriales. Estas organizaciones están constituidas por “todos los miembros que están legalmente registrados en el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda y que estén al día en las cuotas ordinarias y extraordinarias” (MIDUVI – Resolución No. 0045-15, 2015: 6). Entre las principales atribuciones de la Asamblea está la de aprobar y reformar el Estatuto de constitución y el reglamento interno, elegir por votación nominal y directa los miembros del Consejo Directivo, acordar y aprobar el plan de trabajo anual y las cuotas de los socios, y fiscalizar los recursos financieros y económicos pertenecientes a los socios⁶⁸. Todas estas tareas son preponderantes para el desarrollo del barrio y la legitimidad de sus líderes. Pero para la comunidad, la actividad más relevante es la elección de la dirigencia barrial, ya que en los hombros de los sujetos elegidos

68 En las encuestas tanto líderes como moradores nos señalaron que la tarea más complicada de realizar por parte de organizaciones barriales es la de fiscalizar los recursos financieros y económicos pertenecientes a los socios, ya que en esta tarea está en juego el patrimonio de cada uno de los socios.

descansan los deseos de todo un colectivo social. Por ello, en la primera Asamblea barrial, se realiza la elección de los miembros de la Directiva.

En ese contexto, los candidatos son propuestos por los socios de manera oral en la Asamblea. El primer cargo en ser elegido es el del secretario, porque en los estatutos él debe “realizar el acta de la reunión, tiene que mantener actualizado el pago y el registro de los socios, y debe conferir certificaciones y dar fe de los actos del Comité”.⁶⁹ Luego de ser seleccionado, él lleva el orden de la Asamblea hasta la designación del presidente; la premura en su designación es porque él certifica el acto y se cerciora de que todos los socios puedan participar de acuerdo a los Estatutos y reglamentos. El segundo, es el tesorero porque mantiene actualizado la contabilidad y el registro de bienes muebles e inmuebles. El tercero, es el presidente y, por la importancia del cargo, la reunión suele alargarse en este punto. Después de ser elegido, se designa al vicepresidente y, si es necesario, a los vocales. En todos los casos investigados se presentan dos coyunturas en torno a la elección: 1) Suelen haber máximo dos agrupaciones que intentan captar todos los cargos; y, 2) no existen agrupaciones definidas, sino se van proponiendo sobre la marcha candidatos que ocuparán los puestos de poder de la dirigencia barrial.

Además, Paul Díaz comentó cómo se conformó la Directiva de la Cooperativa de Vivienda del Barrio 18 de octubre Etapa II en 1993, fue todo:

[...] un evento, ya que todo el barrio fue a participar, pero inicialmente, no se sabía quién iba a ser el presidente, ya que había muchos compañeros capaces. La convocatoria fue a las 10:00 am. A las 10:30 empezó la sesión yo pedí la palabra y señalé que lo que debíamos hacer inicialmente de acuerdo a lo aconsejado por los funcionarios del municipio, era nombrar al Secretario y así procedimos. Previo a esto muchos compañeros y compañeras pidieron la palabra, para que los consideren como candidatos y para hablar de la realidad del barrio, y las responsabilidades que tendrán las personas que serán elegidas. Alrededor del mediodía empezamos a discutir sobre quien pudiera ser el presidente, ahí surgió mi nombre y del compañero que terminó como vicepresidente. La votación en la que fui elegido tuvo un gran respaldo de más 30 socios sobre 35 posibles. Después de ser elegido lo que prometí es que el próximo fin de semana discutiríamos en torno al plan que realizaríamos y a la redacción de los estatutos y el reglamento de la Cooperativa y así fue. En la siguientes reuniones hicimos un ejercicio para conocer cuáles eran las demandas prioritarias del barrio, ahí cada compañero

tuvo el uso de la palabra votamos y después elaboramos un plan contingente para saber cuánto costaba y si íbamos a tener el apoyo Municipal.⁷⁰

En los Comités Pro-Mejoras de los barrios Pradesur y Colinas del Sur, el formato de elección de representantes fue similar al de la Cooperativa de Vivienda 18 de Octubre. No obstante, las acciones que efectuaron luego de ser elegidos, variaron un poco, ya que, a diferencia de la Cooperativa, los representantes de las otras organizaciones realizaron encuentros focalizados con cada grupo del barrio para conocer sus problemáticas y llegar a acuerdos específicos. Luego de ellas convocaban a la Asamblea Barrial para elegir con todos los moradores la agenda de obras, la que ya tenía acuerdos previos concretados en las reuniones. En las elecciones de los tres casos se apegaron a las reglas de juego que estaban establecidas en sus estatutos.

En los tres casos la dirigencia barrial contaba con un respaldo popular importante y, al iniciar su gestión, puso en juego todo su capital social que es el respaldo de la red asociativa que representan (Putnam 1993). Para conservarlo, debían legitimarse constantemente con la comunidad, a partir de acuerdos con la Municipalidad que, a su vez, generen obras específicas que respondan a las aspiraciones de los moradores. Además, debían estar abiertos a escuchar críticas constantes a su gestión y debían también ser eficaces en la recolección de las cuotas mensuales y las extraordinarias, ya que este es el único capital económico para negociar con el municipio a través de los Mecanismos de Cogestión o los Presupuestos Participativos. En algunos casos, los líderes barriales, a pesar de que cumplieron su mandato apegados a las reglas juego y en alguna medida cumplieron las aspiraciones de la comunidad, no fueron apoyados por la comunidad.

Para finalizar, se podría considerar que la elección de la directiva barrial es uno de los espacios de participación más importante, pues el presidente y su equipo tienen un campo de acción bastante amplio. Cuando la elección del mismo es por un margen corto, este inicialmente tiene problemas de representatividad, lo que se refleja en las tensiones y los pocos acuerdos con la comunidad. Esta problemática se puede rever muchas veces con acciones que respondan a las aspiraciones sociales, pero, en algunos casos, la escala de conflicto puede aumentar, generando, la destitución de la dirigencia y el retraso en la consecución de obras. Por esta razón, las directivas están obligadas en el corto plazo a

70 Paul Díaz (líder barrial del barrio 18 de octubre Etapa II) en conversación con el autor, marzo de 2011.

mostrar cambios visibles o una agenda de acción clara, ya que, de no ser así, pueden perder apoyo y hasta podrían ser obligados a dimitir su cargo. A continuación, se describirá cómo funcionan las Asambleas barriales a partir del análisis metodológico propuesto por Schneider y Welp (2011), y luego se expondrán las relaciones de poder que se generan entre la directiva y sus miembros.

4.3 La participación ciudadana en las asambleas barriales

Las Asambleas Barriales funcionan “como un ecosistema en el cual coexisten en red todos los participantes (dirigentes y moradores)” (Guerra 2004, 295). Sus reglas de juego están planteadas para equilibrar y marcar la ruta en las relaciones de poder internas (dirigente-morador) y externas (barrio-municipio). Es importante señalar que para evaluar el funcionamiento de las Asambleas, primero se debe identificar a los sujetos que están habilitados, definir quién hace la convocatoria, el tipo de participación que se genera, la frecuencia de estas reuniones y el objeto de las mismas (Schneider y Welp 2011, 23).

Los sujetos habilitados para participar en las Asambleas son los socios registrados legalmente en el MIDUVI y el MIES y aquellos que hayan pagado puntualmente las cuotas ordinarias y extraordinarias de conformidad con los estatutos y la normativa interna. Además, no deben tener ningún tipo de sanción que les prohíba participar. La convocatoria de la reunión la realiza el presidente, mediante comunicación escrita con ocho días de anticipación y, en el caso de ser extraordinaria, con 48 horas previas. Además, de la máxima autoridad, “la mitad más uno del Consejo Directivo la puede convocar por ausencia o negativa del presidente, y también podrán hacerlo cinco socios habilitados, debiendo obligatoriamente indicar la petición u orden del día” (MIDUVI-RES No. 0045-15, 14-15). Cabe señalar que, los estatutos y la estructura de las Comités Pro-Mejoras son uniformes.

Respecto de las bases de la participación, las Asambleas Barriales son de tipo asociativa, porque “estas se canalizan a través de grupos organizados de ciudadanos” (Brugué y Puig 2011, 32). El tipo de participación que se registra en estos espacios es deliberativa y decisoria, porque las determinaciones del máximo organismo se construyen a partir del debate entre los socios y las resoluciones que se acuerden como vinculantes para todos los miembros. Las resoluciones de las Asambleas se construyen a partir una votación,

donde todas las propuestas hechas por la directiva y los socios son presentadas y las que registren una mayoría simple son incluidas en el acta, para luego ser implementadas por los mecanismos de autogestión barrial o son presentadas en la priorización de obras de las Asambleas de Presupuesto Participativo.

Las reuniones funcionaban de la siguiente manera: inicialmente se lee el acta y los compromisos de la reunión anterior, después se toma lista de los presentes y, en ese instante, se señala quiénes están habilitados a participar, porque no adeudan y no han sido sancionados. Después el presidente introduce las actividades que serán tratadas, y escucha mociones para saber si se cambia el orden de alguna de ellas. Luego se presenta cada una de las actividades y se realiza una votación con todos los miembros habilitados, y se inscribe en el acta con los compromisos que hayan sido priorizados.

Los debates que se registran suelen estar conducidos por el secretario, él concede la palabra a quienes desean intervenir. Los temas más difíciles de tratar son aquellos que se refieren al pago de cuotas extraordinarias. Otro punto conflictivo es la rendición de los estados financieros, ya que luego de ser presentados, la Asamblea debe decidir mediante votación si son aprobados. Si existe algún tipo de desconfianza con el informe, este punto vuelve a ser tratado en las siguientes reuniones hasta ser aprobado o derogado. La frecuencia con que ocurren las reuniones es al menos una vez cada 30 días, pero esto puede variar si los miembros necesitan tratar asuntos prioritarios para la comunidad. No obstante, en muchos barrios, se sesiona cada dos semanas y, en algunos, cada semana.

Las necesidades sociales que son expuestas por los miembros, generalmente, están articuladas con las problemáticas específicas de su barrio. Por ello, inicialmente las demandas de los miembros de la comunidad giran en torno a las obras de infraestructura básica (luz, agua, alcantarillo y redes viales), pero en muchas ocasiones la comunidad demanda otro tipo de acciones vinculadas a los servicios complementarios y especializados. No obstante, por el limitado ámbito de acción de los Presupuestos Participativos, los miembros suelen discutir sobre si se priorizarán obras relacionadas a la infraestructura vial o las de mejoramiento de espacios públicos (parques, canchas y juegos infantiles). Cabe señalar que, las demandas que se registran en estos espacios están vinculadas a servicios de vivienda, salud (hospitales, centro y sub-centros de salud), educación (colegios y escuelas) y transporte (terminales terrestres).

En cuanto a las relaciones internas de poder que se registran en las Asambleas Barriales, estas se estructuran a partir de los intereses en juego de la comunidad y de la directiva. Cuando se priorizan las inversiones para la autogestión de obras, los mecanismos participativos y de cogestión, suele surgir alguna tensión, porque en este instante la comunidad tiene que decidir sobre el monto y la localización de las inversiones priorizadas. En ocasiones, la directiva no toma en cuenta la realidad económica de sus socios, sino que prioriza la ejecución de las obras y establece un cronograma de pagos rígido. Otro asunto que ocasiona tensiones es la elección del lugar dónde se harán las obras, pues a veces se favorece a sitios con alguna proximidad física a un grupo reducido de socios. Por lo tanto, si esta decisión no es consensuada en la Asamblea, esto puede producir fisuras entre la directiva y la comunidad.

Otra de las tensiones que se generan en algunas organizaciones barriales es cuando las redes participativas funcionan de manera vertical (Blanco y Goma 2002). Allí, las decisiones de la directiva no suelen pasar por la Asamblea, ya que los líderes se toman la atribución de establecer la agenda barrial y el monto que deben cancelar los socios de las cuotas ordinarias y extraordinarias. Esta forma de actuar infringe, en casi todos los casos, la estructura legal establecida en los estatutos y la normativa interna de la organización. Además, como se mencionó anteriormente, los procesos electorarios también suelen dividir a los barrios, ya que no todos los líderes gozan de un amplio respaldo por parte de la comunidad. Esta dinámica ocasiona fricciones, hasta que la dirigencia demuestre que su labor es próxima con los intereses de la comunidad. Sin embargo, es importante señalar que, en casi todos los barrios, la dirigencia es elegida con una mayoría absoluta y goza de una amplia legitimidad al comenzar su gestión.

Por último, se podría considerar que las Asambleas Barriales son, en alguna medida, redes participativas que reconocen la pluralidad y se mueven en su mayoría en marcos organizativos comunes (Blanco y Goma 2002, 26). Pero muchas veces, la heterogeneidad de los actores y las demandas suele ocasionar conflictos entre la directiva y los socios, lo que termina por debilitar a las mismas organizaciones sociales.

A continuación, se describirá cómo se preparan las organizaciones barriales para poder participar en los mecanismos participativos propuestos por la Municipalidad. Este análisis será profundizado en el capítulo 5.

4.4 Agenda barrial y los mecanismos participativos

Las organizaciones barriales se preparaban de dos maneras: 1) realizando los esfuerzos necesarios para poder cumplir los requerimientos de la Municipalidad y las instituciones del gobierno central para poder participar, y 2) planificando una agenda que señale las obras que se priorizarán en los mecanismos participativos propuestos por la Municipalidad. De este modo, primero se expondrán críticamente los requerimientos, para luego analizar la agenda de acción de cada barrio.

Los Mecanismos Participativos de la Municipalidad (Cogestión y las APP) desde el 2011 contemplan dos temáticas: infraestructura vial y obras en espacio público. Cada una en ellas contempla requerimientos específicos que deben cumplir las organizaciones barriales que hayan priorizado este tipo de acciones. Los requerimientos para el proceso de infraestructura vial son los siguientes:

1) Ser un barrio regularizado, presentar copia de la ordenanza o documento municipal que lo legalice; 2) Contar con Personería Jurídica emitida por el MIES-MIDUVI o justificativo que acredite el inicio del proceso en el MIES-MIDUVI y/o Acta de Asamblea general; 3) Contar con red y acometidas de alcantarillado y agua potable; 4) Contar con el 50% de predios habitados; 5) Plano de ubicación de la calle a intervenir en físico y digital; 6) El costo por metro cuadrado de adoquinado y escalinata y metro lineal de bordillo, serán definidos en base a los precios referenciales que maneja la EPMOP, de los cuales el porcentaje que le corresponde a la comunidad será socializado y comunicado oportunamente; 7) Acta de las Asamblea Barrial donde se acordó priorizar la obra; 8) Adjuntar el acta con las firmas de los participantes en las Asambleas con sus números y correos electrónicos (en caso de tener); y 9) La calle debe tener trazado vial aprobado y actualizado (MDMQ 2015, 1).

Para analizar el primer requerimiento se tomará en cuenta dos factores: la expansión y el crecimiento informal de la ciudad, ya que en los lugares periféricos donde se está expandiendo la urbe y en aquellos espacios que fueron declarados como inhabitables, se suelen establecer dos tipos de dinámicas en torno a la ocupación del suelo urbano. En ese contexto, como se mencionó en el capítulo 2, muchas agrupaciones sociales, por falta de recursos económicos, por los elevados precios del suelo y la escasa ayuda del Gobierno central o gobierno local para promover el acceso de tierras, ocupan espacios privados y, en otros casos, son los traficantes de tierra los que promueven la toma de terrenos que luego los venden como si fueran propiedad de ellos. Frente a esta problemática, las

administraciones municipales de Paco Moncayo (2000-2009) y Augusto Barrera (2009-2014) generaron toda una política de regularización de barrios que, para muchos sectores sociales, sigue siendo insuficiente, ya que no contempla las dificultades antes señaladas y prioriza aquellas zonas que no tienen conflicto ambiental y social. Este criterio para las agrupaciones sociales asentadas informalmente es bastante restrictivo, puesto que agranda la brecha entre los sectores formales e informales de la urbe, porque impiden que efectúen obras en los espacios donde residen estos últimos.

Es importante acotar que si se asignaran fondos a los barrios informales se podrían generar los siguientes problemas: 1) litigios y las secuelas legales con el dueño del terreno donde están asentados los traficantes y los tomadores de tierra⁷¹; 2) dificultad de implementar y efectuar el control sobre las obras que se podrían ejecutar, ya que previo a realizarlas se debería mínimamente desarrollar un levantamiento técnico del barrio (clasificar y constatar si las vías principales y secundarias cuentan con un trazado vial adecuado a los parámetros técnicos y legales, verificar los tamaños y la ubicación de los lotes y establecer la escala y el lugar donde se asentarían los espacios públicos); 3) que, en alguna medida, se estaría promocionando la toma de tierras, ya que el Municipio, al generar obras para estos sectores sociales, estaría legitimando su accionar; y 4) la inexistencia de las regulaciones legales y técnicas y los mecanismos municipales contingentes para poder elaborar este tipo de emprendimientos. De esta manera, se consideraría que de acuerdo a las cuatro condicionantes antes señaladas, el primer requerimiento podría ser apropiado para los sectores informales, si se establecen las regulaciones adecuadas; se define correctamente el tipo de obras o programas que se pueden ejecutar; y, si se producen acuerdos entre el propietario del terreno, la Municipalidad y los invasores o tomadores de tierra.

A manera de cierre, se señalaría que los sectores informales (no reconocidos legalmente por el gobierno local) no pueden acceder a la agenda de obras que ofrece la Municipalidad. Por estas restricciones, muchas de las organizaciones barriales suelen realizar sus demandas al Gobierno central con resultados desalentadores en la mayoría de

71 La diferencia entre los traficantes y los tomadores de tierra es que los primeros venden los predios como si fueran de ellos, mientras los segundos lo que aspiran es el reconocimiento de estos predios para poder desarrollar ahí sus viviendas.

los casos. En relación con lo anterior, desde el 2011, el Gobierno ecuatoriano ha reiterado que habrá cero tolerancia con los asentamientos informales e invasiones⁷².

El segundo requerimiento señala que las organizaciones sociales deben contar con la personería jurídica emitida por el MIES y MIDUVI. Esta dinámica está contemplada en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social, en la Constitución y en distintos decretos presidenciales. Asimismo, para poder registrar a la organización, deben hacerlo primero cada uno de los socios, lo que lleva tiempo y retrasa el pedido de obras al municipio. Además, como señala Goldfrank (2006) este tipo de injerencia en las cuestiones locales por parte del Gobierno central perjudica al mecanismo participativo, pues uno de los propósitos del mismo es su carácter descentralizado. Por último, se podría considerar que el municipio está en la capacidad de hacer el registro y el control de las organizaciones barriales, y que otra instancia coordinada podría dar a conocer al Gobierno central el desarrollo de las mismas.

El tercer requerimiento manifiesta que los barrios deberían contar con la red y acometidas de alcantarillado y agua potable. Aunque técnicamente el criterio tiene toda validez, debería contemplarse este tipo de obras en las temáticas a tratar por la Asambleas de Presupuestos Participativos, ya que como se señaló anteriormente es la actividad con mayor grado de dificultad para el desarrollo de un barrio, por el costo y la coordinación con distintas dependencias Municipales para los permisos y la fiscalización.

El cuarto es contar con el 50% de predios habitados, esta directriz es un tanto polémica porque muchos de los barrios periféricos, que son los que necesitan la mayor cantidad de obras, suelen tener menos del 50%, lo que, en alguna medida, sería contradictorio con los propósitos del mecanismo, porque no sería inclusivo socialmente, ya que solo

72 El caso de la invasión en el Monte Sinaí que se localiza en la ciudad de Guayaquil, muestra que esta política no es del todo clara, ya que el gobierno implementó proyectos habitacionales y diferentes equipamientos de salud y educación dirigidos a este grupo de individuos, rompiendo así su política de cero tolerancia a “las invasiones”. Esta forma de actuar fue porque existía una pugna política con el alcalde de Guayaquil Jaime Nebot sobre cómo actuar en esta zona. Además, la coyuntura eleccionaria ayudó para que se implementen obras por el elevado número de personas que habitan allí. En Quito, muchas organizaciones sociales, observando lo ocurrido en Guayaquil, demandaron obras, pero el Gobierno no desarrolló ningún programa que los favorezca.

priorizaría a barrios consolidados y en proceso de consolidación. Lo que dejaría afuera a varios asentamientos rurales y sectores periféricos.

El quinto es una formalidad, ya que es el mapa de la calle que fue priorizada. El sexto, es un criterio técnico totalmente válido, pues el municipio, para poder establecer el presupuesto, primero debe tener la potestad de establecer los costos, para que ellos no sean inflados o disminuidos. El séptimo y el octavo dependen totalmente de los moradores y la dirigencia, y está inscrito en el acta donde se acordó priorizar la obra adjuntando las firmas de los participantes y los números telefónicos de los mismos, para la constatación del caso. Estos criterios son válidos, pues formalizan el procedimiento de la Asamblea barrial. El último requerimiento es tener el trazado vial aprobado, esto es sumamente pertinente, pues la vía priorizada debe tener el tamaño de acuerdo a la función técnica que se le quiera establecer.

Los requerimientos para las obras en espacio público son similares a los de infraestructura vial, salvo en el punto seis y siete. Por ello, a continuación, se presentarán los criterios para este tipo de obras y, luego, solo se analizarán los dos últimos, ya que los anteriores fueron tratados en el apartado anterior. Los criterios para este tipo de obras son los siguientes:

1) Ser un barrio regularizado, presentar copia de la ordenanza o documento Municipal que lo abalice; 2) Contar con Personería Jurídica emitida por el MIES-MIDUVI o justificativo que acredite el inicio del proceso en el MIES-MIDUVI y/o Acta de Asamblea general; 3) Plano de ubicación de la calle a intervenir en físico y digital; 4) Acta de las Asamblea Barrial donde se acordó priorizar la obra; 5) Adjuntar el acta con las firmas de los participantes en las Asambleas con sus números y correos electrónicos (en caso de tener); y 6) Ficha catastral (debe ser entregada al municipio); y 7) Espacio adecuado previo a la intervención de la AZQ (MDMQ 2015, 1).

El criterio seis sirve para constatar la ubicación del espacio donde se establecerán las obras de mejoramiento o el diseño e implementación nueva. El último hace referencia a que, la limpieza manual del terreno está a cargo de la comunidad, lo que es problemático y un tanto arbitrario, ya que el municipio tiene cuadrillas que podrían servir para ayudar a la comunidad en estos procesos y, además, hay que recalcar que, a pesar de que este proceso lo lidere o lo realice la comunidad a través de unas mingas, estas obras tienen un costo específico que absorbe la organización barrial. Cabe agregar que, para los dos casos,

si se requiere reubicar postes de tendido eléctrico, el costo de dicha acción también estaría a cargo de la comunidad.

Finalmente, se podría considerar que los requerimientos son extensos y pueden tomar un tiempo relativamente grande para que puedan ser cumplidos por la comunidad, lo que crea una barrera inicial para la participación en las Asambleas de Presupuesto Participativo (APP). Asimismo, hay criterios que fortalecen el centralismo y disminuyen el dinamismo de la respuesta Municipal, lo que para Goldfrank (2006) descentraría el propósito de estos ejercicios. Además, los requerimientos para solicitar obras de vialidad tienen cuestiones que contradicen los principios de inclusión como el porcentaje de habitabilidad, ya que la mayoría de los barrios nuevos no cumplen este parámetro. Por último, hay trabajos que debería asumir el municipio como parte de este mecanismo, como son las obras de infraestructura inicial (luz, agua y alcantarillado).

A continuación, se expondrá cómo se desarrolla la agenda barrial a partir de la información recolectada en las encuestas, entrevistas y en los tres estudios de casos. Esta información será profundizada en los siguientes capítulos.

De acuerdo con los requerimientos solicitados por la municipalidad y al tipo de obra que se priorizó, la Asamblea de cada barrio establece una agenda. Lo primero, es tener todos los documentos legales en regla que les permita participar, como la personería jurídica y los permisos municipales. Para ello, la Asamblea nombra una comisión que se encarge de este proceso. Después, se convoca a la Asamblea General para establecer la obra que será priorizada. El procedimiento para seleccionar la obra es el siguiente: 1) El Secretario anota todas las obras que fueron preseleccionadas por la Comisión; 2) después se clasifican si estas son de infraestructura vial o de mejoramiento de espacios públicos, para establecer si cumplen los requerimientos legales y los parámetros técnicos establecidos para cada una de las dos tipologías; 3) luego se expone brevemente cada una de las obras; 4) después, a partir del diálogo entre los participantes habilitados, se acuerda cuál de las obras será priorizada, 5) una vez llegado a un acuerdo se selecciona un máximo de cuatro obras y se realiza una votación, 6) luego se realiza una segunda elección con las dos que hayan obtenido más votos, 7) después en el acta se redacta la que fue priorizada, y 8) se receptan comentarios sobre el proceso.

Para elegir las obras preseleccionadas, se nombran comisiones por parte de la directiva, las cuales tienen la facultad de emitir un informe que contiene la sistematización de todas las obras que desean los moradores del barrio y los parámetros que servirán para clasificar cuáles serán priorizadas. Terminado este proceso se realiza la ponderación y se presenta a la Asamblea. Concluida la exposición, se llama a los socios a señalar sus dudas y luego votan sobre la que consideren prioritaria. En este punto se generan dos escenarios polarizados⁷³: el primero se caracteriza por puntos de acuerdo interno y demandas reducidas; mientras el segundo es heterogéneo en el pedido de obras y conflictivo en las relaciones de poder que se registran entre los mismos socios, y entre ellos y la directiva. Dependiendo de la lógica que se genera en las Asambleas Barriales, cuando se registra el primer escenario, estas suelen concluir con un acuerdo único que luego es llevado a votación para después ser confirmado por la mayoría de los socios. El segundo suele caracterizarse por un amplio proceso de discusión que muchas veces no termina en acuerdos. Por el condicionamiento Municipal en torno a las temáticas de las obras que se pueden efectuar, los moradores presentan dos tipos de demandas: mejoramiento de espacios públicos, como parques, aceras o escalinatas, e infraestructura vial (adoquinados). Cabe señalar que, si las obras presentadas no son priorizadas en las APP el barrio intenta materializarlas a través de los fondos que ellos mismos han autogestionado.

Independiente del escenario, el tipo de participación que se registra en este espacio es deliberativa y decisoria, pues se intercambian opiniones y luego mediante votación, se deciden y, finalmente, son incluidas y legitimadas en actas. La participación no es universal, ya que hay que cumplir requisitos de entrada (Goldfrank 2002) como, por ejemplo, el pago de las cuotas. La discusión suele ser álgida, porque los intereses de cada miembro se contraponen y muchas veces es difícil llegar a un acuerdo, para estos casos se proponen siempre votaciones continuas, lo que desgasta la relación de la dirigencia con la de los miembros de la comunidad. Cabe mencionar que, en muchos casos, se llega a un acuerdo antes de la votación.

73 Para Blanco y Goma (2002, 27), no puede generarse un tercer escenario, ya que para estos autores mientras más complejas y extensas sean las demandas, más propenso es la generación de un espacio más conflictivo y menos consolidado. No obstante, ellos sostienen que la heterogeneidad y el conflicto suelen hacer que los escenarios sean más participativos.

Las temáticas de obras que se priorizan en las Asambleas suelen, en la mayoría de los casos, relacionarse directamente con la etapa de desarrollo en la que se encuentre el barrio. En relación con lo anterior, en la primera etapa de urbanización⁷⁴, la comunidad suele demandar infraestructura básica (luz, agua y alcantarillado). En la segunda, se prioriza el desarrollo de vivienda, obras de mejoramiento barrial y redes viales. En la tercera, se demandan servicios complementarios como educación, transporte, recreación, salud y bienestar social. Aquí la comunidad solicita la mejora del servicio o la implementación de infraestructura relacionada a estos servicios. En la cuarta, se demandan obras relacionadas con servicios especializados. Esta dinámica acontece cuando un sector de la ciudad quiere dinamizar su economía atrayendo servicios especializados de salud, comercio, educación, para establecer allí una centralidad monotemática o multi-temática.

En el caso de las organizaciones barriales del DMQ, las principales demandas giran alrededor de los tres primeros ejes, pero los mecanismos de gestión y los participativos (APP) solo contemplan las del segundo, lo que hace que los barrios tengan que desarrollar solos este tipo de obras o pueden solicitar apoyo al Gobierno central. Por ello, muchas veces sus ahorros son para implementar infraestructura y equipamiento urbano que el municipio no contempla en su ámbito de acción. De este modo, por las limitadas temáticas de los mecanismos de la Municipalidad, en la mayoría de las Asambleas Barriales se prioriza a las demandas que se alinean al marco de acción de obras que ofrece la Alcaldía y las que cuentan con el ahorro del 50% del valor de obra, ya que se conoce que el municipio toma en cuenta este factor para la selección de obras.

Este procedimiento para el caso de las Asambleas de Presupuesto Participativo (APP) es un tanto contradictorio, ya que, en el caso de los mecanismos participativos, su propósito es empoderar a las personas para así construir una agenda local en conjunto y no generar procesos de gestión donde la comunidad tenga que aportar. No obstante, la

74 Para Vallejo (2009), existen cuatro etapas de urbanización. La primera se relaciona con la implementación de infraestructura básica, el proceso de lotización y la apertura de vías. La segunda se relaciona con la demanda de vivienda e infraestructura vial. La tercera tiene el propósito de articular al barrio con la ciudad y, para ello, se necesita el desarrollo de infraestructura y servicios de transporte, educación, cultura, salud y bienestar social. La última se relaciona con el desarrollo de centralidades o espacios especializados en la ciudad, como zonas urbanas relacionados a la cultura, recreación (parques urbanos), comercio, salud y educación.

mecánica de la Municipalidad gira alrededor del último punto, ya que este es un requisito de priorización de obras en las APP y, con ello, el municipio pretende potenciarse con los capitales económicos de la comunidad, lo que es un tanto arbitrario, pues, el propósito de cualquier mecanismo es incluir a los sectores más necesitados y no que estos sean una de las principales fuentes de financiamiento. Esta lógica, para el caso de las Asambleas de Presupuesto Participativo (APP), podría desnaturalizar el proceso, ya que la participación se transformaría en un añadido y no en la temática central. Esta problemática se profundiza en los siguientes capítulos.

A continuación, se tratarán las relaciones de poder que se configuran entre la Municipalidad, los líderes y la comunidad.

5 Relaciones de poder entre el gobierno local, los líderes y la comunidad

Para Brugué y Puig (2011), las redes participativas son un producto de las relaciones de poder entre los diferentes actores de un determinado territorio, las cuales se establecen a partir de cómo gestionan sus intereses, cómo materializan los acuerdos y cómo redistribuyen sus recursos. En esa dirección, para hablar de las redes participativas que se conforman entre el gobierno local y los sectores sociales, conviene señalar que las organizaciones barriales de Quito y el municipio se articulan en marcos normativos comunes, “desde los cuales se pretende negociar recursos y tomar decisiones relacionadas con proyectos públicos compartidos” (Blanco y Goma 2002, 26).

Para analizar una red participativa, Blanco y Goma (2002) definen un marco de análisis, de los cuales se destacan tres rasgos. El primero es la no existencia de un centro jerárquico “capaz de fijar procesos de gobierno de forma monopolista” (Blanco y Goma 2002, 26). De esta manera, las reglas de juego son consensuadas entre el gobierno local y la ciudadanía sin condiciones previas. El segundo es la interdependencia, la cual trata de ponderar cuáles son los niveles de articulación entre los actores (Municipalidad y organizaciones sociales), para poder perseguir objetivos y resultados que les beneficie

mutuamente. El tercero es la institucionalización, que pretende conocer si las reglas de juego son estables y si los actores pueden adaptarse a ellas.

En el caso de Quito, el municipio funciona como un centro jerárquico, porque establece las reglas de juego (los requisitos de ingreso y los parámetros de selección de obras) sin contemplar en la estipulación de las mismas al resto de actores. En torno a la interdependencia, la Municipalidad pretende que, en todos sus mecanismos participativos, las organizaciones barriales utilicen procesos de cogestión, lo que ayuda al gobierno local a materializar un número mayor de obras y a la comunidad le permite concretar sus aspiraciones. Sin embargo, el camino elegido es un requisito incentivado desde arriba hacia abajo. En cuanto a la institucionalización, las reglas de juego de los mecanismos de cogestión y los participativos se han venido modificando desde el 2009, en el caso de los primeros, y desde el 2010, en los segundos. Esta forma de actuar refleja el nivel de inestabilidad del proceso. Además, los actores sociales tienen muchas dificultades para adaptarse a esta forma de proceder.

En ese contexto, Blanco y Goma (2002) sostienen que existen tres factores que pueden explicar el éxito de la red participativa. El primero de ellos es el contraste entre las posiciones iniciales de los actores y los acuerdos finales que se logran. El segundo son las estrategias internas de los distintos actores para conseguir los resultados de acuerdo a sus intereses. El último es el fortalecimiento de los actores sociales por parte del gobierno local.

Para este estudio, las posiciones iniciales de los moradores suelen estar reflejadas en las obras que decidió priorizar la directiva barrial a través de las comisiones. Sin embargo, las demandas de la comunidad son heterogéneas y, por la necesidad, las organizaciones sociales suelen volcar sus aspiraciones de acuerdo a las temáticas de obra que tiene el municipio en sus mecanismos de participación. En cuanto a las estrategias internas, la comunidad no tiene mecanismos de presión efectiva, lo que hace que la Municipalidad decida unilateralmente la inversión, los requisitos de ingreso y los criterios de priorización de obras de las APP. El único recurso que tienen las organizaciones sociales es la capacidad de ahorro, pero esta, sin el apoyo Municipal, es insuficiente para llevar a cabo alguna de sus demandas más prioritarias.

En cuanto al fortalecimiento de las organizaciones sociales, el municipio no ha incluido actores no institucionalizados, lo que hace que la participación no sea universal, pues solo se prioriza la participación de sectores que se hayan formalizado de acuerdo a los requisitos del gobierno central y el local. Además, no ha incentivado la conformación de nuevas organizaciones sociales, tampoco ha empoderado a los líderes barriales y no ha ampliado el número de temáticas que pueden tratar los mecanismos participativos.

A partir de las observaciones anteriores, se podría considerar que las redes participativas tienen un claro dominador que es la Municipalidad y la relación de los actores se articula desde los intereses y las directrices establecidas por las autoridades de las Administraciones Zonales (AZ) y el gobierno local en general. Por último, esta mecánica refleja en alguna medida la voluntad política de la Alcaldía de turno.

A continuación, se expondrán algunas reflexiones finales en torno a la articulación de las organizaciones barriales con los mecanismos introducidos por la Municipalidad.

6 Una mirada final a los procesos de organización barrial

A manera de conclusión, se podría considerar que los procesos de organización barrial se formalizaron desde finales de los noventa e inicios del siglo XXI por la introducción de distintos mecanismos de coestión y participativos, los cuales exigían entre sus requisitos que los barrios conformen una institución legalmente estructurada que los represente. Así, se crearon distintos tipos de organizaciones sociales sin fines de lucro, como asociaciones, cooperativas y Comités Pro-Mejoras. No obstante, muchos de los estatutos y reglamentos de las organizaciones barriales como las asociaciones y cooperativas no se ajustaban a las reglas de juego impuestas por la Municipalidad y el Gobierno central, por ello dejaron de utilizarse. Además, el capital social de los líderes no terminó por ayudar al proceso de legitimación del Mecanismo de Presupuestación Participativa.

Putnam (1993) sostiene que existen varios factores que influyen en la capacidad de éxito de las organizaciones barriales, como la trayectoria de los líderes y la forma de los espacios de participación que propicia la dirigencia. En el caso de las organizaciones

barriales de Quito, los líderes son elegidos de manera democrática en la Asamblea Barrial. En relación con lo anterior, los líderes barriales denominados como históricos suelen durar más de un periodo y suelen moverse acorde a los intereses comunitarios y canalizan hacia la acción las aspiraciones de la comunidad. Otra particularidad es que ellos suelen ser elegidos cuando comienzan a funcionar formal o informalmente las distintas asociaciones barriales; por ello, las primeras obras que se efectúan los legitiman frente a la comunidad.

La participación que propician estas organizaciones, en la mayoría de los casos, tiene un carácter universal, y es deliberativa y decisoria, ya que todos los miembros del barrio tienen derecho a participar y luego a elegir sobre qué obras se priorizarán. No obstante, los factores que miden el éxito de la dirigencia barrial son las evidencias concretas de su trabajo. Muchos de los líderes, a pesar de que pueden propiciar espacios altamente participativos y haber sido elegidos con gran representatividad, si no concretan las aspiraciones de la comunidad, quedan deslegitimados por la misma. Por ello, la capacidad organizativa, en este caso de estudio, se mide a partir de cómo los líderes pueden gestionar los recursos del barrio y del municipio para materializar las aspiraciones de la comunidad.

En esa dirección, Goldfrank (2002 y 2006) sostiene que las organizaciones sociales para poder materializar sus aspiraciones a través de los mecanismos participativos deben tener las siguientes condiciones previas para tener éxito: 1) voluntad política sobre la toma de decisiones, 2) capital social de los dirigentes de las organizaciones sociales y 3) plataforma legal. En el caso de las organizaciones barriales del DMQ, la voluntad política es parcial, porque las reglas de juego las establece la Municipalidad, al igual que los requisitos de ingreso que tienen que cumplir las organizaciones para poder participar. Esta dinámica termina por decidir o influenciar en la agenda de los barrios y refleja la tensión entre el gobierno local y la ciudadanía en torno a la autonomía de los actores. En cuanto al capital social, los líderes inicialmente tienen una legitimidad real (Rosanvallon 2009) y su comunidad participa activamente en las tareas prioritarias de su barrio. Sin embargo, su accionar está condicionado por la inmediatez de los resultados y las reglas de juego establecidas por el Gobierno central y local. La estructura y la plataforma legal de las organizaciones barriales del DMQ son claras, pero muchas veces no son compatibles con la normativa establecida por la Municipalidad, como es el caso de las asociaciones y las cooperativas.

Para finalizar, se podría inferir que, a pesar de que los líderes barriales cuenten con capital social y sus organizaciones estén bien estructuradas legal y funcionalmente, el éxito de ellos depende de cómo autogestionen obras y de cómo logren que el municipio canalice las aspiraciones de su comunidad a través de sus mecanismos participativos o de cogestión.

CAPÍTULO IV: Los mecanismos participativos propuestos por la Municipalidad

Como se señaló en el capítulo dos, a finales de la década de los años ochenta e inicios de los años noventa del siglo XX, muchas de las organizaciones barriales de Quito empezaron a debilitarse producto de la desmovilización de sus miembros (Borja 2011). Este fenómeno era el resultado de la decisión de la mayoría de los moradores de los barrios, que consideraban que, al haber concretado sus demandas, no era necesario seguir integrando la organización (Unda 1998). Además, muchos de los dirigentes no pudieron concretar una transición que pudiera aglutinar nuevos intereses para la comunidad, lo que terminó por desgastar la relación entre los dirigentes y los residentes que formaban parte de la organización barrial (Borja 2011).

En ese contexto, la Municipalidad estableció que, para que puedan recibir obras los barrios, tenían que ser regulares; es decir, la organización barrial debía tener personería jurídica, cada uno de los moradores debía poseer el título de propiedad de su lote y el barrio tenía que haber aprobado el trazado vial por parte de las autoridades locales. A partir de esta coyuntura, muchas de las organizaciones barriales no pudieron adaptarse a las nuevas reglas de juego impuestas por la Municipalidad y desaparecieron (Unda 1998 y Borja 2011). Este hito marca el fin de los procesos espontáneos de organización que surgieron en los barrios (Unda 1998) y dan paso a nuevas formas asociativas⁷⁵ que intentan conseguir sus metas alineándose a los parámetros legales y a los mecanismos participativos propuestos por la Municipalidad.

75 En el capítulo III se exponen las nuevas formas asociativas que surgen en la década de los noventa, las que tienen una estructura legal y organizacional distinta a las de los años ochenta. Además, las nuevas organizaciones barriales tienen a la autogestión de obras como una de las herramientas claves para concretar sus demandas.

En relación con esto último, en este capítulo se describirán los distintos ejercicios participativos introducidos por la Municipalidad desde inicio de la década de los noventa hasta la primera década del siglo XXI. Una de ellas fue el Sistema de Gestión Participativo⁷⁶ que fue complementado con la expedición de la Ordenanza 177 de 2006; para luego analizar los alcances y las debilidades de la Ordenanza 187, expedida el 11 de diciembre del 2007, que fue el punto de partida para gestar los mecanismos de presupuestación participativa en la ciudad Quito.

I Mecanismos de participación ciudadana en Quito en la década de los años noventa

Como se anticipó en el apartado anterior, en 1993 comenzó el proceso de conformación de las Administraciones Zonales como unidades desconcentradas que ejercían la autoridad bajo una jurisdicción⁷⁷. Inicialmente, sus funciones estaban orientadas a la recaudación de impuestos, control territorial y desconcentración de la gestión, pero progresivamente asumieron otro tipo de acciones como: obras de mejoramiento barrial, mantenimiento de espacios públicos, control sanitario y la convocatoria a la comunidad para participar en distintos mecanismos participativos promovidos desde la Alcaldía.

En relación con esto último, existían cuatro ejercicios participativos que fueron promovidos desde el municipio, como fueron: la micro planificación barrial (1994-1997), las ‘visiones de futuro’ (1993-1995), la Asamblea Quito (1996-1997 y 2000-2004) y las obras de cogestión (1998-2015). Estos espacios pretendían crear vínculos entre la ciudadanía y la Municipalidad para así configurar una agenda en conjunto. El primero de esos ejercicios pretendía desarrollar una agenda de planificación barrial que lograra responder a las necesidades y aspiraciones de la comunidad. Esta tenía un carácter universal, ya que participaban todos los habitantes de un barrio y funcionaban a partir de la deliberación y

76 Con la expedición de la Ordenanza 046 de diciembre del año 2000 se pone en marcha el Sistema de Gestión Participativa del DMQ.

77 Unidad territorial definida por límites del medio físico natural (ríos, montañas, quebradas, etc.) o artificial (calles, avenidas, etc.) (Abba 2010).

los acuerdos entre los integrantes de determinada localidad. El tipo de participación que se generaba era deliberativo y las decisiones que se tomaban supuestamente tenían un carácter vinculante con la agenda Municipal. No obstante, uno de los problemas centrales de este mecanismo era que, en la etapa de diagnóstico de las necesidades barriales, muchas veces no respondía a las problemáticas del barrio, sino a los intereses del municipio. Otro de los problemas era que, luego de la priorización de obras, muchas veces estas no llegaban a implementarse, lo que hacía que muchos líderes y la Municipalidad pierdan credibilidad frente a la comunidad (Barrera, 2000). Cabe señalar que este espacio no se configuró en un evento sistemático ni superó la escala barrial, por las problemáticas antes señaladas y la escasa proximidad entre el municipio y la colectividad. Además, esta iniciativa “se limitó a pensar el marco inmediato del barrio, sin lograr producir un trabajo sistemático y congruente con las estrategias de la Municipalidad” (Gallegos Unda y Vallejo 2003, 19).

El segundo proceso participativo mencionado pretendía construir “horizontes a futuro” a partir de las voces de los líderes barriales, supuestamente los acuerdos serían incluidos en los planes del DMQ. Estos espacios fueron programados inicialmente con una periodicidad trimestral, pero esto fue modificándose en el camino y la convocatoria terminó siendo un tanto arbitraria, pues en muchos casos se efectuaba una vez en el año. Sin embargo, uno de los problemas centrales era que luego de haber realizado el ejercicio en conjunto para definir una agenda social con el municipio, muchas de las acciones acordadas eran dejadas de lado y la Alcaldía configuraba su propio plan a partir de criterios políticos y técnicos (Vallejo 2009). De este modo, el tipo de participación que se desarrollaba en este espacio era consultiva, porque las decisiones no eran vinculantes con la agenda municipal. Además, estos espacios no fueron efectuados en todo el DMQ y la forma como se sistematizaban las demandas ciudadanas no era del todo clara, porque no existían variables y criterios para realizarla, como el de inclusión, ponderación, localización y focalización, lo que hacía que este ejercicio difícilmente pueda servir de insumo para establecer una agenda social. Se podría señalar que este ejercicio participativo, al no extenderse en todo el Distrito Metropolitano y no tener una convocatoria con una periodicidad definida, no pudo responder a las problemáticas de la comunidad y tampoco movilizó a muchos sectores, particularmente los barrios que aún no habían sido regularizados (Gallegos Unda y Vallejo 2003).

El tercer mecanismo participativo era un espacio de discusión y deliberación a escala zonal, que pretendía “convocar la presencia de los principales actores locales”

(Gallegos, Unda y Vallejo 2003, 19). Pero muchos de los acuerdos logrados no fueron vinculantes con la agenda Municipal, lo que hizo que la participación gestada allí fuera de tipo deliberativa y no decisoria (Barrera, 2001). Además, este ejercicio era convocado por la Alcaldía a determinados líderes, y allí se escuchaban las necesidades de ciertos sectores; pero, por el formato de la convocatoria (de arriba hacia abajo) y la falta de compromisos, no tuvo la acogida esperada ni la legitimidad que buscaba por la poca representatividad de los actores que participaban.

El último fue un mecanismo que empezó a funcionar desde finales de la década de los años noventa, y a diferencia de los otros ejercicios participativos ha tenido un gran éxito y sigue actuando en la actualidad. Inicialmente este mecanismo funcionaba con un aporte económico de la comunidad que era complementado con la asistencia técnica y el aporte de algunos materiales de construcción necesarios para ejecutar la obra por parte del municipio. El éxito de este espacio de participación es que involucró y repotenció el poder asociativo de la comunidad y redujo, al mismo tiempo, el monto económico que aportaba la Municipalidad. Un ejemplo del éxito de esta iniciativa es el caso del barrio Colinas del Sur, el que adoquinó 40 calles desde finales de los años noventa hasta la actualidad. Este proceso solo fue posible, según los dirigentes, porque se redujo la inversión para los moradores del barrio y la Municipalidad.

A partir de lo señalado anteriormente, se concluiría afirmando, que los cuatro ejercicios participativos representan un avance en lo que se refiere al involucramiento social en las actividades de la gestión local, pero solo los mecanismos de cogestión pudieron materializar los objetivos por los que fueron propuestos. A continuación, expondremos con mayor detalle a esta iniciativa por el éxito y legitimidad que tuvo en la ciudadanía.

2 Mecanismos de cogestión

Los mecanismos de cogestión surgen en la administración de Roque Sevilla (1998-2000) y lograron institucionalizar “el carácter compartido de las obras municipales en los barrios populares” (Barrera 2004, 41-42). Este ejercicio en sus inicios era bastante heterogéneo, porque incluía desde la ejecución de mingas hasta la construcción del

sistema de agua potable de una localidad. En sus comienzos, tuvo muchas dificultades particularmente en el seguimiento y el control de las obras que se estaban ejecutando y en cuanto debería ser el aporte económico del municipio y la comunidad. Estas problemáticas generaron tensiones entre los barrios y las autoridades locales, pero pudieron ser superadas porque los sectores sociales entendían que este proceso podía ayudar al desarrollo de su sector de manera inmediata.

En el artículo I.60-B de la Ordenanza No. 046 (SGP) del 14 de diciembre del 2000 se establece que el municipio procurará que la comunidad participe mediante la ejecución de programas y proyectos. En ese contexto, en el artículo R. II. 49 de la Ordenanza 095 del 10 de octubre del 2003 se instituye como modalidad de gestión la cooperación y la cogestión, mediante el cual la Municipalidad y los sectores sociales cooperan para la ejecución de programas y proyectos de infraestructura y servicios. Además, se establece que la nueva forma de gestión se regirá a partir de un reglamento.

Los documentos que habilitan el trabajo compartido son: a) que el barrio se encuentre legalizado y cuente con la ordenanza que lo certifique, b) que la Municipalidad cuente con la partida presupuestaria correspondiente al porcentaje que invertirá, c) la solicitud por escrito dirigida a la Administración Zonal pidiendo una determinada obra, d) la comunidad deberá certificar que tiene los recursos económicos que haya señalado en el convenio, y e) poseer el Convenio de Cogestión o Gestión Participativa legalizado por la Administración Zonal. Cabe señalar que, este último resume las obligaciones de las partes en torno a las obras que se realizarán de manera conjunta entre el municipio y la Comunidad. Para ejemplificar cómo funciona el trabajo coordinado, se expondrá el caso del Convenio de Cogestión firmado entre la Administración Zonal Quitumbe y el barrio Franco Méndez.

Los Convenios de Cogestión o Gestión Participativa que se firman con los barrios tienen una similar estructura legal. La diferencia entre éstos radica en el plazo de ejecución de la obra y las obligaciones de las partes. El plazo se determina a partir de una parametrización de tiempos por fases constructivas que realiza la unidad de Fiscalización de Obras de la Administración Zonal (AZ). Y, dos variables que inciden en el plazo son la escala de la intervención que se realizará⁷⁸ y la dificultad constructiva por temas técnicos. Después

78 La escala de la obra se determina por los volúmenes de construcción.

de que el municipio resuelve en cuánto tiempo debería llevarse a cabo la obra, discute con la dirigencia barrial para legitimar el plazo o modificarlo. Cuando se llega a un acuerdo, este es incluido en el convenio. En el caso del barrio Franco Méndez, la comunidad aprobó el tiempo de ejecución de obra señalado por la Municipalidad, pero este acuerdo se concretó luego de cuatro reuniones, ya que inicialmente a los dirigentes les parecía que el plazo era demasiado extenso en relación a la dificultad y la escala de la obra que se iba a ejecutar y, por ello, el plazo solo debería ser 90 días y no 120, como finalmente se aprobó. La razón por la que cedieron fue porque no querían que esta discusión retrase el cronograma de la obra que era lo más importante.

Como se señaló anteriormente, la otra diferencia entre los convenios está en las obligaciones entre las partes (AZ y el barrio). La Administración Zonal (AZ) contribuye con un porcentaje del valor de los materiales de construcción hasta seis dólares por metro cuadrado de la obra. Su inversión no la realiza a través de una transferencia de fondos al barrio, sino la AZ se encarga de adquirir los materiales de construcción por el valor pactado y le entrega a los beneficiarios. Si el aporte municipal no cubre los gastos, los barrios deben aportar lo faltante. En el caso del barrio Franco Méndez, la comunidad tuvo que aportar más de lo acordado, pues el volumen de obra fue superior al establecido por la Administración Zonal.

No obstante, en los convenios existen obligaciones para las partes que son iguales o se trabajan de la misma manera, como: a) el costo y la fiscalización de la obra está a cargo de la Administración Zonal, b) los barrios deben asumir el valor de la mano de obra, el pago del técnico que ejecutará la obra y el costo de la maquinaria que será utilizada para la construcción, y c) la recepción y el cuidado de los materiales entregados por el municipio y vigilar la obra luego de su terminación por un lapso de seis meses es una obligación de los barrios. En cuanto las obligaciones, el barrio Franco Méndez cumplió todas ellas, pero se generaron tensiones entre el fiscalizador, el constructor y los moradores, por el incumplimiento de los pagos que debía realizar la comunidad al contratista privado y porque el municipio no hizo un seguimiento oportuno de la obra.

Además del mecanismo anterior, existe otro modelo de cogestión que impulsó el municipio y es el 50/50. Este tiene los mismos documentos habilitantes que el convenio de cogestión o gestión participativa. La diferencia entre los dos radica que, en este mecanismo, la Administración Zonal (AZ) aporta con el 50% del valor de la obra. Este monto

es depositado en la cuenta de ahorros del barrio beneficiado, pero para hacer esta transferencia de recursos, la dirigencia barrial debe certificar que en su cuenta bancaria tiene la otra parte. En este convenio, el municipio también aporta con la fiscalización de la obra y el barrio debe cuidar la misma por seis meses después de haber finalizado los trabajos. Cabe señalar que el mecanismo que tienen los barrios para generar recursos económicos y cancelar sus obligaciones en los dos convenios (50/50 y cogestión) es la caja de ahorro o los fondos de autogestión, que son el resultado del aporte de todos los socios de un comité o una cooperativa barrial.

Los dos convenios fueron originados en la Administración de Paco Moncayo (2000-2009) y siguen funcionando con una alta legitimidad hasta la actualidad. El éxito de estos convenios, para 121 de los 124 líderes que se entrevistó y encuestó, es porque elimina trabas burocráticas y depende únicamente de la organización barrial, pues estos últimos, al lograr ahorrar la parte que les corresponde, pueden presionar a las autoridades de las Administraciones Zonales para que transfieran los fondos para ejecutar las obras. Sin embargo, de acuerdo a las autoridades municipales, este convenio no es aprovechado de igual manera en todo el Distrito Metropolitano, ya que en la AZ Quitumbe es donde mejor funciona y mayor cantidad de convenios se terminan efectuando. Esta coyuntura es el resultado de que las organizaciones barriales del sur, desde la década de los noventa hasta la actualidad, han impulsado su desarrollo a través de sus propios recursos económicos, por ello la legitimidad de este mecanismo, ya que se ajusta perfectamente a su estructura de ahorro barrial.

Para finalizar, es importante señalar que estas iniciativas surgieron a partir de la expedición de la ordenanza 046, que establece el Sistema de Gestión Participativa (SGP) en Quito.

3 El primer formato del Sistema de Gestión Participativa (SGP)

En el año 2000, se implementó el Plan Quito Siglo XXI⁷⁹ que exponía la agenda territorial, económica y social del Distrito Metropolitano. Este contemplaba los siguientes lineamientos generales: integración, desarrollo sustentable, democracia y medio ambiente. Asimismo, este señalaba otros objetivos como son la descentralización y la ampliación de la participación ciudadana. Para materializar los mismos se desarrollaron tres instrumentos: la formulación de un Plan de Desarrollo Territorial, un Programa de Innovación Institucional y el Sistema de Gestión Participativa.

En ese contexto, el 26 de diciembre de 2000 entra en vigencia la Ordenanza 046⁸⁰, que tiene como “propósito institucionalizar la participación ciudadana permanentemente en la gestión del municipio de Quito” (Ordenanza 046, 2). Desde el momento en el que se expide esta normativa, se configuró el Sistema de Gestión Participativa (SGP), que tenía entre sus funciones principales: el establecimiento de una lógica de gestión integral basada en la participación de los ciudadanos del DMQ; la formulación, el seguimiento y la evaluación de políticas urbanas participativas; el fomento de espacios de debate con la finalidad de movilizar a la comunidad hacia los objetivos del plan de desarrollo urbano; la reducción de la inequidad social a través de una intervención que procure la asistencia de los sectores más vulnerables; y el desarrollo de un diagnóstico y una agenda municipal consensuada con la sociedad civil.

El funcionamiento del SGP dependía de los Cabildos, los cuales eran espacios de discusión geográficamente relacionados entre la ciudadanía y la Municipalidad (Vallejo 2009). Estos tenían cuatro niveles: el metropolitano, el zonal, el parroquial y el barrial (véase Gráfico 17). El primero sesionaba al menos dos veces al año, el lugar y fecha eran definidos por el alcalde, el concejo y los miembros elegidos en las juntas parroquiales⁸¹.

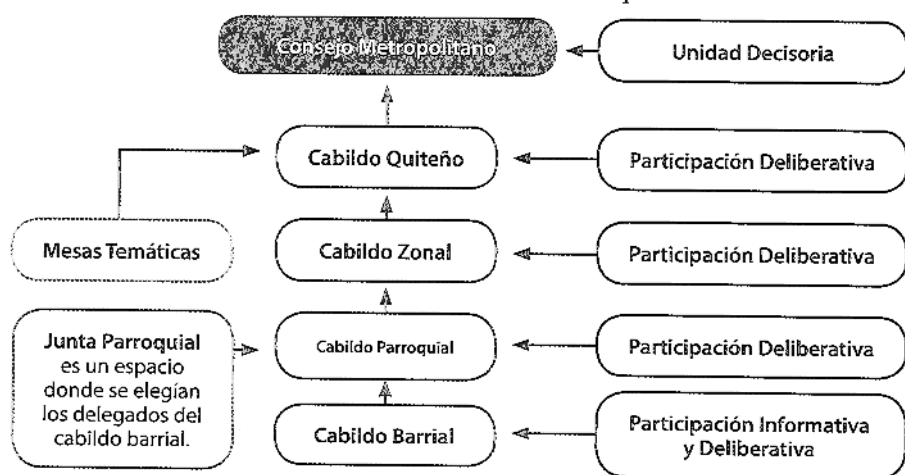
79 Paco Moncayo fue el alcalde del Distrito Metropolitano de Quito en dos periodos: 2000-2004 y 2005-2009. El Plan Quito Siglo XXI fue desarrollado en su primer periodo.

80 Ordenanza 046, La Ordenanza de Concejo, de sus comisiones y de la participación de la comunidad.

81 Otro de los representantes ciudadanos ante esta instancia eran las mesas temáticas.

Todos los participantes habilitados tenían voz y voto. Las decisiones⁸² se tomaban a través de la mayoría simple de votos y, en algunos casos, se requería las dos terceras partes. Además, la agenda construida y legitimada en este espacio era de carácter vinculante para ambas partes (la municipalidad y la ciudadanía). La discusión de este espacio se centraba en torno a la cantidad y a cómo se repartirían los recursos económicos designados por el municipio, en el corto y el mediano plazo a cada una de las organizaciones barriales del DMQ. El tipo de participación que se desarrollaba allí era de carácter directo y decisorio. No obstante, la última palabra sobre las obras que se iban a realizar la tenía el Alcalde y el Consejo Metropolitano (Vallejo 2009). Esta coyuntura, para más del 40% de los líderes encuestados, reflejaba el carácter autoritario del sistema y que las decisiones no dependían de acuerdos, sino de los intereses de la Municipalidad.

Gráfico 17. Estructura del Sistema de Gestión Participativa



Fuente: Ordenanza 046.

El cabildo zonal estaba conformado por los delegados de las asambleas parroquiales y las mesas temáticas de cada una de las zonas; además, estaba constituido para poder articular y priorizar los acuerdos realizados en las otras instancias. Sin embargo, el tipo de

82 Las decisiones que se tomaron en este espacio debían estar acordes al Plan Quito Siglo XXI, al Plan Anual de Inversiones Municipales, las políticas y programas específicos del municipio y temas de discusión de alcance nacional.

participación que se gestaba allí era deliberativa y solo en algunos casos tenía el carácter decisorio, pero de acuerdo a la agenda de la Alcaldía. El proceso de activación era de abajo hacia arriba, porque la convocatoria dependía de la propia ciudadanía. El carácter de este espacio no era universal, porque la ciudadanía en general podía asistir, pero solo los representantes habilitados tenían derecho a votar. Estos últimos eran todos los dirigentes elegidos en cada uno de los cabildos barriales por mayoría simple.

El cabildo parroquial estaba conformado por las organizaciones sociales establecidas en la parroquia y de los ciudadanos residentes que quisieran participar. En esta instancia se “elaboraban y jerarquizaban las demandas y propuestas de la parroquia, y se establecían compromisos y procedimientos de gestión compartida con la Administración Zonal. Además, se desarrollaban mecanismos de control y evaluación social” (Ordenanza 046, 4). El tipo de participación era deliberativa, ya que las aspiraciones de la comunidad eran incluidas en la agenda local para que el Consejo Municipal lo apruebe y la convocatoria era de abajo hacia arriba. Cabe señalar que este espacio era universal, ya que todos los sujetos y grupos sociales sin condición previa podían participar.

El cabildo barrial era un espacio de participación establecido para barrios urbanos y rurales y comunas. La tarea principal de éste era desempeñar tareas de control sobre “los planes de acción concertados a nivel parroquial y elaborar propuestas de políticas para el municipio en el territorio respectivo, especialmente en relación con la calidad de prestación de servicios” (Ordenanza 046, 5). El tipo de participación que se gestaba en estos espacios era de carácter informativo y deliberativo, ya que inicialmente la Municipalidad lo utilizaba para explicar su agenda y la estructura del mecanismo, pero, como se señaló anteriormente, allí se tomaban decisiones sobre las necesidades barriales que luego eran analizadas por el cabildo parroquial. Cabe agregar que la convocatoria era abierta para todos los residentes de un barrio, y todos los participantes tenían derecho a expresarse y votar, por lo que era universal.

Las Mesas Temáticas son espacios de discusión que giran en torno a resolver problemáticas específicas del territorio del DMQ, pero deberían estar enmarcadas en las líneas o temas como: “desarrollo económico y social, educación y cultura, salud, medio ambiente, transporte y movilidad ciudadana, seguridad y convivencia ciudadana, recreación y deportes, equidad de género y generacional, financiamiento y gestión institucional” (Ordenanza 046, 4 y 5). Además, cada Mesa Temática podía crear las comisiones que

fueren necesarias. El tipo de participación que se gestaba allí era de tipo deliberativo y decisorio, ya que en este espacio se sistematizaban las demandas. Los miembros de esta instancia eran los habitantes designados por el Cabildo quiteño y el núcleo de funcionarios que ayudaba a materializar una propuesta técnica.

Las Mesas Temáticas tenían un rol muy importante, pues dependiendo de la hoja de ruta que se trate, podía significar que incluyan o excluyan muchas de las demandas específicas de cada barrio. Por ejemplo, si se señalaba en la mesa de recreación y deportes que lo relevante era diseñar políticas de promoción deportiva y no construcción de infraestructura, este lineamiento para los barrios significaba que las obras de mejoramiento barrial no podían incluir pedidos de canchas de uso múltiple ni tampoco de deportes específicos, lo cual podía ser una de las necesidades o aspiraciones de la comunidad. Otra de las tensiones que se generaba era el rol de los funcionarios municipales en estos espacios, ya que, para muchos de los líderes encuestados, ellos agenciaban para que las decisiones de los participantes se acerquen a la agenda municipal, lo que en muchos casos, de acuerdo a lo expresado por los líderes entrevistados, se alejaban de las demandas de la comunidad.

Para concluir, se podría señalar que el Sistema de Gestión Participativa (SGP) permitió un involucramiento y un empoderamiento de la comunidad, puesto que, independiente de si la participación del SGP era decisoria, el municipio institucionalizó espacios de discusión articulados y a diferentes escalas territoriales, vinculando a los ciudadanos y líderes de los barrios en el proceso de construcción de la agenda pública. No obstante, para el 70% de los líderes encuestados, el SGP privilegió la participación activa de los dirigentes que estaban relacionados o alineados con la tendencia política del Alcalde⁸³ y la convocatoria solo en su inicio tuvo una respuesta activa de la ciudadanía. Sobre esa coyuntura, el 70% de los dirigentes entrevistados y encuestados señalaron que la participación masiva fue por la efervescencia inicial y la ilusión que generó la creación del Sistema.

83 Muchos de los líderes históricos entrevistados y encuestados nos señalaron que, desde la implementación del Sistema de Gestión Participativa (SGP), las distintas administraciones municipales han privilegiado con obras a los sectores o barrios que les sirvieron como base o plataforma política. Sin embargo, para 116 de los 124 líderes entrevistados y encuestados los mecanismos participativos planteados en la administración de Paco Moncayo eran más transparentes, porque la voluntad política se expresaba con obras y políticas, los criterios eran más incluyentes y las reglas de juego eran más estables y claras, que las desarrolladas en la gestión de Augusto Barrera.

Asimismo, más del 60% los líderes encuestados expusieron primero que los espacios de discusión planteados en el SGP no tuvieron la misma movilización en los siguientes años y hubo un desencanto con la forma de cómo se realizaba la agenda, ya que se privilegiaba la voz de las autoridades sobre la de la ciudadanía.

En ese sentido, la articulación de la estructura organizacional del SGP era bastante débil, ya que en muchos casos lo propuesto en niveles barriales y parroquiales no se trataba en el Cabildo Quiteño (Vallejo, 2009). Esto acontecía porque en los niveles superiores (Cabildo Zonal y Quiteño) se consideraba que los lineamientos tenían que ser de carácter universal y no de uno particular, por ello se enfocaban en visiones de ciudad y no en resolver las problemáticas específicas de los barrios. Esto hacía que las decisiones se generaran sobre lineamientos que priorizaban la visión política de la Municipalidad y no de las aspiraciones de la comunidad.

Uno de los hechos relevantes del SGP era el amplio ámbito de acción, ya que las competencias que se establecieron para las obras, programas y políticas cubrían en alguna medida todas las áreas de necesidades de la población quiteña. Asimismo, el SGP debió enfrentar un conjunto de amenazas y debilidades como la escasa capacidad financiera de cada una de las Administraciones Zonales⁸⁴, la existencia de otros ejercicios participativos informales, la baja percepción positiva de este y la incompatibilidad con la Ley de Juntas Parroquiales (Vallejo 2009). No obstante, a pesar de sus limitaciones, los aportes del SGP fueron importantes, ya que institucionalizó los mecanismos de participación y cogestión, y sirvió de base para la introducción de nuevos ejercicios participativos como el de las Asambleas de Presupuesto Participativo (APP).

Por último, de acuerdo con el marco de análisis propuesto por Schneider y Welp (2011, 23-24), el tipo de participación que se gestaba en los SGP era consultiva, deliberativa

84 El presupuesto municipal en el 2006 no superaba los 250 millones de dólares y la transferencia a todas la AZ era menor al 10% del monto total, lo cual era insuficiente para atender las demandas específicas de los barrios de Quito (Vallejo 2009). Además, la coyuntura económica del país tampoco ayudaba para que la transferencia de fondos sea extensa por parte del gobierno. El presupuesto del municipio desde 2004 hasta el 2015 se incrementó de 200 millones hasta más de 1.000 millones. Asimismo, este se financiaba fundamentalmente con los aportes del Gobierno central, los cuales se maximizaron desde el 2009 con la alcaldía de Barrera.

y decisoria o vinculante, porque todos los participantes tenían voz y voto y las decisiones acordadas en el Cabildo Quiteño tenían que ser contempladas en la próxima agenda municipal. La convocatoria era universal, ya que estaba abierta a todas las organizaciones de la sociedad civil y la misma podía ser convocada por la Municipalidad y la sociedad civil. Además, este espacio estaba regulado por ordenanzas expedidas en el plano local, las cuales fueron acordadas en alguna medida por los representantes de las organizaciones sociales en los cabildos quiteños.

A continuación, se analizará la Ordenanza 177, que complementó lo instaurado en la primera versión del Sistema de Gestión Participativa, para luego describir los alcances y las debilidades de la Ordenanza 187, que fue el punto de partida para gestar los mecanismos de presupuestación participativa en la ciudad Quito.

3.1 Ordenanza 177

Después de la puesta en marcha del Sistema de Gestión Participativa a través de la Ordenanza 046, se generó una serie de problemas en la ejecución de obras en los barrios, particularmente en la implementación de nueva infraestructura vial y en el mejoramiento de las redes existentes. Inicialmente, el Sistema de Gestión Participativa preveía, entre sus parámetros, la construcción de vías, pero la planificación y la ejecución de la mayoría de las mismas dependían de las directrices establecidas por los técnicos y directivos de la Empresa Metropolitana de Obras Públicas (EMOP). En ese sentido, muchas de las obras que se pretendían implementar en los barrios no se ejecutaban, porque no estaban acordes con los programas y políticas trazadas en la EMOP y, por esta razón, no eran consideradas en la programación anual de inversiones (Vallejo 2009). A raíz de esta problemática, se expide la Ordenanza 177, el 12 de abril de 2006, que regula la ejecución de proyectos de mejoramiento vial.

La finalidad de la Ordenanza 177 era dar alternativas de intervención en los programas, acciones y proyectos de mejoramiento vial. Los actores institucionales involucrados eran la EMOP, las Administraciones Zonales (AZ), la Empresa Metropolitana de Agua Potable y Alcantarillado (EMAAP), la Empresa Eléctrica Quito (EMSAT) y la Empresa Metropolitana de Servicios Administrativos de Transporte (EMSAT). La convocatoria

de todas estas instituciones era para proceder de manera integral en los barrios. El rol que la Municipalidad le otorgaba en este proceso a las organizaciones civiles legalmente establecidas, era la de viabilizar y coordinar la ejecución de obras con la Administración Zonal (AZ).

En esa dirección, los proyectos factibles para poder ser implementados mediante el SGP y el visto bueno de los actores sociales e institucionales, debían en una primera instancia comprobarse que estos contribuían al mejoramiento vial de los barrios, en función “de la magnitud, las características técnicas del proyecto y las condiciones socioeconómicas” (Ordenanza 177, 3). Sin embargo, existía un agravante: la Municipalidad aportaba técnica y económicamente dependiendo el grado de dificultad de la obra y la escala del proyecto. Así, se estableció dentro de la Ordenanza 177 los siguientes programas de acción: la Microempresa Comunitaria de Adoquinado, el de Responsabilidad Compartida y el de Autogestión.

El primer programa incentivaba la producción de adoquines por parte de las empresas barriales, a través de que la Municipalidad priorizaba la compra a estas entidades y, en alguna medida, los transformaba en sus proveedores oficiales (Ordenanza 177, 2). No obstante, la iniciativa no tuvo el éxito esperado y muchos de los emprendimientos tuvieron que cerrarse, por los bajos niveles de producción, la dificultad de que el producto terminado cumpla con los parámetros técnicos, la competencia de las empresas locales y regionales establecidas, y la poca inversión de los socios⁸⁵.

El segundo programa se estructuraba a partir de un convenio de participación entre el municipio y la comunidad para la construcción de obras de mejoramiento vial, para lo cual se establecieron los siguientes compromisos: la Municipalidad aportará “el monto comprendido hasta el 50% del proyecto⁸⁶ y la administración general” (Ordenanza 177, 3). Por su parte, la comunidad contribuirá con el porcentaje restante y ejecutará las actividades de gestión y fiscalización acordes al convenio firmado. Este programa fue bastante

85 La condición socioeconómica de cada uno de los socios muchas veces dificulta la capacidad de ahorro de la cooperativa o el comité barrial. Además, los individuos y grupos sociales que participan en estos espacios suelen tener bajos recursos económicos.

86 El 50% del costo de la inversión municipal podía incluir el pago de los materiales de construcción, el transporte de los mismos y en muchos de los casos el costo de la instalación de las redes de luz, agua y alcantarillado.

exitoso y sigue funcionando hasta la actualidad, porque utiliza las redes asociativas de los barrios, dependiendo de recursos compartidos, involucrando a la comunidad en el seguimiento de las obras y recibe el apoyo técnico⁸⁷ del municipio. Cabe señalar que, uno de los parámetros de priorización establecidos en el ejercicio de Presupuestos Participativos es el acuerdo en el monto de inversión compartida, donde la comunidad y la Municipalidad asumen el 50% del valor total.

El tercer programa, al igual que el anterior, se establecía a través de un convenio de participación. Sin embargo, en este caso, el municipio únicamente aportaba con asesoría técnica y la comunidad asumía el costo total de la inversión y la administración general del proyecto (Ordenanza 177, 3). Este programa sigue ejecutándose hasta la actualidad, pero no tiene la legitimidad del mecanismo anterior, ya que los barrios deben asumir toda la responsabilidad de la obra, con el agravante que la Municipalidad puede señalar una vez concluida la misma, que no está aprobada, lo que significa costos adicionales para los sectores populares. Esta problemática suele aumentar las divergencias entre la sociedad civil y el gobierno local.

Para finalizar, se podría considerar que la puesta en marcha de la Ordenanza 177 significó un avance en las formas y el modelo de participación ciudadana, ya que produjo mecanismos que facilitaban la articulación con la comunidad a través de obras de vialidad. No obstante, en muchos de los casos, la Municipalidad evadía responsabilidades, como el pago del costo total de las obras viales que estaban alrededor de los espacios públicos, las áreas verdes y comunales.

A continuación, se expondrán los alcances y las debilidades de la Ordenanza 187, que fue el punto de partida para gestar los mecanismos de presupuestación participativa en el Distrito Metropolitano de Quito.

87 El apoyo técnico del municipio consiste en la fiscalización de la obra. Así, los técnicos del municipio aprueban por etapas la ejecución de la misma. No obstante, para esto se requiere el permiso de la Administración Zonal para el inicio de las obras.

3.2 La segunda versión del Sistema de Gestión Participativa: la Ordenanza 187

El 6 de julio de 2006, se sustituye lo contemplado en el Capítulo II del Libro Primero del Código Municipal, por lo expedido en la Ordenanza 187. El nuevo capítulo se denominó “Del Sistema de Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control Social (SGP-RC)”. Su ámbito de aplicación es para el funcionamiento de todas las dependencias municipales, y este establece como lineamiento principal que todos los ciudadanos residentes del DMQ tienen derecho a participar en la formulación, el planeamiento, ejecución, seguimiento y control de los planes, programas y proyectos, orientados a satisfacer sus necesidades; así como en la evaluación y rendición de cuentas por parte de la Municipalidad. Además, esta ordenanza, en el artículo 59, establece el presupuesto participativo zonal, el cual debe estructurarse en función de las necesidades fijadas por la comunidad y en base a acuerdos específicos de gestión compartida entre el municipio y la ciudadanía. El monto de este mecanismo no será menor al 40% del presupuesto de inversión de cada una de las Administraciones Zonales (AZ). De este modo, para comprender el funcionamiento de las Asambleas de Presupuesto Participativo (APP), es necesario analizar el marco jurídico de esta Ordenanza que dio nacimiento a este mecanismo y al sistema que forma parte.

Con este antecedente, el presente apartado se ocupa de analizar el marco normativo del sistema de gestión participativa (SGP-RC) que se regula a partir de la Ordenanza 187 y el Reglamento No. 107, que fue expedido en diciembre de 2007, que facilita el funcionamiento del SGP-RC. Para este propósito, en un primer momento, se expondrán los principios y objetivos del instrumento legal, para luego profundizar en la caracterización de las instancias de participación proyectadas tanto a nivel territorial, social como temático. Paralelamente, se desarrollarán algunas reflexiones sobre el funcionamiento de estas instancias participativas y su alcance.

La ordenanza 187⁸⁸ recoge un conjunto de instancias, procedimientos, instrumentos operativos y mecanismos normados que configuran los procesos de control social, rendición de cuentas y el Sistema de Gestión Participativa del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ). Esta rige para todas las dependencias municipales del DMQ. En cuanto a

88 La Ordenanza 187 se ampara en la Constitución Política de la República de Ecuador. Igualmente se alinea con la Ley Orgánica de Régimen Municipal, la Ley Orgánica del Acceso a la Información Pública, la Ley Especial de Descentralización del Estado y la Participación Social y La Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal.

la división territorial, comprende el distrito, las zonas, los sectores urbanos, las parroquias rurales y los barrios. Como propósitos⁸⁹ del Sistema de Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control Social (SGP-RC), se prevé impulsar la participación ciudadana y comunitaria en la planificación local; hacer parte de la priorización de obra pública a la comunidad por medio de presupuestos participativos y establecer un subsistema de rendición de cuentas de todas las instancias de gobierno metropolitano. Finalmente, la normativa pretende generar las condiciones necesarias para garantizar el ejercicio de control social por parte de la ciudadanía.

El sistema opera a través de diferentes instancias de participación. El órgano máximo del sistema es la Asamblea Quito (AQ), que está compuesta por el Alcalde metropolitano, dos concejales metropolitanos y delegados de diferentes organismos sociales y territoriales⁹⁰. Dentro de sus funciones⁹¹, está elaborar los lineamientos del presupuesto participativo y del plan de obras e inversiones que se somete a aprobación del Concejo

89 En el Artículo I inciso 53 de la Ordenanza 187 se establecen los objetivos del SGP-RC: "Impulsar la participación ciudadana y comunitaria en la definición y ejecución de planes, programas y políticas de la municipalidad. Priorizar la inversión en obra pública y programas de trabajo a partir del presupuesto participativo metropolitano. Implementar el subsistema de rendición de cuentas en todas las instancias políticas y administrativas de la municipalidad, así como las empresas, corporaciones y fundaciones metropolitanas. Facilitar el ejercicio de control social por parte de la ciudadanía" (Artículo I (53) Ordenanza 187).

90 De acuerdo al reglamento 107, también son parte de la Asamblea Quito delegados institucionales convocados por el Tribunal Supremo Electoral como delegados de las Cámaras de Producción. Instituciones de Educación Superior, Sindicatos, Organizaciones no gubernamentales y Ligas Barriales (Resolución N°107 del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito).

91 De acuerdo al Artículo I (58) son funciones de la Asamblea Quito: "Sugerir Ajustes al Plan Estratégico del DMQ, elaborado por el Consejo Estratégico, para conocimiento y aprobación del Concejo Metropolitano. Elaborar los lineamientos del Presupuesto Participativo Metropolitano y del Plan de Obra e inversiones Metropolitanas para conocimiento y aprobación del Concejo Metropolitano. Monitorear y recomendar ajustes al diseño del Sistema de Gestión Participativa. Aportar en el procesamiento de los conflictos que eventualmente afecten al DMQ. Opinar o proponer reformulaciones a los planes de Desarrollo, políticas y programas, y planes estratégicos de desarrollo físico, reguladores urbanos, de inversiones [...]. Recibir el informe anual de rendición de cuentas del Alcalde, Concejales y de los tres componentes del SGP" (Artículo I (58) Ordenanza 187)

Metropolitano, entre otras delegaciones como monitorear el SGP-RC y recibir los informes de rendición de cuentas del Alcalde, concejales y de las instancias de participación que hacen parte del sistema.

En lo que refiere a la máxima instancia de participación ciudadana, se puede observar que la convocatoria es generada por el órgano deliberante que, en este caso, es el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, y la participación que se genera en este espacio es más de carácter informativo y consultivo, en los términos que Schneider y Welp (2011) describen, pues, a pesar de la representatividad de sus delegados sus funciones implican deliberación, pero no toma de decisiones y la figura del Alcalde tiene un fuerte protagonismo. Otro de los interrogantes que surge es cómo en este espacio tan reducido para la deliberación se pueden ejecutar las funciones que le atribuyen a la Asamblea Quito.

En relación con lo anterior, en el Reglamento No. 107, se señala que, la Asamblea definirá la agenda de reuniones en la sesión que se programa en el transcurso de los dos primeros meses del año, pero no prevé una organización del trabajo que permita dar continuidad y seguimiento a las decisiones tomadas, con el fin de garantizar el cumplimiento de las funciones y propósitos de la Asamblea Quito. Por otra parte, no se estipula los mecanismos de articulación entre los procesos generados por las AQ y las otras instancias de participación que hacen parte del SGP-RC.

Además de la Asamblea Quito, el Sistema de Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control Social, para responder a los objetivos planteados en la Ordenanza, se divide en tres componentes (territorial, temático y social) y cada uno de ellos tiene sus propias instancias de participación. El componente territorial opera a partir de los cabildos zonales, cabildos sectoriales y asambleas parroquiales. El componente temático se conforma por los consejos temáticos, el consejo ciudadano del plan estratégico y las mesas temáticas de diálogo. Por su parte, el componente social es dinamizado por las organizaciones y actores sociales que demandan acciones de equidad e inclusión referentes al tema cultural, étnico, de género, entre otros aspectos.

De las instancias que operan en el Sistema de Gestión Participativa, el análisis se concentrará en profundizar sobre el componente territorial, ya que es en estos espacios donde se activa el mecanismo de Asambleas de Presupuesto Participativo. El componente territorial del sistema se estructura a partir de la organización espacial del distrito. Por tanto, todas las instancias creadas en esta dimensión están inscritas a la jurisdicción de las Administraciones Zonales. De acuerdo a la Ordenanza, los actores que hacen parte de estas instancias pueden participar de la discusión y elaboración de los planes de desarrollo zonal, la definición de los ejes de intervención en cada sector, subsector y parroquias rurales, a partir de la asignación de presupuesto participativo, definición de los criterios y

acciones de la gestión compartida y los temas referentes al control social y rendición de cuentas en este nivel de gobierno. Una de las dificultades que presenta el sistema en este componente es que en algunos casos la lógica espacial de Quito aún responde a una configuración histórica que no se corresponde con la distribución territorial de las instancias de participación planteadas en la ordenanza. Tampoco hay comunicación entre la lógica de participación de los actores sociales de las zonas con los mecanismos establecidos.

En la Tabla 1 se describen los actores y funciones de las instancias de participación del componente territorial del Sistema de Gestión Participativa, Control Social y Rendición de Cuentas.

Tabla 1: Comparación de las instancias territoriales de participación contempladas en el SGP

Componente	Instancia	Quiénes participan	Para qué	Tipo de Participación
Territorial	Cabildos Zonales	Actores de la zona:	Discusión y elaboración del Plan de Desarrollo Zonal	Convocante: La convocatoria a esta instancia la coordina la AZ en conjunto con el Comité de Gestión Zonal. Estos organismos elaboran la agenda de trabajo de los cabildos. Frecuencia: Se reúne al menos dos veces al año. Una sesión en la que se discute el plan zonal y otra en donde se efectúa la rendición de cuentas. Forma de participación: El cabildo se instala con la mitad más 1 de los delegados que deben estar acreditados ante la AZ. Las resoluciones se toman en consenso o por votación con decisión favorable de $\frac{2}{3}$ partes de los asistentes. Las resoluciones tomadas constarán en un acta aprobada por el secretario de la AZ y el coordinador del comité de gestión zonal.
		De 5 a 15 Delegados de los cabildos sectoriales	Priorización de las obras y programas a ser ejecutados por la AZ a partir de la asignación de presupuesto participativo	
		5 delegados por cada asamblea parroquial	Definición de políticas de las diferentes áreas de acción	
		3 a 5 consejo temático	Definición de criterios para la ejecución de las obras y programas de gestión compartida	
		3 a 5 consejo social	Definición y ejecución de los procesos de control social	
			Conocimiento de los informes de rendición de cuentas	
			Promoción de la participación de los actores en la zona	

Cabildos sectoriales

La confirmación de estos comités depende del nivel de desarrollo de participación de cada sector, en este participan miembros de organizaciones sociales registradas en la Administración Zonal y comités barriales, la cual se encargará de garantizar la creación de este comité.

Definición de los ejes de intervención territorial en cada sector y subsector
Definición y evaluación de planes de acción sectorial
Priorización de programas sectoriales a ser ejecutados por la AZ, a partir de la asignación de presupuesto participativo.
Definición de acciones de ejecución compartida
Definición de prioridades de control social
Conocimiento de los informes de rendición de cuentas
Promoción de la participación y organización de los habitantes.

Convocante: La convocatoria a esta instancia la coordina la AZ en conjunto con el Comité de Gestión Zonal. Estos organismos elaboran la agenda de trabajo de los cabildos.

Frecuencia: Se reúne al menos dos veces al año. Una sesión en la que se discute la definición de los principales ejes de intervención en los sectores y subsectores y otra sesión en donde se efectúa la rendición de cuentas.

Forma de participación:

El cabildo se instala con la mitad más 1 de los delegados que deben estar acreditados ante la AZ.

Se designa un coordinador y un secretario del cabildo con el apoyo logístico de la AZ.

Las resoluciones se toman en consenso o por votación con decisión favorable de $\frac{2}{3}$ partes de los asistentes.

Las resoluciones votadas constarán en un acta que firmará el coordinador, el secretario el delegado de la AZ y el coordinador del comité Sectorial.

Asamblea Parroquial

Habitantes y organizaciones de las parroquias rurales.

Definición de los ejes de intervención territorial en la parroquia, a partir de la jerarquización de las demandas y propuestas de la parroquia
Definición y evaluación de planes de acción sectorial
Priorización de programas sectoriales a ser ejecutados por la AZ, a partir de la asignación de presupuesto participativo
Definición de acciones de ejecución compartida
Definición de prioridades de control social
Conocimiento de los informes de rendición de cuentas
Promoción de la participación y organización de los habitantes.

Convocante: Es convocada por el presidente de la junta parroquial.

Frecuencia: Se reúne al menos dos veces al año. Una sesión en la que se discute la definición de los principales ejes de intervención de la parroquia y otra sesión en donde se efectúa la rendición de cuentas.

Forma de participación:

La resolución N.º 107 no estipula nada respecto a las formas de deliberación.

Territorial	Comités de Gestión Participativa	Representantes elegidos de los cabildos o asambleas de la zona.	Seguimiento y fiscalización del cumplimiento de los acuerdos Incentivar la participación de las instancias territoriales y sociales del SGP	Convocante: Se conforman cada 2 años, en la segunda reunión anual de las asambleas parroquiales y cabildos. Frecuencia: Se reúne al menos 1 vez por mes Función: Dar seguimiento a las resoluciones productos de las asambleas parroquiales y cabildos. Este comité tendrá todas las facilidades de acceso a la información en el MDMQ, empresas, corporaciones y fundaciones.
	Comité Institucional Zonal	Administrador Zonal Delegados de las empresas, fundaciones y corporaciones municipales que interviene en la zona	Consolidar un plan de intervención global y hacer el seguimiento institucional de los compromisos adquiridos a través del sistema de gestión participativa.	Convocante: El Administrador zonal conduce las actividades de este comité. Frecuencia: De acuerdo a la agenda de trabajo propuesta por el administrador zonal y el delegado permanente en representación de las corporaciones y fundaciones metropolitanas.

Fuente: Ordenanza 187 y Resolución No. 107.

De la Tabla 1 se extraen las siguientes conclusiones:

Respecto al origen de las instancias territoriales se puede señalar que el proceso de activación de estos espacios participativos está determinado por el marco normativo y depende de la voluntad política del gobierno de turno, ya que es la Administración Zonal quien controla el proceso de diferentes formas, como, por ejemplo, validando los actores que son aptos para ejercer una delegación⁹², los criterios poblacionales que determinan el número de delegados que pueden participar⁹³, preparando y difundiendo los materiales e

92 "Todas las organizaciones que forman parte de la estructura del SGP-RC y las demás que tienen su creación en las actividades propias del sector, barrio, y parroquia o que se inserten en ejes temáticos como salud educación, deportes, cultura, etc. de esta ordenanza deberán legalizarse y/o registrarse en el MDMQ, y este tendrá la atribución de establecer los requisitos, aprobar, controlar y extinguir la vida jurídica de aquellas que se constituyan o se hayan constituido" (Art. 1...59, Legalización y registro de organizaciones, Ordenanza 187).

93 Es el caso de las coordinaciones sectoriales. De acuerdo al Reglamento No. 107, son las Coordinaciones Territoriales de las AZ las responsables de: "organizar y asegurar la conformación de los cabildos sectoriales. [...] Cada administración precisará con un instructivo la forma y modalidades de composición del cabildo" (Resolución N°107 del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito).

instrumentos de trabajo de los cabildos y realizando la convocatoria. Esta estructura no necesariamente limita los ejercicios de participación, pero quizás sí hace que el mecanismo no se potencie en tanto que no se articula con las prácticas de participación que existen en los comités barriales y parroquias rurales de la zona. Esta problemática se genera porque las organizaciones sociales en los barrios tienen formas deliberativas espontáneas, ya que cada uno de sus miembros expresa sus demandas y, en la Asamblea General, se prioriza de acuerdo a las aspiraciones de la mayoría de los participantes, mientras que en el SGP-RC las demandas tienen que ser procesadas por un entramado legal rígido que limita la deliberación de los participantes, ya que antepone el procedimiento administrativo sobre la participación social.

Otro de los elementos a resaltar es que el sistema propuesto en la Ordenanza 187 y el Reglamento estipulado en la Resolución No. 107 para su operación, se limita a espacios de reunión de máximo dos sesiones, en donde en la primera se delibera sobre la planificación zonal, sectorial y parroquial y, en la segunda, se socializa los resultados de gestión para cumplir con el componente de control social y rendición de cuentas. Estos dos escenarios pueden no ser suficientes para todas las funciones que se estipulan en cada una de las instancias del componente territorial del SGP. Como está planteado el mecanismo, la participación termina siendo consultiva más que decisoria como pretende el sistema.

De acuerdo a la información levantada en el trabajo de campo, se identificó que en la práctica los espacios de deliberación proporcionados en los Comités zonales son limitados: sesiona dos veces al año, en la primera, la administración zonal valida los programas de desarrollo del sector ante la comunidad y, en la segunda sesión, realiza la rendición de cuentas; por tanto, las funciones que se le atribuyen como instancia en la ordenanza no se cumplen del todo, en particular la que establece la definición de las políticas de las diferentes áreas de acción de la Administración Zonal y la discusión o elaboración del plan de desarrollo zonal. La asamblea sectorial es una instancia que aún no se ha podido consolidar como se esperaba. Por su parte, las asambleas parroquiales y barriales tienen una dinámica de participación más activa, porque son convocadas por la ciudadanía y no tienen un marco legal rígido que limita la participación⁹⁴; y, por ello, funcionan de la misma manera que los espacios participativos de los barrios.

94 En la resolución 107 no se señala ningún marco legal que regule la forma de participación que se desarrollará en este espacio. Por ello, la ciudadanía puede establecer un espacio espontáneo configurado bajo sus propias reglas de juego, pero este debe cumplir los fines estipulados en la Ordenanza 187 y la Resolución 107.

El componente temático está compuesto por distintos organismos participativos y colegiados constituidos legalmente. Como instancias de participación están los consejos y mesas temáticas de diálogo y el consejo ciudadano. Su función fundamental es darle seguimiento al plan estratégico del municipio. La tabla 2 describe la estructura de las instancias.

Tabla 2: Comparación de las instancias temáticas de participación contempladas en el SGP

Componente	Instancia	Quiénes Participan	Para Qué	Tipo De Participación
Temático	Consejo ciudadano del plan estratégico	- Organismos participativos y colegiados constituidos: - Fundadores del consejo - Los ex alcaldes de la ciudad - Quiénes fueron designados para ser parte de la planificación estratégica. - Concejal que presida de la comisión de planeación y participación en el Concejo metropolitano - Quiénes se integren por invitación del Consejo. Requisitos: - Estar domiciliado en el Distrito Metropolitano de Quito - Ser mayor de edad - Estar en pleno goce de los derechos políticos - No tener antecedentes penales. - No desempeñar ningún cargo dentro de la municipalidad - No ejercer la dirigencia activa de un movimiento político - No ocupar cargos de elección popular.	- Participar en procesos de planeación estratégica, en representación de los grupos ciudadanos de los que forman parte - Realiza seguimiento del plan estratégico, realiza observaciones y propone iniciativas - Proponer y ser parte de iniciativas ciudadanas orientadas al cumplimiento de las metas del plan estratégico - Desarrollar procesos de consulta a la ciudadanía respecto de las políticas, programas o proyectos del plan estratégico - Evaluar cada cinco años los avances del plan estratégico y entregar un informe de recomendaciones a las autoridades electas.	Convocante: La convocatoria a esta instancia la coordina el presidente del consejo. Frecuencia: Cada cuatro meses de forma ordinaria. Forma de participación: El carácter de la participación es voluntario y honorífico. Las sesiones plenarias que se deben realizar cada cuatro meses se instalarán con al menos el 50% de sus integrantes y las resoluciones se aprueban con la mitad más uno de los integrantes.

Temático	Consejos Temáticos distritales y zonales	Organismos participativos y colegiados constituidos legalmente que tienen intereses en los temas sectoriales como salud, seguridad, transporte, ambiental, cultural entre otros. • Aportan al plan estratégico de desarrollo desde los diferentes ejes temáticos	Convocante: La convocatoria a esta instancia la coordina los mismos consejos Frecuencia: Rigen por su respectiva norma Forma de participación: Rigen por su respectiva norma
	Mesas temáticas	Delegación de colegios profesionales, asociaciones y actores locales relacionados con las respectivas áreas del plan estratégico y tendrán un interlocutor municipal establecido. • Aportan al plan estratégico de desarrollo desde los diferentes ejes temáticos mediante espacios de debate • Diseñan una agenda anual de la mesa y dan seguimiento a las acciones municipales orientadas al cumplimiento del plan	Convocante: Serán convocadas por el Alcalde Metropolitano Frecuencia: Serán creadas únicamente cuando no exista un consejo establecido del tema de discusión Forma de participación: Se reúnen periódicamente para elaborar informes y observaciones al plan de desarrollo estratégico

Fuente: Ordenanza 187 y Resolución No 107.

El componente social se integra por diferentes actores sociales —niños, adolescentes, mujeres, discapacitados, entre otros—, la instancia concebida por la ordenanza para este componente es el Consejo de Equidad y los Consejos Sociales. Respecto al componente sectorial y social, se puede anotar que su funcionamiento y propósitos están desarticulados con los procesos y las problemáticas del componente territorial. En las instancias de carácter territorial, por la historia de participación de las parroquias rurales y urbanas de Quito, se desarrolla una vinculación más activa de la ciudadanía. Este fenómeno se estructura porque las organizaciones tienen una base territorial y conocen las necesidades y las aspiraciones de su barrio o parroquia. Además, la incidencia en la planificación por parte de los actores involucrados es mayor en el componente territorial que en las otras dos instancias. (Ver tabla 3)

Tabla 3: Comparación de las instancias sociales de participación contempladas en el SGP

Componente	Instancia	Quiénes Participan	Para Qué	Tipo de Participación
Social	Consejos Sociales	Diferentes actores sociales: Niños adolescentes, mujeres, discapacitados entre otros. La instancia concebida por la ordenanza para este componente es el Consejo de Equidad	Velan por sus intereses y dan seguimiento a las políticas, planes y programas de la municipalidad	Convocante: Secretaria de Desarrollo social Frecuencia: Se reúnen cada cuatro meses Deliberación: Rigen por su respectiva norma

Fuente: Ordenanza 187 y Resolución No 107.

El carácter de la participación que se genera es de tipo informativa y consultiva y, en la práctica, muchos de estos organismos únicamente existen en la norma y lo que se ejecuta en realidad es una serie de actividades convocadas y financiadas por el municipio, con la finalidad de validar su accionar a través de una supuesta participación de la ciudadanía en la toma de decisiones. El componente sectorial y social tiene un escenario reducido para la toma de decisiones, además no disputan o son partícipes de los procesos de priorización presupuestaria como sí, en alguna medida, sucede en el componente territorial.

Además de las instancias descritas anteriormente, la Ordenanza contempla tres formas de participación ciudadana: 1) el voluntariado comunitario, que consiste en la vinculación libre de la ciudadanía a diferentes actividades de carácter cultural, político y social que estén orientadas al bien común y contribuyan al desarrollo de la ciudad, 2) el vigilante ciudadano y 3) el voluntariado social. Igualmente, la Ordenanza y el Reglamento integran los medios electrónicos como canales de comunicación y acceso de la ciudadanía con el gobierno local y también plantea incentivos para promover el funcionamiento del sistema. No obstante, conviene detenerse en los elementos que señala el presupuesto territorial consolidado, pues sirven para el análisis de las Asambleas de Presupuesto Participativo.

El artículo I, literales 59A, 59B y 59C de la Ordenanza 187, precisa sobre el porcentaje de inversión del presupuesto zonal que se ejecutará en los ejercicios de presupuesto participativo del componente territorial. Del presupuesto anual consolidado por

zona que dispone el Concejo Metropolitano de acuerdo a la ordenanza presupuestaria, las Administraciones Zonales deberán someter el 40% del total de su presupuesto a ser discutido, decidido y ejecutado en función de las prioridades fijadas por la comunidad (Art. I 59B Ordenanza 187). No obstante, a pesar de que el porcentaje parecería alto, en la práctica, no supera los cinco dólares de inversión por ciudadano lo que lo hace uno de los más bajos de la región (Montecinos 2012; Goldfrank 2006; Rendón 2006). Para ejemplificar esta dinámica, el monto *per cápita* en el Presupuesto Participativo de Porto Alegre era superior a los 150 dólares.

El sistema para la ejecución de este presupuesto contempla algunos estímulos e incentivos participativos, como el descrito en el instrumento legal: “Se crean mecanismos de estímulos a la participación ciudadana, que consisten en la asignación preferencial para obras y programas o proyectos calificados como prioritarios, destinados a sectores barrios parroquias del DMQ” (Art. I 59C Ordenanza 187). Los requisitos que deben cumplir para participar de este programa de incentivos son garantizar una gestión transparente, directivas y delegaciones comunitarias democráticas, participación activa en las diferentes instancias establecidas por el sistema, entre otras acciones.

Estos instrumentos fortalecen la relación de la comunidad con la Administración Zonal, asimismo estos canales de participación ciudadana, como señalan Brugué y Puig (2011), pueden tener la capacidad para educar y sensibilizar a la comunidad para que alcance una madurez democrática que le permita tener un rol más activo en la gestión de su territorio. No obstante, otra forma de empoderar a la comunidad para que alcance esta anhelada madurez democrática puede ser en los procedimientos y formas de gestión eficientes y eficaces del gobierno local, para que, por medio de esta planificación, se pueda responder a las necesidades que demanda la comunidad. Sin una respuesta efectiva por parte del gobierno local, los espacios e instancias de participación contempladas en el sistema, en la práctica se deslegitimarían, puesto que la comunidad no encontraría en estos espacios caminos para la transformación de sus territorios y respuestas a sus aspiraciones. La inclusión y participación no se agota en espacios de reunión y resoluciones aprobadas en actas mediante mecanismos adecuados de deliberación, estas se hacen reales cuando se cumplen las metas propuestas.

Para finalizar, se podría considerar que la desconexión entre los mecanismos de gestión local y las instancias de participación proyectadas en el Sistema y la ausencia

de articulación entre el componente territorial, social y temático, son precisamente las debilidades del Sistema de Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control Social (SGP-RC) estipulado en la Ordenanza 187 y Reglamentado en la Resolución No. 107. La desarticulación de estas instancias se debió a que no se establecieron los canales adecuados para compartir lineamientos de acción general consensuados con las organizaciones sociales. Por ello, muchas de las propuestas están disociadas de las aspiraciones de la ciudadanía y de la visión municipal. Cabe agregar que, el artículo 45, titulado presupuesto participativo zonal, de la Ordenanza 187, estableció la base jurídica para implementar las Asambleas de Presupuesto Participativo.

CAPÍTULO V: Las Asambleas de Presupuesto Participativo en el Distrito Metropolitano de Quito

Este capítulo tiene como propósito analizar las Asambleas de Presupuesto Participativo en el periodo 2010-2013 en el Distrito Metropolitano de Quito. Este análisis parte de la hipótesis de que la participación se presenta como un elemento clave para el desarrollo de los territorios de las ocho Administraciones Zonales, ya que -en alguna medida- empodera a los actores sociales en la búsqueda de materializar sus propias aspiraciones (Ortiz 1997) a través de los mecanismos de participación del municipio de Quito. Además, se presume que, las Asambleas de Presupuesto Participativo (APP) del DMQ pueden generar un proceso progresivo de fortalecimiento de la democracia participativa (Putnam 1993; Burbano 2013; Montecinos 2011).

Por lo expuesto, inicialmente, se expondrá de manera introductoria el apareamiento de distintos mecanismos de presupuestación participativa en toda la región. Los casos que se analizarán de manera comparada serán los ejercicios implementados en Montevideo, Porto Alegre y Caracas. Estos mecanismos incidieron en que se configuren mecanismos participativos en toda la región y, como estaban alineados a partidos de izquierda, sirvieron para configurar un “nuevo modelo de gestión” articulado a la izquierda local y regional (Ramírez y Welp 2011).

En este contexto, se analizará la estructura normativa y los parámetros técnicos establecidos para las Asambleas de Presupuesto Participativo de Quito desde el año 2011 hasta el 2013. El análisis de las APP se desarrollará a partir de dos variables: la *participación* y la *institucionalidad* del proceso. La primera será entendida como la inclusión y empoderamiento de la comunidad en torno a la toma de decisión y gobernanza de los asuntos públicos (Brugué y Martí Puig 2011, 16). Esta presenta distintas dimensiones

como: a) la inclusión de actores periféricos en los ejercicios de las APP en el DMQ; b) las circunstancias o frecuencia con que se activan los espacios de discusión durante el proceso de presupuestación participativa y c) la forma de deliberación que se da en los escenarios de las Asambleas, la que -para Schneider y Welp (2011)- puede clasificarse en limitada (informativa), consultiva y deliberativa o decisoria (Schneider y Welp 2011, 23). La primera de estas formas de deliberación son espacios de socialización de información del gobierno local; la segunda son espacios de deliberación de una problemática común entre los actores sociales y autoridades, pero en este no hay poder de decisión; y, la última se caracteriza porque las decisiones se construyen a partir de acuerdos entre el gobierno local y la comunidad, y los mismos son vinculantes con la agenda municipal.

La segunda variable de análisis (institucionalidad) asume que los actores se mueven dentro del contexto que les otorga las reglas de juego y que, en relación con él, hay una estructura de incentivos que explica su comportamiento. Entre más estables sean aumentan las posibilidades para que el actor se adapte y actúe con cálculos confiables; en tanto que, si son inestables, no existe la posibilidad de adaptación y, por tanto, de advertir de forma regular la acción que conviene tomar (Peters 2003).

En términos metodológicos, para esta investigación se revisaron las actas de asistencia para conocer la inserción de grupos y actores periféricos. Para identificar los alcances de las APP en la inclusión de actores periféricos, la investigación se preguntó: ¿qué actores sociales se han vinculado a los procesos de las APP y cuáles son los requisitos para poder participar en las APP? Con el propósito de identificar las circunstancias y frecuencias con que se activan los espacios de discusión se preguntó: ¿cuáles son las razones por las que se activan los espacios de discusión, con qué frecuencia se activan los espacios de discusión, desde qué nivel surge la iniciativa para generar los espacios deliberativos y cómo funciona el ejercicio deliberativo en las APP? (limitada/informativa, consultiva, deliberativa o decisoria). Asimismo, a partir de observación participante⁹⁵, se analizó el funcionamiento y las formas deliberativas que se estructuran en estos espacios. Por último, se desarrollaron encuestas a los líderes barriales y a los funcionarios municipales para conocer la percepción que tienen sobre el funcionamiento del mecanismo.

95 Es un modo de acercamiento al objeto de estudio o una técnica en la cual el investigador observa a un determinado grupo social desde dentro, para identificar los hechos y los elementos de un determinado fenómeno social (Geertz 1973).

Con el análisis de lo expuesto, se comparó el presupuesto total asignado para las Asambleas de Presupuesto Participativo (APP) desde el 2010 hasta el 2013, tomando en cuenta el programa de acción, la cantidad que se emitió a cada una de las Administraciones Zonales y Parroquias del DMQ. Por último, se confrontó el monto emitido a los territorios urbanos y rurales. En todos los casos, de manera transversal, se analizó cómo se distribuyó el presupuesto en torno a los programas de acción que contempla la Municipalidad, espacio público (mejorando tu ciudad) y redes viales (movilidad inteligente). Se relacionó el monto asignado a cada parroquia con el de la programación elegida y con las demandas de la comunidad. Finalmente, se analizaron las formas de organización barrial con los mecanismos de participación ciudadana (APP). Para ello, se desarrolló un estudio comparado del funcionamiento del mecanismo en las ocho Administraciones Zonales del DMQ, las que fueron agrupadas para efectos metodológicos en cuatro macrozonas de acuerdo a sus especificidades territoriales (Soja 2008).

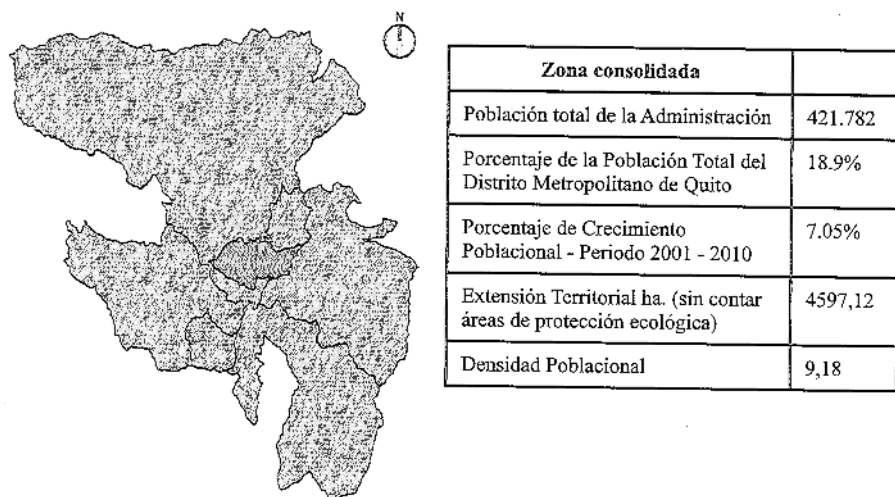
La clasificación propuesta partió del principio de que el fenómeno socio-espacial no puede explicarse “a través de la relación centro-periferia, sino a partir de un marco conceptual más amplio que integra cuatro variables, distancia, deficiencia, dependencia y dispersión espacial” (Arteaga 2005, 99-100). La primera mide la distancia física y económica con los distintos hitos urbanos y con la centralidad urbana. La segunda será entendida como la ausencia de importantes zonas e infraestructuras y equipamientos relacionados a los servicios complementarios que oferta una centralidad, como salud, educación, bienestar social, transporte, recreación y cultura. La tercera variable se deriva de la connotación de desorden físico y tiene que ver con la precariedad de los servicios básicos (luz, agua, alcantarillado y transporte) los cuales favorecen e inciden directamente en la accesibilidad urbana. La última de las variables se entenderá a partir del indicador que mide la dispersión urbana (densidad poblacional).

A partir de este marco de análisis, se clasificó el territorio en cuatro macro-zonas. La primera comprende las zonas consolidadas urbanas, las cuales se caracterizan por tener una baja o nula distancia, deficiencia, dependencia y dispersión. La segunda son las zonas en proceso de consolidación, que se identifican por tener una moderada distancia, deficiencia, dependencia y dispersión. La tercera abarca las zonas de expansión o periferias urbanas, las que se caracterizan por tener una alta distancia, deficiencia, dependencia y dispersión. La cuarta son las zonas rurales que presentan las mismas complicaciones que las zonas periféricas con el agravante que la dispersión y distancia son mayores y que su

actividad económica principal se relaciona con el abastecimiento primario de mercancías. Cabe indicar que las problemáticas específicas de cada uno de estos territorios suelen relacionarse directamente con las demandas de los distintos grupos sociales (Davis 2007).

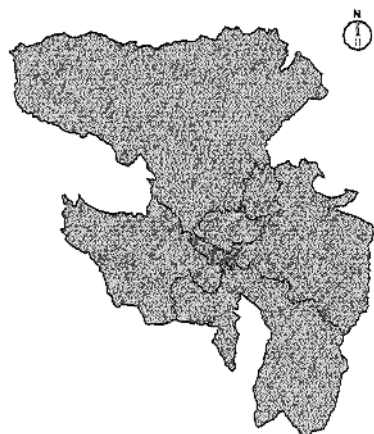
En el caso de Quito, de acuerdo con lo descrito anteriormente, las AZ pueden clasificarse de la siguiente manera: 1) zonas consolidadas, AZ Eugenio Espejo (Zona Norte) y AZ Manuela Sáenz (Centro Histórico); 2) en proceso de consolidación, AZ La Delicia y AZ Eloy Alfaro; 3) expansión urbana, AZ calderón y Quitumbe; y 4) rural, AZ Tumbaco y AZ Los Chillos. Los Gráficos siguientes describen geográficamente la configuración de las administraciones zonales:

Gráfico 18. Mapa Administración Zonal Eugenio Espejo (Zona Norte)



Fuente: MDMQ (2011).

Gráfico 19. Mapa Administración Zonal Manuela Sáenz (Zona Centro)



Zona consolidada	
Población total de la Administración	224.608
Porcentaje de la Población Total del Distrito Metropolitano de Quito	10.0%
Porcentaje de Crecimiento Poblacional - Periodo 2001 - 2010	-4.06%
Extensión Territorial ha. (sin contar áreas de protección ecológica)	2362,67
Densidad Poblacional	95,07

Fuente: MDMQ (2011).

Gráfico 20. Mapa Administración Zonal La Delicia



En proceso de consolidación	
Población total de la Administración	364.104
Porcentaje de la Población Total del Distrito Metropolitano de Quito	16.3%
Porcentaje de Crecimiento Poblacional - Periodo 2001 - 2010	32.70%
Extensión Territorial ha. (sin contar áreas de protección ecológica)	152619,78
Densidad Poblacional	7,39

Fuente: MDMQ (2011).

Gráfico 21. Mapa Administración Zonal Eloy Alfaro



En proceso de consolidación	
Población total de la Administración	453.092
Porcentaje de la Población Total del Distrito Metropolitano de Quito	20.2%
Porcentaje de Crecimiento Poblacional - Periodo 2001 - 2010	9.89%
Extensión Territorial ha. (sin contar áreas de protección ecológica)	58005,77
Densidad Poblacional	7,81

Fuente: MDMQ (2011).

Gráfico 22. Mapa Administración Zonal Quitumbe



Zona periférica de Expansión Urbana	
Población total de la Administración	288.520
Porcentaje de la Población Total del Distrito Metropolitano de Quito	12.9%
Porcentaje de Crecimiento Poblacional - Periodo 2001 - 2010	46.20%
Extensión Territorial ha. (sin contar áreas de protección ecológica)	4820,87
Densidad Poblacional	59,85

Fuente: MDMQ (2011).

Gráfico 23. Mapa Administración Zonal Calderón



Zona periférica de Expansión Urbana	
Población total de la Administración	162.915
Porcentaje de la Población Total del Distrito Metropolitano de Quito	7.3%
Porcentaje de Crecimiento Poblacional - Periodo 2001 - 2010	73.33%
Extensión Territorial ha. (sin contar áreas de protección ecológica)	8731,63
Densidad Poblacional	18,66

Fuente: MDMQ (2011).

Gráfico 24. Mapa Administración Zonal Tumbaco



Zona Rural	
Población total de la Administración Zonal	157.358
Porcentaje de la Población Total del Distrito Metropolitano de Quito	7.0%
Porcentaje de Crecimiento Poblacional - Periodo 2001 - 2010	32.07%
Extensión Territorial ha. (sin contar áreas de protección ecológica)	69806,89
Densidad Poblacional	2,25

Fuente: MDMQ (2011).

Gráfico 25. Mapa Administración Zonal Los Chillos



Zona Rural	
Población total de la Administración Zonal	166.812
Porcentaje de la Población Total del Distrito Metropolitano de Quito	7.1%
Porcentaje de Crecimiento Poblacional - Periodo 2001 - 2010	42.64%
Extensión Territorial ha. (sin contar áreas de protección ecológica)	67150,32
Densidad Poblacional	2,48

Fuente: MDMQ (2011).

1 Trayectoria del mecanismo de presupuestación participativa en Ecuador y América Latina

Desde finales de la década de los años setenta e inicios de los años ochenta del siglo XX, América Latina estuvo marcada por un periodo de transición a la democracia en la mayoría de países de la región, denominado como la tercera ola democratizadora (Huntington 1994). Este proceso estuvo acompañado de un conjunto de reformas institucionales que se emprendieron en diversos ámbitos, que, primero, incluyeron requerimientos mínimos de la democracia liberal: elecciones libres, competitivas y periódicas (O'Donnell y Schmitter 1986). No obstante, en la década de los años noventa estos requerimientos fueron señalados como insuficientes por diferentes actores y grupos sociales, los cuales demandaban mayor participación en las decisiones gubernamentales (Fung y Wright 2003).

Este fenómeno democratizador tuvo una repercusión importante en el ámbito local, como fue el caso de Porto Alegre, Caracas y Montevideo. Los ciudadanos de estas urbes demandaban ser parte del proceso de toma de decisiones de la agenda pública. Pero tres factores ayudaron a concretarlo: los procesos de descentralización y autonomías a nivel local (Brugué y Goma 1998), la movilización de los sectores populares y la conformación de una nueva coalición política de izquierda en América Latina, que abanderó los procesos participativos como parte de su agenda (Schneider y Welp 2011, 36-37).

A partir de esta dinámica, se comenzaron a implementar diversos mecanismos de participación en la región (Welp 2008). Estos instrumentos participativos se desarrollaron a nivel local con la finalidad de complementar las instituciones de democracia representativa y hacer efectiva las demandas de diferentes grupos sociales. Para algunos autores, estos mecanismos ampliaron la capacidad de incidir en la agenda pública de los gobiernos locales y, en alguna medida, aumentaron la participación ciudadana y se constituyeron en espacios generadores de opinión y control ciudadano sobre las decisiones de los gobiernos (Maraví Sumar 1998; Brasil y Carneiro 2011; Pateman 1999; y Annunziata 2011).

Uno de los primeros ejercicios participativos fue el presupuesto participativo, que fue implementado en Porto Alegre en 1989, producto de las primeras experiencias del Partido de los Trabajadores en los gobiernos locales. Esta experiencia, por la legitimidad inmediata que tuvo, fue reproducida en diferentes países de la región y del mundo. Por ello, se podría considerar que, en la actualidad, se observa “por primera vez en la historia de la democracia moderna, al hecho de que las vías de innovación institucional se han redireccionado del Sur hacia el Norte” (Ramírez y Welp 2011, 11).

Los propósitos centrales del desarrollo de los mecanismos de presupuestación participativa eran ampliar los espacios de participación, radicalizar la democracia participativa y, finalmente, fortalecer a las organizaciones populares (Montecinos 2011). La promoción de estos mecanismos en toda la región fue ejecutada por sectores de izquierda, pero por el éxito relativo y la legitimidad popular del ejercicio fueron adoptados por otras tendencias políticas. Cabe anotar que los nuevos dispositivos de participación en determinados casos, antes de su implementación y en otros después, estuvieron enmarcados dentro un proceso de reformas constitucionales presente en varios países de América Latina (Colombia 1991, Perú 1993, Brasil 1998, Venezuela 1999, Costa Rica 2003, Bolivia 2006 y Ecuador 2008).

No obstante, a pesar de la innovación institucional que significó el surgimiento de los mecanismos de presupuestación participativa, por “la excesiva dependencia de la voluntad política del gobierno local en la toma decisiones y una sociedad civil que no logró transformarse en protagonista” (Montecinos 2011, 76), ha provocado que estos a nivel local no tengan el éxito ni la legitimidad deseada (Tatagiba y Cháves 2006 y Goldfrank 2006). Además es importante señalar que el presupuesto del gobierno local y el contexto normativo del lugar dónde fue diseñado⁹⁶, particularmente en las competencias descentralizadas, condicionan el éxito o el fracaso del mecanismo (Shack 2005). En relación con esto último, a continuación, se expondrá los presupuestos participativos implementados en Caracas, Montevideo y Porto Alegre

2 Historia compartida de tres urbes latinoamericanas

Las primeras iniciativas de presupuesto participativo en América Latina fueron lideras por movimientos de izquierda que llegaron por primera vez al poder del gobierno local. Tal es el caso del Frente Amplio (FA) en Montevideo en 1990, el Partido de los Trabajadores (PT) en Porto Alegre en 1989 y el Causa R en Caracas en 1993. Los nuevos mecanismos participativos que se implementaron pretendían: incentivar un rol activo de la ciudadanía en los asuntos públicos, “influir en las decisiones del gasto gubernamental, [...] revitalizar el papel de la ciudadanía, abrir la administración local al escrutinio público y responder a los requerimientos de servicios desatendidos” (Goldfrank 2006, 9). Cabe indicar que estas iniciativas se propagaron en toda la región particularmente por los resultados obtenidos en la experiencia de Porto Alegre, tal es el caso de las Asambleas de Presupuesto Participativo (APP) en Quito (Ramírez y Welp 2011).

96 La amplitud de las temáticas de las competencias descentralizadas, hacen que las sociedades civiles tengan un rango amplio de decisión y pueda resolver de mejor medida sus aspiraciones (Goldfrank 2006).

En ese contexto, se comparará brevemente los mecanismos de presupuestación participativa de Caracas, Montevideo y Porto Alegre. Los casos seleccionados son idóneos para ser comparados, porque las tres ciudades son metrópolis latinoamericanas, densamente pobladas, con una estructura organizacional fuerte y fueron impulsadas por una nueva coyuntura política: “la nueva izquierda latinoamericana” (Schneider y Welp 2011, 22). Además, los presupuestos participativos que implementaron contemplaban requisitos previos para poder participar⁹⁷, un presupuesto extenso y similares competencias en torno al tipo de obras que se podrían realizar. No obstante, a pesar de que en un inicio estas experiencias eran similares en cuanto a los objetivos, las competencias y la coyuntura política finalmente condujeron a resultados distintos (Goldfrank 2006; Schneider y Welp 2011).

A continuación, se introducirá brevemente cada caso, para luego desarrollar un análisis general de las tres urbes.

2.1 Los presupuestos participativos de Caracas

Entre 1993 hasta 1995 en Caracas, se desarrollaron mecanismos de presupuestación participativa que tuvieron alcances y limitaciones similares a los de Porto Alegre y Montevideo (Goldfrank 2002 y 2006). Una de las primeras medidas que se tomó fue la creación de las Asambleas Populares o Cabildos Abiertos, donde podía participar voluntariamente y de forma directa cualquier persona de la sociedad civil. Además, en este espacio se construía la hoja de ruta a partir de las necesidades sociales y el acuerdo entre los líderes y las autoridades municipales. Otro núcleo que se creó fue el de los comités vecinales, los que tenían una base territorial, pues representaban a uno o varios barrios de Caracas. En este espacio se elegía a los líderes que participarían de las Asambleas Populares. Además, para Goldfrank (2002), estos espacios de participación eran dinámicos, pues todos los residentes de un barrio de manera voluntaria podían registrar sus demandas, para luego coordinar cuál de ellas se priorizaría. Cabe señalar que algunos de “los líderes mantenían

97 Uno de los requisitos previos para poder participar en los Presupuestos Participativos es que solo podrían participar líderes que sean electos por una organización legalmente constituida (Goldfrank 2006).

lazos ideológicos con el gobierno local, lo que desde afuera era visto por sus opositores como una forma de gestión clientelista” (Goldfrank 2006, 10).

Sobre ese marco, la alcaldía caraqueña, al inicio de su gestión, carecía de los recursos que le permitieran atender las necesidades más importantes de los ciudadanos. No obstante, estas limitaciones, intentaron ser superadas, primero, a través de reformas legales en plano nacional y local que intentaban en alguna medida otorgar nuevas competencias a los gobiernos locales; y segundo, se trató de vincular a entidades de otros niveles de gobierno a sus programas participativos para ampliar la gama de prestación de servicios. Pero estas reformas fueron insipientes por el poco compromiso y el rol preponderante que tenían las instituciones del gobierno central, porque las reformas legales y administrativas no otorgaron la autonomía necesaria al gobierno local, y porque el monto presupuestado para los mecanismos participativos no podía cubrir las demandas de la sociedad civil (Goldfrank 2006, 12). Además, los canales informativos y los promotores del mecanismo no tuvieron la publicidad y la incidencia social esperada por las problemáticas antes señaladas. Sin embargo, las organizaciones sociales se movilizaron alrededor de este mecanismo, lo que desembocó en el reposicionamiento de los líderes barriales en el contexto político venezolano (Goldfrank 2002). Por último, muchos de los funcionarios municipales se negaron a realizar tareas por fuera de sus competencias establecidas, lo que hacía que el municipio no cuente con el personal necesario para coordinar las labores que implicaban realizar el Presupuesto Participativo.

En relación con lo expuesto, se podría señalar que el presupuesto participativo surge de una iniciativa del gobierno local. Únicamente duró tres años en ejercicio, pero las reglas de juego se mantuvieron estables y se estructuraron a partir de un proceso de descentralización. Los actores sociales que se vincularon fueron los líderes elegidos en las Asambleas Populares y las autoridades municipales. Los primeros marcaron la hoja de ruta de los barrios que representaban y, luego, esa planificación barrial se confrontaba con la capacidad financiera y los intereses del gobierno local.

En cuanto al origen de la convocatoria de los presupuestos participativos, esta era realizada por las autoridades locales en coordinación con las nacionales, y era universal, pues todos los sujetos y organizaciones estaban habilitadas para participar, ya que la única condición de ingreso y solo en algunos casos era necesario el registro previo (Schneider y Welp 2011, 27). El tipo de participación que se registraba en estos espacios era consultivo,

ya que la decisión final la tenían las autoridades gubernamentales y locales en torno al presupuesto y al tipo de obra que se iba a implementar y únicamente en el caso del Cabildo Abierto era vinculante (Schneider y Welp 2011, 27). Cabe anotar que, la frecuencia de reuniones era anual, pero si las autoridades preveían otras reuniones estas se efectuaban de acuerdo a su agenda. El lugar donde se reunían los funcionarios del gobierno seccional y la comunidad era establecido por los primeros y podían ser las sedes gubernamentales, locales o barriales.

Hay que anotar que el mecanismo participativo, en el caso de Caracas, estuvo regulado por leyes nacionales que incidieron negativamente en el funcionamiento del mecanismo, ya que restringieron la autonomía del gobierno local en el control y seguimiento del mecanismo y el ámbito de acción. En relación con esto último, este tenía un espectro de temáticas limitadas sobre las que podía actuar, lo que desmotivó a muchos actores y grupos sociales (Goldfrank 2006, 12). En resumen, se afirma que este mecanismo de presupuestación participativa era centralizado, el ámbito de acción era limitado, las demandas y la participación de la sociedad civil únicamente se expresaba en los Cabildos Abiertos, y la convocatoria era de arriba hacia abajo, porque las autoridades locales realizaban el llamado a la comunidad.

2.2 Los presupuestos participativos de Montevideo

Los presupuestos participativos implementados desde 1990 en Montevideo han seguido funcionando hasta la actualidad con relativo éxito (Montecinos 2012). Tabaré Vázquez, candidato del Frente Amplio, se convirtió en alcalde de la capital uruguaya en 1990, y pretendía “democratizar la gestión urbana a través del incentivo de la participación y descentralización” (Sierra y Charbonnier 1993, 15). La propuesta inicialmente sería utilizada como “una herramienta para incluir a la ciudadanía en la elaboración del Plan de Gobierno” (Montecinos 2012, 6). Sin embargo, al iniciar su gestión, tuvo varios problemas con los partidos de oposición, ya que influenciaron a las asociaciones vecinales y a los trabajadores municipales para que obstruyan el programa de participación. En ese sentido, lo que motivó inicialmente a la comunidad a movilizarse en contra fue que existían preocupaciones en torno a la capacidad financiera y que se privilegiarían las obras de los sectores sociales que apoyaban al Frente Amplio (Sierra y Charbonnier, 1993). En

el caso de los funcionarios públicos en la Municipalidad, existía un grupo de empleados y trabajadores alineados con los partidos de oposición; ellos retrasaron los procesos y realizaron varios paros. Por último, los medios de comunicación señalaron que los Comités que estructuraban la movilización de las bases para el proceso participativo no eran otra cosa que espacios para reclutar individuos afines a la línea política del gobierno local (Sierra y Charbonnier 1993, 16).

En ese contexto, la oposición utilizó otra herramienta para frenar los mecanismos de presupuestación participativa: bloqueó los recursos económicos para la administración del Frente Amplio. Además, recortó transferencias y rechazó el incremento de impuestos municipales, lo que limitó el ámbito financiero del gobierno local. A causa de la presión promovida en todos los niveles por la oposición, “Tabaré Vázquez cedió a las exigencias de la oposición y, como resultado, las reformas en las instituciones participativas limitaron notablemente el poder de decisión de los ciudadanos y privilegiaron a los actores políticos” (Goldfrank 2006, 16). Las demandas que podía resolver este mecanismo eran diversificadas y se enfocaban en la provisión de los servicios básicos (luz, agua y alcantarillado), redes viales e infraestructura de salud, educación y cultura (Montecinos 2012).

Asimismo, el dispositivo de Montevideo estuvo regulado por leyes nacionales y una normativa que se estructuró desde los consejos vecinales (Schneider y Welp 2011, 27). Las temáticas sobre las que podría actuar este dispositivo eran amplias, pero incluían un presupuesto limitado que en alguna medida hacía que las obras no se puedan ejecutar (Goldfrank 2006, 12). La convocatoria la realizaba anualmente el gobierno local y los individuos o grupos sociales que participaban eran “todos los ciudadanos y los representantes de las asociaciones habilitadas para votar en el distrito” (Schneider y Welp, 2011, 27). El tipo de participación que se gestaba era consultiva, deliberativa y decisoria, ya que todos los sujetos habilitados tenían voz y voto, y sus decisiones marcaban la ruta a seguir en su ciudad. Se puede considerar que este mecanismo era descentralizado por el número de competencias que tenía, pero estaba limitado por la barrera presupuestaria. La participación de la comunidad era activa y sus decisiones eran vinculantes en la agenda del gobierno local; era universal, pues no impedía el acceso de ningún sujeto; y, el proceso de activación era de arriba hacia abajo, porque las autoridades locales realizaban el llamado a la comunidad. Cabe anotar que, además, la naturaleza de los recursos fiscales “destinados para el Presupuesto Participativo oscila entre 3% al 5% del monto total dependiendo si se aplica el modelo anual o quinquenal” (Montecinos 2012, 7).

En fin, el modelo utilizado en Montevideo, al promover la participación directa de la ciudadanía en la agenda local es eficiente, pues resuelve a corto plazo las demandas específicas de la comunidad. Por esta razón, generó un efecto de propagación en Uruguay sobre los demás departamentos, por la efectividad y la inmediata respuesta del programa de participación y descentralización que se desarrolló.

2.3 Los presupuestos participativos de Porto Alegre

El mecanismo de presupuestación participativa en Porto Alegre fue implementado por el Partido de los Trabajadores (PT) en 1989 y funcionó hasta el 2004 con sus lineamientos iniciales (Goldfrank 2006, 5). En el 2004, por el cambio de la tendencia política de las autoridades municipales, el mecanismo fue modificado sustancialmente, particularmente en el número de competencias y en el monto presupuestal. Por ello, autores como Rendón (2006) señalan que, después del 2004, este dispositivo perdió legitimidad con la comunidad y en alguna medida dejó de ser participativo, en razón de que la comunidad perdió protagonismo en la toma de decisiones.

En sus inicios, la agenda participativa propuesta por el PT en Porto Alegre tuvo varios focos de presión, que se generaron a partir de acciones coordinadas desde las organizaciones comunitarias, que condujeron a protestas sociales que demandaban que se cumplieran con todas las obras prometidas y reclamaban un nuevo diseño institucional que les otorgue mayor poder y autonomía (Santos 1998). En cuanto a la diversificación de las demandas:

[...] en 1991 eran siete los servicios prioritarios más demandados: saneamiento básico, regularización del uso de la tierra, transportes, salud, organización de la ciudad, pavimentación (a la que se daba el nombre de “comunitaria”, lo que se abandonó en 1995) y educación. En 1994 y 1995 se reagruparon y ampliaron los servicios demandados: circulación y transporte, salud y asistencia social, cultura y esparcimiento, desarrollo económico y tributación, educación, organización de la ciudad y desarrollo urbano (Rendón 2006, 220).

En retrospectiva, en 1997, llegaron a ser ocho, en 1998, doce y, en el 2001 se constituyeron trece temáticas sobre las cuales podían intervenir (14 incluyendo saneamiento básico). Esta amplia gama de acciones abrió un horizonte democratizador, donde el

intercambio de opinión era directo y la participación ciudadana no solo ocurrió en la etapa de adopción de decisiones, “sino que se extendió en todo el proceso, en la medida en que las organizaciones vecinales estaban informadas y vigilantes de que el proceso esté a la vista de la pirámide participativa y del gobierno municipal” (Rendón 2006, 222).

El primer paso de la cadena era seleccionar las prioridades dentro de los trece servicios que ofrecía el gobierno local. En esta etapa, la sociedad civil formulaba sus demandas a partir de dos premisas: primero, desarrollaban un levantamiento de necesidades⁹⁸; y segundo, establecían una priorización por cada uno de los temas, la principal ocupaba catorce puntos y la última uno. Después se sumaban todas las demandas de todas las regiones y las que obtuvieran más puntaje se priorizaban. En caso de empate, se aplicaba un criterio de carencia de infraestructura (Rendón 2006, 223).

Terminado este proceso, en un segundo nivel de deliberación, se constituían 16 consejos denominados “foros regionales”, que están conformados por delegados elegidos de cada una de las 16 regiones de la urbe. Siguiendo criterios más específicos, se escoge en orden de importancia las primeras de las cuatro priorizadas, “luego se ordena dentro de una escala [...], pero dentro de cada una se da una segunda jerarquización asignándoles puntos la primera prioridad tiene cuatro puntos, en tanto que la cuarta tiene un punto y serán las que más pesarán en la elaboración del presupuesto” (Rendón, 2006: 225). Cuando se termina esta fase, se confrontan las obras priorizadas con los recursos financieros y su distribución en las regiones (Rendón 2006, 225; Sabalza 2003; Navarro 1998; Gret y Sintomer 2002).

Se puede concluir diciendo que el ámbito de acción de este mecanismo era amplio, ya que era descentralizado y era universal, pues no impedía el acceso de ningún sujeto o grupo social. El tipo de participación que se generaba era deliberativa y decisoria, puesto que las aspiraciones eran consensuadas en las Asambleas para luego ser incluidas en la agenda local. Además, el proceso de activación de este ejercicio sucedía a dos niveles: desde las bases hacia el gobierno de Porto Alegre y viceversa. A pesar de que la convocatoria

98 Las asambleas regionales son un espacio de participación en la que asisten los líderes habilitados de determinado territorio. Los líderes deben residir en la jurisdicción territorial correspondiente o estar facultados y habilitados porque realizan sus actividades en el aquel sector (Goldfrank 2006).

era anual, la frecuencia de los espacios de concertación entre el gobierno local y la ciudadanía era numerosa y se extendía en todo el primer trimestre del año.

2.4 Visión comparada de los ejercicios de presupuestación participativa

Las tres experiencias participativas descritas en el apartado anterior fueron lideradas por partidos de izquierda, que buscaban generar un nuevo proceso de gestión local que involucrara a la ciudadanía en la toma de decisiones. Las tres compartían objetivos comunes en torno al empoderamiento ciudadano y la gestión urbana, como influir en el gasto del gobierno local, transparencia en la toma de decisiones y responder a las demandas de servicios. Para Montecinos (2012), Rendón (2006) y Goldfrank (2006), los mecanismos propuestos en Montevideo y Porto Alegre son los que en mayor medida se acercaron a cumplir sus objetivos, porque la ciudadanía tenía mayor autonomía y las temáticas eran diferenciadas y cubrían cuestiones en torno a la cobertura de servicios básicos e infraestructuras vinculadas a la salud, educación y cultura. No obstante, solo en Porto Alegre se cumplieron a cabalidad estos objetivos, porque en Montevideo la oposición bloqueó los recursos económicos, lo que redujo el número de demandas que podrían dar respuesta y, en Caracas, el centralismo y el presupuesto limitado hicieron que el mismo no tenga los resultados esperados (Schneider y Welp 2011). La dinámica descrita se puede observar en la Tabla 4, donde el presupuesto en Caracas es sustancialmente el menor con un promedio de inversión de 40 dólares por persona, a diferencia de Montevideo y Porto Alegre que están por encima de los 100 dólares. En ese contexto, la experiencia en Caracas falló en su compromiso público frente a las demandas ciudadanas, pero mejoró la transparencia y la eficiencia en la prestación de servicios especializados de salud, educación y cultura.

En cuanto a la autonomía jurídica y presupuestaria, solo Montevideo y Porto Alegre tuvieron esa posibilidad, ya que el Gobierno de “Brasil y Uruguay otorgaron suficientes recursos en relación a las demandas presentadas y garantizaron la autonomía de que los gobiernos locales tengan” (Goldfrank 2006, 9). En torno a la institucionalidad, los tres ejercicios se anclaron en un proceso amplio de descentralización. Las reglas de juego fueron más estables en el caso brasileño que en los otros dos, donde cambian constantemente por la tensión que existe con la oposición. Pero, en Montevideo, una vez superada

la coyuntura política inicial que intentaba bloquear el proceso, se logró materializar una propuesta estable en cuanto a la normativa y a la dinámica de participación (Montecinos 2012 y Rendón 2006).

Tabla 4: *Participación Ciudadana Institucional – Casos Comparados*

Ciudad	Porto Alegre	Montevideo	Caracas	Quito
Instituciones	Presupuestos Participativos	Presupuestos Participativos	Presupuestos Participativos	Asambleas de Presupuestos Participativos
Sujetos habilitados para participar en los Mecanismos	Ciudadanos y / o representantes de asociaciones de asociaciones habilitadas para participar	Ciudadanos y / o representantes de asociaciones habilitadas para votar en un distrito	Ciudadanos e Instituciones en general y en determinados casos requieren un registro previo	Líderes de alguna asociación barrial legalmente constituida que cumpla con los requisitos Municipales y esté habilitada por el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) y el Ministerio de Desarrollo Urbana y Vivienda (MIDUVI)
Origen y Convocatoria	El origen de este mecanismo se dio a través de un pacto social entre la ciudadanía y el gobierno local. El mismo está regulado por leyes nacionales y de carácter local. La convocatoria la podría realizar la sociedad civil y el gobierno local.	El origen de este mecanismo se dio a través de un pacto social entre la ciudadanía y el gobierno local. El mismo está regulado por leyes nacionales y de carácter local. La convocatoria la realizaba el gobierno seccional.	El origen de este mecanismo se dio a través de una iniciativa del gobierno local. El mismo estaba regulado por leyes nacionales. La convocatoria la realizaba el gobierno seccional.	El origen de este mecanismo se dio por iniciativa del gobierno local. El mismo estaba regulado por leyes nacionales y locales. La convocatoria la realizaba el gobierno seccional.
Centralizado o Descentralizado	Descentralizado (14 competencias ofrecía el PP para la ciudadanía)	Descentralizado (alta gama de competencias y de autonomía del gobierno local)	Centralizado (las atribuciones de los recursos y las competencias las ejerce el gobierno central)	Centralizado (La introducción del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización en el 2010 significó la reducción autonomía y de competencias por parte de los gobiernos locales. Con el nuevo marco legal el gobierno central acaparó todos las competencias)
Tipo de Participación	Consultiva, deliberativa y decisoria	Consultiva, deliberativa y decisoria	Consultiva y deliberativa	Consultiva y deliberativa
Monto por habitante	\$150,00	\$120,00	\$40,00	\$5,00

Fuente: *Schneider y Welp 2011, 27; Montecinos 2012 y Goldfrank 2006.*

Los tres casos lograron incentivar a los sectores sociales para que se empoderen del proceso participativo, pero la movilización en Montevideo y Porto Alegre superó la efervescencia inicial. En los tres casos se logró institucionalizar agrupaciones de base popular a partir de las estructuras organizacionales que ya se contemplaban en los barrios. La convocatoria la podía realizar el gobierno local en coordinación con los sectores sociales y, en el caso brasileño y uruguayo, la ciudadanía podía convocar. Además, los mecanismos eran de carácter universal, pues todos los sujetos podían participar.

El tipo de participación en los tres casos en estudio era deliberativa y decisoria, ya que se construía a partir de un consenso y las decisiones eran vinculantes con la agenda municipal (Montecinos 2012; Rendón 2006; Goldfrank 2006). En cuanto al origen de la iniciativa de la propuesta, tanto Porto Alegre como Montevideo surgieron a partir de un pacto social entre los nuevos movimientos de izquierda y las bases populares, mientras que, en el caso venezolano, estas se concretaron por una iniciativa de las nuevas autoridades (Ramírez y Welp 2011). La duración de los mecanismos participativos fue de periodos distintos en los tres casos, en Caracas, apenas duró tres años; en Porto Alegre, aunque siguen funcionando, sufrió una fuerte reforma en 2004 cuando llegó otra tendencia política al poder (Rendón 2006; Goldfrank 2006;) y, en Montevideo, siguen funcionando con los mismos lineamientos iniciales y siguen teniendo la misma legitimidad con la ciudadanía (Montecinos 2012). Por último, los tres casos estaban regulados por leyes nacionales, pero solo Montevideo y Porto Alegre poseían un carácter normativo a nivel local, que les permitía regular su proceso de acuerdo a sus intereses.

En ese contexto, para autores como Montecinos (2012) y Rendón (2006), el éxito de los mecanismos de presupuestación participativa tiene mucho que ver con tres factores fundamentales: voluntad política⁹⁹, recursos suficientes para cumplir las demandas y un

99 El concepto de voluntad política relaciona la forma de actuar de un determinado líder con el compromiso con la comunidad y las motivaciones políticas que pretende. Para Sousa (2001), existe voluntad política cuando un líder faculta que determinada política, programa o intervención tenga el éxito pretendido por la ciudadanía en general. El esquema propuesto en el diseño institucional del mecanismo participativo está ligado a la voluntad política que le otorguen las autoridades locales, ya que estos establecen las reglas de juego del presupuesto participativo. Por ello, un mecanismo con escaso apoyo de las autoridades seccionales tiene un enfoque poco participativo, altamente centralizado y con un presupuesto incipiente.

proceso de descentralización profundo¹⁰⁰ (Sousa 2001). En relación con lo anterior, solo Montevideo y Porto Alegre se beneficiaron de estos tres factores, lo cual fue clave para su éxito, pues pudieron desarrollar propuestas con una amplia gama de programas y temáticas. En el caso de Montevideo y Porto Alegre, a diferencia de Caracas, tuvieron un presupuesto que estaba sobre el alcance jurisdiccional, lo que hacía que puedan invertir en todas las necesidades de la comunidad (Goldfrank 2002, 97). Finalmente, la estructura accesible de Porto Alegre, a diferencia de Montevideo y Caracas, motivó de mejor manera la participación ciudadana, y el diseño abierto estimuló el fortalecimiento de la democracia participativa y el poder popular (Rendón 2006; Goldfrank 2006).

A continuación, se expondrá la renovación institucional que se generó desde inicios de la década de los noventa en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito a partir de los mecanismos de participación ciudadana. Cabe anotar que, los procesos participativos que se generaron en la ciudad se anclaron en las tres experiencias expuestas anteriormente.

3 El Sistema de Gestión Participativa y las Asambleas de Presupuesto Participativo

En 2006, tres años antes de que Paco Moncayo terminara su último periodo de gestión en el municipio de Quito, hubo un cambio en el panorama político del Ecuador, ya que surgió una coalición política de distintas organizaciones sociales, pero con una misma tendencia de izquierda, que se denominó Alianza País (AP). Este movimiento político estaba liderado por Rafael Correa y, a través de la nueva Constitución de 2008, pretendía implementar -entre otras cosas- una “vasta batería de nuevos y viejos dispositivos de participación y deliberación pública” (Ramírez y Welp 2011, 12). En ese contexto, a mediados del 2009, Augusto Barrera, candidato por Alianza País, gana las elecciones locales y se

100 Es el grado de autonomía que tiene un gobierno local en la forma de administrar su territorio. Este está ligado al número de competencias que legalmente tienen atribuidas, mientras más posea más descentralizado está (Goldfrank 2006). Además, un gobierno local descentralizado tiene autonomía de acción y decisión frente a la voluntad del gobierno central.

convierte en el nuevo alcalde de Quito. Entre sus ejes de acción estaba el de revitalizar el rol activo de la ciudadanía en la toma de decisión de los asuntos públicos y posicionar a la ciudad como un ejemplo renovador en la forma de gestionar las ciudades. Para lograrlo, pretendía separarse de las formas adoptadas en las anteriores administraciones municipales, ya que, según él, no vinculaban en la toma de sus decisiones a la ciudadanía en general. En ese contexto, Barrera del mismo modo que en otras ciudades latinoamericanas como Porto Alegre, Montevideo o Caracas, pretendía implementar los mecanismos de presupuestación participativa, los cuales estaban vinculados discursivamente con las “reformas” traídas por los partidos de izquierda de la región (Ramírez y Welp 2011).

Como se expuso en el capítulo anterior, el alcalde de Quito Paco Moncayo y el Consejo Metropolitano, a mediados del 2006, aprueban la sustitución de lo contemplado en el Capítulo II del Libro Primero del Código Municipal, por lo expedido en la Ordenanza 187. El nuevo capítulo se denominó “Del Sistema de Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control Social (SGP-RC)”. En el artículo 45 de esta Ordenanza, titulado Presupuesto Participativo Zonal, se estableció la base jurídica para implementar las Asambleas de Presupuesto Participativo (APP). En este artículo se establecía que cada Administración Zonal (AZ) debía proporcionar el 40% del monto de inversiones a los Presupuestos Participativos y ordenaba que, en las AZ, se “establecerían un conjunto de procedimientos para la discusión, la priorización y la definición de obras que serían ejecutadas por este mecanismo” (Ordenanza 187, artículo 45, 33)¹⁰¹.

A partir de lo anterior, se podría aseverar que los Presupuestos Participativos ya existían jurídicamente desde el 2006 a partir de la aprobación de la Ordenanza 187, pero estos no estaban funcionando, porque el municipio consideraba que los mecanismos de cogestión suplían el rol del Presupuesto Participativo, porque potenciaban el trabajo de las organizaciones barriales, eran más eficientes y tenían una gran legitimidad con la ciudadanía. En ese contexto, la Administración de Barrera, para separarse de la Alcaldía anterior, prefirió no continuar con los mecanismos de cogestión a pesar de su éxito y, por ello, quería poner en marcha los presupuestos participativos, ya que estaban promovidos por la izquierda regional y porque habían sido uno de los puntos fuertes de su campaña. No obstante, en la Ordenanza 187 ya se había creado el presupuesto participativo que

101 Los lineamientos antes señalados son en los que la Administración de Barrera se ancló jurídicamente para desarrollar las APP.

formaba parte del Sistema de Gestión Participativa y Rendición de Cuentas (SGP-RC); por ello, lo único que debía realizar la nueva Administración municipal era ponerlo en funcionamiento a partir de los parámetros señalados en el artículo 45 de esta Ordenanza. Así, la alcaldía de Barrera estableció las formas de discusión, priorización y definición de obras de los Presupuestos Participativos, las que se resumieron en un manual que era entregado a todos los líderes habilitados para participar en las Asambleas de Presupuesto Participativo¹⁰² (APP).

Por último, es importante señalar que Barrera, antes de ser elegido como Alcalde de Quito, sostenía que la institucionalización de la participación era una de las entradas posibles, pero el centro de este intento radicaba:

[...] en la conformación de los sujetos de la participación, es decir, de coaliciones sociales y políticas con el suficiente juicio y autonomía para construir un imaginario de gobierno de la ciudad, aprovechar la estructura de oportunidades políticas e institucionales que se abren y disputar, incluso más allá de esa institucionalidad, el sentido de la democracia y de las formas de organización económica y social (Barrera 2004, 34).

A partir de lo anterior, se consideraría que los mecanismos de presupuestación participativa deberían modificar las relaciones de poder entre el municipio y los actores sociales, fortalecer a las organizaciones sociales y disputar las formas de distribución de los recursos de la Municipalidad (Barrera 2004). De esta manera, se podría sostener que los mecanismos que pensaba Barrera, antes de ser Alcalde, promovían espacios cuya convocatoria era universal, el tipo de participación era decisoria, porque era vinculante con la agenda municipal y fortalecía a las organizaciones sociales.

102 Una de las tareas que emprendió la administración de Augusto Barrera fue el cambio del nombre del mecanismo, este pasó de ser llamado Presupuesto Participativo (PP) a las Asambleas de Presupuesto Participativo (APP). La modificación del nombre no se lo realizó vía jurídica, únicamente se lo denominó diferente en los manuales que se entregaban a los líderes barriales y en las campañas de promoción que se hacían en los barrios.

3.1 Asambleas de Presupuestos Participativos (APP)

Los Presupuestos Participativos forman parte del Sistema de Gestión Participativa y Control, Social instituidos en el 2006, pero se pusieron en marcha en la ciudad de Quito en el año 2010¹⁰³ en la administración de Augusto Barrera (2009-2014), configurando así un nuevo proceso de acercamiento entre la Municipalidad y las organizaciones sociales, que pretendían atender las demandas puntuales de los barrios y transparentar el gasto público, estos mecanismos fueron denominados como las Asambleas de Presupuesto Participativo (APP). Este ejercicio de democracia directa se ha transformado con el paso del tiempo, un ejemplo de ello es la serie de cambios realizados en las temáticas de obras y formato del mecanismo desde el 2010 hasta la actualidad. Las razones que motivaron esta mutación fueron: el proceso de evaluación llevado a cabo por la Municipalidad y consultores externos, y la introducción del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) el 11 de agosto de 2010, el cual reestructuró las competencias exclusivas por nivel de gobierno (regional, provincial, municipal y parroquial).

Sobre ese marco, los municipios¹⁰⁴ hasta el 2010 incluían en su plan de inversión temas de salud y educación que, con la nueva estructura de competencias, se retiraron de ellos y fueron potestad de las instituciones del Gobierno central. Además, con la introducción de esta normativa, el Estado decidió que los recursos económicos que antes daba a los municipios para estas competencias pasen a los respectivos ministerios, con lo que se redujo el presupuesto municipal. La razón del Gobierno central para este cambio es que se estaban duplicando esfuerzos, y como tal, se tenía que establecer quién tendría la rectoría sobre determinadas competencias (salud, educación, seguridad social y vivienda), las cuales finalmente terminaron siendo absorbidas por el Ejecutivo. Esta forma de actuar, para

103 En la Administración Zonal Manuela Sáenz (Centro Histórico) se instituyeron los presupuestos participativos en el año 2001; pero, con la normativa y el formato actual, fueron establecidos en la gestión del alcalde Augusto Barrera en el año 2009.

104 En el artículo 261 de la Constitución, en su literal 6, se señala que el Estado central tiene competencias exclusivas en temas de educación, salud, seguridad social y vivienda. En consecuencia, los municipios deben alinearse a la planificación de éste, y la localización y construcción de las infraestructuras relacionadas a estas competencias dependerán exclusivamente del Gobierno central.

Montecinos (2012), es centralista, ya que reduce la autonomía de los gobiernos locales y la calidad de respuesta que se da a las demandas de sus habitantes, pues ahora dependen exclusivamente del Gobierno central y su planificación debe considerarlas. De esta manera, se podría suponer que el COOTAD terminó por reducir el ámbito de acción de los gobiernos seccionales, ya que muchas competencias fueron absorbidas por el Ejecutivo; y fue un punto de inflexión en la forma de cómo se gestionaban los distintos niveles de gobierno. Cabe agregar que, a partir de este punto, se modificaron las reglas de juego y las relaciones de poder con el Gobierno central, porque este establece las políticas y los parámetros de planificación, construcción y mantenimiento de las infraestructuras y equipamientos relacionados con salud, educación, seguridad social y vivienda.

En el caso de Quito, como Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) Metropolitano, el COOTAD establece, en su artículo 85, que tendrá las competencias de los gobiernos cantonales o municipales y las que puedan asumir de los gobiernos provinciales y regionales. En esa dirección, en lo referente a la construcción de infraestructura pública, el GAD Metropolitano de Quito, desde la implementación del COOTAD (agosto de 2010), tiene las siguientes competencias: implementar las redes de servicios básicos (luz, agua y alcantarillado), planear, construir y mantener las redes de vialidad, y planificar y edificar espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo.

En relación con las competencias metropolitanas, se señalaría que la introducción de esta normativa es palpable en las Asambleas de Presupuesto Participativo (APP) de Quito, ya que en el ejercicio del 2010, que fue antes de su implementación¹⁰⁵, tenía competencias relacionadas con la educación, salud, seguridad, vialidad y espacios públicos, y en las APP del 2011, una vez ya instaurado este marco legal, únicamente existían dos competencias, vialidad y mejoramiento de espacios públicos. Así, se puede apreciar que, el COOTAD incidió en la reducción de las temáticas de las APP y en el monto presupuestal, pues se redujo el presupuesto del municipio, ya que le quitaron los fondos relacionados a estas competencias (salud, seguridad social, educación y vivienda).

105 Las APP del 2010 se desarrollaron hasta mediados de abril de 2010.

En ese contexto, para efectos de la evaluación que se realizó¹⁰⁶, no se contempló el ejercicio del 2010 para el análisis micro-presupuestal por parroquias, por los cambios generados en la normativa nacional y local, que modificaron el ámbito de acción y la estructura interna de las APP. Razón por la cual, el periodo que se analizará en la presente investigación es el comprendido entre el año 2011 hasta el 2013.

A continuación, en un primer momento, se expondrán críticamente las reglas del juego de este mecanismo, para luego analizar cómo funcionaba este ejercicio participativo en la práctica.

3.2 Las reglas de juego de las Asambleas de Presupuesto Participativo (APP)

Las Asambleas de Presupuesto Participativo son un mecanismo “que permite que la ciudadanía analice, discuta y decida sobre un porcentaje del presupuesto que se invertirá en su parroquia” (Guía Metodológica de las APP-2010, 3). Además, este ejercicio pretende priorizar la inversión que disminuya las desigualdades sociales y, finalmente, procura que este se transforme en una herramienta para una gestión pública transparente.

Previo al inicio de las Asambleas de Presupuesto Participativo (APP), se procesa la información de manera estandarizada y se organiza las convocatorias a los participantes y los insumos que se utilizarán en este espacio. Existen dos momentos en las APP: la preparación y las Asambleas, que tienen un nivel de importancia similar. Ya que el primer momento funciona como un filtro para impedir que ciertas demandas de obras pasen a la siguiente instancia de las APP, el segundo es el espacio de deliberación y priorización. Cabe indicar que los procesos de las APP se han modificado desde el 2010. No obstante, los criterios de preparación se mantuvieron en los ejercicios del 2011, 2012 y 2013.

106 La justificación central del por qué se eligió este periodo es porque en el 2010 se expidió el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), en el mismo se establecieron las competencias exclusivas en cada uno de los niveles de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD).

La preparación de las Asambleas en el año 2010 contemplaba tres fases: el procesamiento de la información, la convocatoria a los individuos y grupos sociales habilitados para participar, y la logística del día del evento. La primera fase era un ejercicio de análisis “técnico” a partir de criterios previamente definidos, que podrían agruparse en presupuestales, fiscales, demográficos y de inclusión social. Los cuatro criterios estaban interrelacionados, ya que buscaban generar una plataforma presupuestaria que pueda solucionar las problemáticas barriales genéricas¹⁰⁷ y maximizar el número de beneficiarios. No obstante, para algunos autores como Rendón (2006), las demandas de la ciudadanía no pueden resolverse con agendas programáticas que intentan producir respuestas generales para problemas particulares. La segunda fase era un espacio informativo, pero finalmente funcionaba como un filtro que separaba a las personas habilitadas de aquellas que por su demanda o diferentes requisitos de acceso no pueden participar en las APP. La tercera era un espacio donde se ultiman los procedimientos y se delegan las funciones a cada uno de los servidores públicos.

El procesamiento de información en el año 2010 estuvo estructurado a partir de varias fases: 1) análisis del presupuesto total del municipio y de cada Administración Zonal (AZ); 2) distribución del presupuesto para la decisión participativa por parroquia; 3) articulación con el plan territorializado de inversiones anuales; 4) detalle de la recaudación de impuestos del ejercicio fiscal del año anterior; 5) matriz de demandas presentadas; 6) matriz de demandas por objetivos; 7) cálculo del peso que tienen las demandas (Guía Metodológica de las APP-2010, 2-7). Las cuatro primeras fases se repiten en los ejercicios del 2011, 2012 y 2013. De este modo, a continuación, analizaremos las primeras cuatro que son genéricas, para después exponer las particulares de cada uno de los mecanismos desde el 2010 hasta el 2013 en relación al procesamiento de información.

107 Para el Municipio de Quito las problemáticas barriales son genéricas, por ello solo ofrece dos respuestas que no se relacionan con sus demandas. Las cuales son obras de vialidad y mejoramiento de los espacios públicos. En el capítulo II se expuso que los barrios localizados en las periferias del Distrito Metropolitano de Quito, que son los que más demandas insatisfechas tienen, aspiran que el municipio les construya los servicios de luz, agua y alcantarillado, ya que sus asentamientos se encuentran en la etapa de urbanización. Esta temática será abordada más adelante con mayor profundidad.

3.3 Análisis del presupuesto total del municipio y de cada AZ

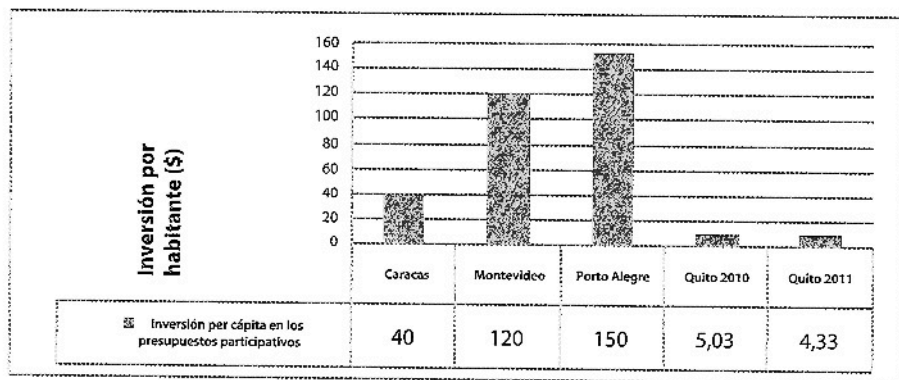
Para algunos autores como Montecinos (2011 y 2012) y Rendón (2006), el presupuesto de la Municipalidad que se invierte en los distintos mecanismos participativos suele condicionar el éxito de los mismos. En ese orden de ideas, autores como Goldfrank (2006) sostienen que, para que un mecanismo de gestión participativa sea inclusivo, el presupuesto debe tener una estrecha relación con: a) los índices de pobreza, b) la población total que va a ser atendida y c) la amplitud de los servicios que ofrece el mecanismo, ya que entre más amplio sea, existe una mayor posibilidad de atender las demandas sociales.

Un ejemplo de la dinámica anterior son los casos de Montevideo y Porto Alegre, que fueron analizados anteriormente en este capítulo, los cuales utilizaron la interrelación antes mencionada, ya que sus “programas participativos pudieron actuar sobre un amplio espectro de temas, y contaron con los recursos necesarios para llevarlos a cabo” (Goldfrank 2006, 12). A diferencia de los casos anteriores, Caracas “carecía de la jurisdicción y los recursos que le permitieran atender las necesidades más importantes de los ciudadanos” (Goldfrank 2006, 12). Además, el programa participativo solo abordaba un rango limitado de temas (vialidad, mejoramiento de espacios públicos y vivienda en algunos casos), que no respondían a las necesidades prioritarias de la comunidad.

El caso de Quito presenta las mismas problemáticas del caso venezolano, porque las necesidades concretas de la población no podían ser satisfechas por la escasa asignación presupuestaria y por el limitado marco de acción de las obras que se podían realizar. En esa dirección, si se comparan los casos de Quito¹⁰⁸, Montevideo, Porto Alegre y Caracas, se podría señalar que la asignación presupuestaria participativa, por el número de habitantes, es mayor en el caso brasileño y uruguayo, y esto, en alguna medida, hizo que estos mecanismos sean exitosos.

108 Para el caso de Quito se tomó como referencia los ejercicios 2010 y 2011, porque tenían una carga de competencias distintas y los recursos asignados eran diferentes.

Gráfico 26. Comparativo de la inversión per cápita en los Mecanismos de Presupuesto Participativo

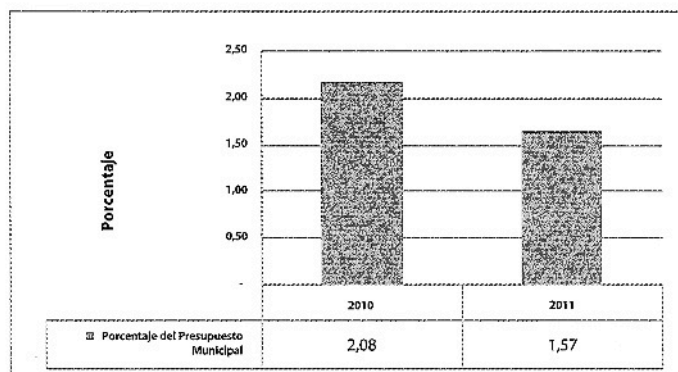


Fuente: MDMQ 2011, 77; Goldfrank 2006, 13; Rendón 2012.

El caso de Quito es el más problemático, pues su inversión *per cápita*¹⁰⁹ es el menor de los cuatro ejercicios participativos con un monto promedio que no llega los seis dólares (véase Gráfico 26). La barrera presupuestaria impuesta por las autoridades municipales de Quito genera que solo se pueda desarrollar un número limitado de obras que, de ninguna manera, pueden resolver las problemáticas y las aspiraciones de la comunidad. Además, esta posición refleja la voluntad política y el interés que las autoridades le dan a este proceso¹¹⁰.

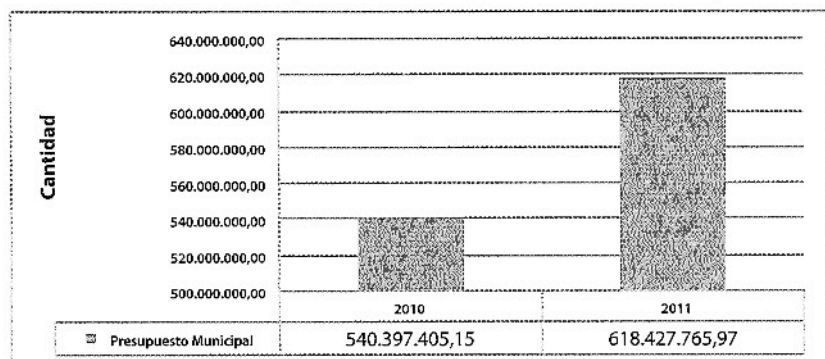
109 La inversión per cápita de una ciudad es el resultado de dividir el presupuesto total sobre el número total de habitantes.

110 Augusto Barrera antes de ser Alcalde de Quito (2009-2014) señalaba que el éxito de la participación estaba en lo dinámico que pudiera ser el mecanismo en la solución de problemas particulares y en la amplitud del presupuesto (Barrera, 2004). Pero una vez que fue Alcalde no alzó su voz en contra de la reducción de competencias por parte de la COOTAD que limitaron las temáticas de obras de las APP como si lo hizo el alcalde de Guayaquil Jaime Nebot, y tampoco, le otorgó un presupuesto amplio a las APP. Esto refleja la voluntad política y la importancia que el alcalde Augusto Barrera le otorgaba a los presupuestos participativos. Para muchos de sus detractores como Antonio Ricaurte concejal de Quito los presupuestos participativos eran una campaña local e internacional para alinearse a la izquierda regional y fomentar el clientelismo a favor de su partido político.

Gráfico 27. Cuadro comparativo del porcentaje del presupuesto total invertido en las APP

Fuente: Presupuesto Municipal 2010 y 2011; MDMQ, 2011: 77.

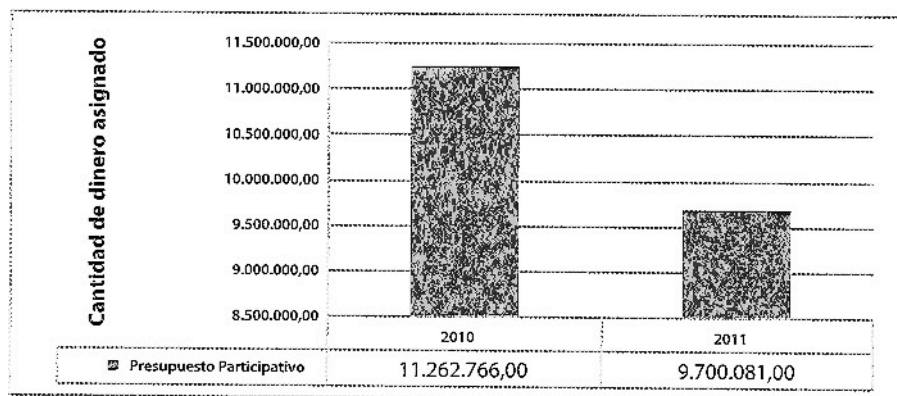
Otro indicador que refleja la dinámica anterior es el porcentaje del presupuesto total que se destina a los ejercicios participativos, en el caso de Montevideo y Porto Alegre, este supera el 40% de la asignación total de recursos (Goldfrank 2002 y 2006; Rendón 2006), el de Caracas supera levemente el 10% (Goldfrank 2002 y 2006), mientras que el de Quito no supera el 2,2% del presupuesto total en ninguno de los presupuestos participativos hasta ahora ejecutados por la Municipalidad (véase Gráfico 27). Cabe señalar, que a pesar de que en el año 2010 se contaba con menos presupuesto, la inversión fue mayor hacia las Asambleas de Presupuesto Participativo (APP) (véase Gráfico 28 y 29).

Gráfico 28. Cuadro comparativo del Presupuesto Total del Municipio

Fuente: Presupuesto Municipal 2010 y 2011.

Esta coyuntura es el resultado de que el municipio de Quito únicamente estableció un límite inferior en las APP, el cual no debe ser menor al 40%¹¹¹ del total del presupuesto de inversión de la Administración Zonal (AZ) respectiva. En relación con lo anterior, cada una de las AZ pueden establecer un porcentaje igual o superior al 40% del presupuesto que invertirán en las APP; por ello, como se puede observar en los Gráficos 28 y 29, que a pesar de que el presupuesto fue mayor en el 2011, el monto y el porcentaje de la inversión en las APP fue menor que en el ejercicio del 2010. Esta coyuntura refleja el interés y voluntad política de las autoridades de cada una de las Administraciones Zonales.

Gráfico 29. Cuadro comparativo de la inversión en los Mecanismos de Presupuesto Participativo (APP)



Fuente: MDMQ 2011, 77.

3.4 El presupuesto municipal y el de las Administraciones Zonales

La Municipalidad, en el último ciclo del año fiscal, empieza el proceso de elaboración del presupuesto, que depende de tres fuentes de ingreso: 1) la transferencia de fondos que por Ley el municipio recibe del Gobierno central, 2) los ingresos que se generan por el pago de impuestos, tasas y contribuciones, y 3) los fondos que entran de agentes

¹¹¹ Piso presupuestario determinado por el municipio de Quito en la Ordenanza 187 de 2006.

externos de financiamiento, como el BID, entre otros. Después de conocer el presupuesto de ingresos globales, se prorratea el gasto corriente y el de inversión. El primero está destinado a la gestión operativa del Gobierno local y el segundo a los programas donde el municipio decide invertir. A partir del proceso anterior, se conforma el Plan Anual de Inversiones. Por último, se hace una relación entre el gasto corriente y el de inversiones. Cabe indicar que los técnicos municipales encargados de la revisión presupuestaria tienen que examinar profundamente el plan de inversiones, ya que en alguna parte de las obras que se priorizan en las Asambleas de Presupuesto Participativo (APP), pueden estar en alguna medida incluidas allí.

Los criterios para la estructuración del presupuesto de cada Administración Zonal (AZ) se conforman a partir de la sumatoria de los montos establecidos en su plan de inversiones y el gasto corriente proyectado. Sin embargo, este debe ser aprobado por el Consejo Metropolitano. En los ejercicios presupuestales 2010, 2011, 2012 y 2013, que son los casos de estudio, la media se mantuvo alrededor del 4,5 % del presupuesto total del municipio, pero con un pico en el 2010 de cerca del 5,2% y un punto menor en el 2011 alrededor del 3,9%. Como se expuso anteriormente, la introducción de la COOTAD, a finales del 2010, produjo que muchas competencias pasen del municipio al Gobierno central, lo que también significó el retiro de un monto menor de fondos municipales que ahora son parte del presupuesto de cada ministerio. Esta coyuntura incidió en el diferencial del porcentaje de inversión entre el 2010 y el 2011.

No obstante, es importante señalar que no existe una política de fortalecimiento presupuestaria hacia las AZ, y el monto que se entrega obedece a un acuerdo político (entre el Alcalde y los Concejales) y no a una cuestión técnica de planificación. Es importante recalcar que, desde 2010 hasta el 2013, el presupuesto de la EMMOP (Empresa Metropolitana de Obras Públicas) tiene un rango que va del 25% hasta cerca del 30% del presupuesto total del municipio. De esta manera, podríamos considerar que el presupuesto de la EMMOP es entre cinco a seis veces mayor que la sumatoria de los presupuestos de todas las AZ en conjunto. Además, es importante señalar que las obras que realizan las AZ son de pequeña y media escala, y están vinculadas a las problemáticas específicas de su territorio, mientras las que efectúa la EMMOP son de gran escala y, en la mayoría de los casos, no tienen incidencia para los barrios populares que son los que más necesidades poseen. Un ejemplo de este tipo de intervención es el sistema vial que se construyó para el nuevo aeropuerto o el soterramiento de cables en la zona financiera y residencial de alta

escala localizada en el sector de la República del Salvador (Centro Norte de Quito). Las dos intervenciones favorecen al sector productivo, empresarial e inmobiliario de la ciudad, pues, al mejorar la conectividad a través de la creación de sistemas viales eficientes, se reducen los tiempos de transporte de mercancías hacia el aeropuerto lo que termina por reducir los costos de inversión de las empresas. En el caso del soterramiento de cables, este eleva el valor del suelo y de los inmuebles, y ayuda a las grandes empresas inmobiliarias a incrementar el precio de los nuevos departamentos que están desarrollando en estas zonas, lo que se traduce en más ganancias. En consecuencia, se podría considerar que este tipo de intervenciones favorecen a las grandes empresas del sector privado y no tienen incidencia en los sectores populares, ya que ellos casi que no utilizan el aeropuerto y el soterramiento del sector de la República del Salvador tampoco les beneficia, en razón de que los inmuebles ubicados allí son inaccesibles por los altos costos de venta y de arriendo.

A partir de lo expuesto en líneas anteriores, se señalaría que la repartición presupuestal del municipio es contradictoria con el espíritu del porqué se crearon las Administraciones Zonales (AZ), las que tenían que responder a las necesidades específicas de su territorio y tendrían los medios económicos para hacerlo. Además, la forma de repartición presupuestal en alguna medida refleja que la Municipalidad jerarquiza la inversión para atraer a los sectores inmobiliarios y productivos, sobre las necesidades de los sectores populares. Cabe agregar que desde el 2010 se han realizado marchas para exigir un aumento en la asignación presupuestaria de las AZ.

A continuación, se analizarán los criterios seleccionados para distribuir el presupuesto a las parroquias del DMQ.

3.5 Distribución del presupuesto para la decisión participativa por parroquia

Como se señaló anteriormente en este capítulo, el presupuesto total de las APP “no será menor al 40% del presupuesto de inversión de la Administración Zonal (AZ) respectiva” (Ordenanza 0187, artículo 59 literal B). Los responsables de velar que esto se cumpla son “los directivos y funcionarios responsables de las AZ que, además, están obligados a rendir cuentas sobre: [...] la discusión, decisión y ejecución del Presupuesto participativo zonal” (Ordenanza 0187, artículo 59 literal A y B), que luego es distribuido en cada una

de las parroquias que conforman la Administración Zonal (AZ). Además, conforme a la Guía de las Asambleas de Presupuesto Participativo (APP), “las AZ disponen de un monto extra destinado por la EMMOP¹¹², para el mecanismo participativo” (Guía Metodológica de las APP-2011, 4). Después de este ejercicio elaborado por los funcionarios municipales de cada AZ, la ciudadanía de cada una de las parroquias urbanas y rurales debatirá y priorizará en qué segmento invierte estos recursos económicos.

Para distribuir el presupuesto asignado en cada parroquia se han determinado un conjunto de criterios técnicos desde el 2010 hasta el 2013. Al primero de ellos, el municipio lo categorizó como de inclusión social y prioriza a las parroquias que tienen un mayor número de habitantes¹¹³. El objetivo del mismo era incidir favorablemente en que se prioricen las obras de las APP en los barrios más densamente poblados de la ciudad, los cuales no necesariamente son los que mayores problemas tienen, estos se localizan en la Administración Quitumbe, Eloy Alfaro y Eugenio Espejo (Norte). Este criterio es contradictorio con el paradigma de inclusión, pues en la línea base que se detalla en el Plan Quito 2012-2020 se establece que las zonas consolidadas de la ciudad están mejor atendidas en servicios, equipamientos e infraestructuras que las periféricas y rurales, y por el grado de dispersión de estas últimas tienden a tener menos población que los espacios consolidados de la urbe (MDMQ, 2011), con lo que se estaría favoreciendo a zonas que ya han sido beneficiadas históricamente y estaría dejando de lado a los territorios periféricos y rurales, los que se caracterizan por la dispersión de la infraestructura y de la población, pero son los espacios que necesitan mayor cantidad de obras. En esa línea, para 104 de los 124 líderes barriales entrevistados y encuestados, este criterio fue introducido porque el municipio quería congratularse en el corto plazo con los barrios populosos de la ciudad y, con ello, construir una base de partidarios y personas afines al movimiento político del Alcalde.

Este criterio a lo largo de los años cambió la forma de cómo se ponderaba, ya que en el ejercicio del 2010 tuvo un peso específico del 60%, mientras en las APP del 2011, 2012 y 2013, tuvo un valor del 40%. La ponderación realizada desde el 2011 es la más

112 “[...] el presupuesto destinado por la EMMOP es únicamente para accesos viales, de no existir este tipo de obras la EMMOP no transfiere fondos” (Guía Metodológica de las APP, 4).

113 El número de personas no es un indicador sino una cifra.

acertada, pues disminuye el porcentaje de este criterio, pero finalmente hay que señalar que este criterio en los cuatro años de su utilización benefició a los espacios consolidados que se caracterizaban por estar más densamente poblados y mejor atendidos, sobre los territorios periféricos y rurales, que tienen menos población, pero mayor cantidad de problemas y demandas.

El segundo de los criterios técnicos se lo categorizó como de equidad. El propósito del mismo era reconocer la heterogeneidad del DMQ, en cuanto a las necesidades básicas insatisfechas, para luego asignar mayor cantidad de presupuesto a estos espacios. El indicador de este criterio es el de NBI. El valor asignado en el 2010 era del 20%, y desde el 2011 hasta el 2013 fue del 40% del valor total. El nuevo porcentaje hace que este criterio tenga un peso específico importante como mecanismo de inclusión social. Además, beneficia a los sectores desatendidos históricamente, a las periferias y los espacios rurales, que son los que necesitan mayor cantidad de atención por parte de las autoridades.

El tercero de los parámetros fue denominado como un criterio de gestión, y lo que prioriza es la atención sobre las zonas dispersas. El indicador es la densidad demográfica. El valor asignado desde el 2010 hasta el 2013 es del 20%. Aunque con este indicador se quiere solventar los problemas de los espacios rurales, el porcentaje asignado es bajo por lo que no tiene ningún tipo de incidencia. Cabe anotar que, para el caso de parroquias rurales, se contará como factor las obras realizadas por la Prefectura de Pichincha, esto en alguna medida desvirtúa el criterio, pues con este acápite se señala que las inversiones rurales dependerán de otra institución que tiene competencia en el territorio.

Además, del ejercicio que tienen que realizar acorde a los criterios anteriores, las Administraciones Zonales (AZ) debían analizar las inversiones que se ejecutaban en cada parroquia del DMQ por cada institución del Gobierno central y de la Prefectura, para que supuestamente no se repitan esfuerzos. No obstante, en las visitas que se realizaron a las Asambleas de Presupuesto Participativo desde el 2010 hasta el 2014 no se tuvo constancia de que este ejercicio se aplicara, ni tampoco los líderes y moradores que se entrevistaría.

En términos generales, se deduciría que la forma de operar del municipio es un tanto contradictoria, ya que la ponderación desarrollada en el 2010 ponía atención sobre los territorios más poblados y consolidados (AZ Eugenio Espejo [centro-norte], Manuela Sáenz [centro histórico] y Eloy Alfaro [centro-sur]), mientras la realizada desde 2011

hasta el 2013 era más inclusiva, pues priorizaba los espacios desatendidos y dispersos que suelen ser los que más obras necesitan. Los criterios que se utilizaron para construir el presupuesto son un tanto generales y tienden a homogenizar el espacio, por lo que no pueden evaluar y responder a las especificidades y las problemáticas de cada territorio, ya que la mayoría de las AZ (Quitumbe, La Delicia, Tumbaco, Calderón y Los Chillos) no son homogéneas espacialmente, en razón de que tienen espacios consolidados, zonas periféricas y rurales en un mismo territorio. De esta manera, se sostiene que estos criterios no son adecuados como mecanismo de planificación presupuestaria.

En cuanto al ejercicio logístico y de convocatoria, estos no fueron modificados desde el 2010. Para ejecutar estas tareas, se preparan dos equipos, uno atiende a la logística del evento y el otro realiza la convocatoria. El primero prepara los siguientes insumos para las APP: las hojas de inscripción, la presentación sobre los planes, la agenda del evento, presupuestos y la explicación metodológica de la Asamblea, las matrices de priorización de obras y demás material logístico. Ya en la asamblea, este equipo propone un orden a seguir establecido de la siguiente manera: 1) registro de participantes; 2) bienvenida; 3) explicación metodológica de la Asamblea; 4) transparencia del Presupuesto Participativo (rendición de cuentas de la AZ en torno a las APP); 5) introducción en torno a las APP; 6) presentación de las demandas de la comunidad; 7) priorización presupuestaria / criterios de ejercicio y puntuación; 8) presentación de obras priorizadas; y 9) suscripción del acta de acuerdos.

La convocatoria tenía como propósito informar a la comunidad la metodología y el día que se realizarán las APP. No obstante, la Municipalidad concentraba sus esfuerzos en comunicar el día y el lugar donde se celebrará las APP, y no en informar la metodología y los criterios de priorización de obras. Por ello, muchos de los participantes desconocían el proceso, lo que dificultaba el procedimiento interno de los participantes. Varias de las personas consultadas en las encuestas señalaron que la convocatoria era deficiente, pues se la realizaba pocos días antes de efectuar las APP, lo que impedía que dispongan de un tiempo suficiente para cumplir con los requisitos solicitados para poder participar.

Finalmente, se podría considerar que el ejercicio de preparación para las APP es un tanto deficiente en los procedimientos y criterios, además los recursos asignados para la convocatoria son escasos y los canales de comunicación no son los adecuados. Cabe agregar que para la mayoría de los líderes entrevistados lo prudente hubiera sido que el

municipio, a través del presidente de la organización barrial, convoque una sesión extraordinaria y, en ese espacio, el funcionario municipal explique la metodología de priorización de obras de los presupuestos participativos y el cronograma de cuándo se realizarán las APP.

3.6 Los criterios de priorización de obras en las Asambleas de Presupuesto Participativo

La agenda de las APP, desde el 2010 hasta el 2013, se estructura en dos momentos: la primera parte explica la metodología de la Asamblea y presenta la rendición de cuentas; y, la segunda expone las demandas y luego estas se las prioriza a través de criterios técnicos que se acuerdan entre las partes. De estos dos momentos, se analizarán dos puntos que más adelante serán profundizados. El primero de ellos es la presentación de las demandas y el segundo, son los criterios de priorización de obras. De todos los puntos que se tratan en la agenda de las APP, sobresalen estos dos porque su responsabilidad le corresponde a la Administración Zonal.

En la presentación de las demandas, el facilitador realiza una explicación pormenorizada de las matrices donde están sistematizadas las obras. En una de ellas, se presenta todas las obras solicitadas por la parroquia, y después se expone las demandas depuradas¹¹⁴. El facilitador, en un ejercicio previo, compara y categoriza si lo que se ha demandado por los barrios será atendido como: a) obra de carácter intermedio (la obra demandada no tiene una necesidad prioritaria, pero cumple con todos los requisitos); b) de arrastre (es una obra que se solicitó en el ejercicio del año anterior); c) de emergencia (son obras que por la situación crítica de un barrio necesitan una intervención de forma inmediata); y d) como inversión de las empresas públicas municipales o de la Prefectura (la EMMOP

114 Los factores para depurar las demandas son tres: si cuentan con un consenso único del barrio, si tienen autofinanciamiento barrial y si la organización barrial cumple con todos los parámetros legales. En cuanto al primero, si existen dos demandas de un mismo barrio, pueden ser descartadas las dos o el dirigente en ese instante junto al facilitador elige una. En torno al segundo factor, de no poseer fondos propios las obras pueden seguir, pero los funcionarios municipales en las Asambleas señalarán esta problemática, lo que hace que la misma pierda fuerza y apoyo entre los líderes presentes. La tercera, ya fue expuesta en capítulos anteriores y será profundizada más adelante.

o la Prefectura realizan, con sus fondos propios, únicamente obras relacionadas con la implementación de vías locales de escala intermedia, que unen barrios con el sistema vial de la ciudad o de la Provincia).

Después de este punto, comienza el proceso de priorización de obras, que funciona a partir de diferentes criterios “técnicos”, que terminan por seleccionar la obra que se realizará. Cada criterio establece una calificación a la que estará sujeta cada obra. Las obras más puntuadas serán priorizadas para ser ejecutadas. El proceso anterior, según la Municipalidad, es el espacio de participación de las APP. Cabe anotar que los criterios desde el 2010 han sido modificados constantemente en los siguientes ejercicios participativos. Por ejemplo, en el ejercicio del 2012 se incluyó un criterio de emergencia, que buscaba beneficiar las demandas de zonas urbanas con gran cantidad de necesidades insatisfechas.

En ese contexto, para poder establecer el estudio comparado se debe establecer un caso control que será las APP del 2011, porque sus criterios de priorización de obras son los que más se repiten en los ejercicios del 2010, 2012 y 2013. De este modo, a continuación, se expondrá de forma comparada los criterios de priorización de obras que se utilizaron en las Asambleas de Presupuesto Participativo de Quito.

Tabla 5: Cuadro comparativo del criterio que evalúa los consensos en las APP del 2010, 2011, 2012 y 2013

APP	Nombre	Definición	Ponderación	
Criterio 2010	Acuerdo en los Barrios	Incentiva que en los barrios se realicen acuerdos para presentar una sola obra	Barrio presentada como única demanda	5
			No es la única obra	0
Criterio 2011	Consenso como única demanda	Se ha consensuado en el barrio presentar como única demanda	Sí	5
			No	0
Criterio 2012	Consenso como única demanda	Se ha consensuado en el barrio presentar como única demanda	Sí	5
			No	0
Criterio 2013	Consenso como única demanda	Se ha consensuado en el barrio presentar como única demanda	Sí	5
			No	0

Fuente: Guía para Participantes-Asambleas de Presupuesto Participativo (APP) 2010, 2011, 2012 y 2013.

El primero de los criterios¹¹⁵, en los ejercicios del 2011, 2012 y 2013, fue denominado como “consensuada como única demanda a presentar en el barrio” y en el 2010 se lo nombró como “acuerdo en los barrios”. Este tenía el objetivo de incentivar a los barrios para que presenten una única demanda. Por consiguiente, este criterio, en alguna medida, premiaba a los barrios que lograron consensos únicos, es decir, en la Asamblea de socios del barrio entre todos los socios eligen un solo pedido de obra. No obstante, desconoce que dentro de un mismo sector puede haber varias demandas que sean igual de prioritarias y mucho más relevantes que las de otros barrios. Además, dar una ponderación de cinco puntos a este criterio refleja la intención de la Municipalidad de que todos los barrios presenten una sola demanda en las Asambleas de Presupuesto Participativo (APP). Lo que, en alguna medida, desconoce las problemáticas urgentes de cada territorio, las que pueden ser varias y no únicas y que podrían tener la misma relevancia para la Asamblea barrial.

Tabla 6: Cuadro comparativo del criterio que evalúa los consensos en las APP del 2010, 2011, 2012 y 2013

APP	Nombre	Definición	Ponderación	
Criterio 2010	Acuerdo en los Barrios	Incentiva que en los barrios se realicen acuerdos para presentar una sola obra	Barrio presentada como única demanda	5
			No es la única obra	0
Criterio 2011	Consenso como única demanda	Se ha consensuado en el barrio presentar como única demanda	Sí	5
			No	0
Criterio 2012	Consenso como única demanda	Se ha consensuado en el barrio presentar como única demanda	Sí	5
			No	0
Criterio 2013	Consenso como única demanda	Se ha consensuado en el barrio presentar como única demanda	Sí	5
			No	0

Fuente: Guía para Participantes-Asambleas de Presupuesto Participativo (APP) 2010, 2011, 2012 y 2013.

Al segundo criterio¹¹⁶ se lo denominó como “obras que obtuvieron un alto puntaje en las APP del año anterior”, que fue introducido en las APP del 2011 y no fue tomado en

115 Este criterio se aplica de la misma manera y con la misma ponderación en las APP de las Parroquias Urbanas y en las Parroquias Rurales.

116 Este criterio se aplica de la misma manera y con la misma ponderación en las APP de las Parroquias Urbanas y en las Parroquias Rurales.

cuenta en el ejercicio del 2013. El propósito de este criterio era priorizar obras de arrastre, particularmente aquellas que no fueron priorizadas a pesar de cumplir todos los requisitos. Aunque el propósito es dar una continuidad al trabajo anterior, se considera que, a partir de lo enunciado en las encuestas y entrevistas realizadas a lo largo de cuatro años, la comunidad suele renovar sus demandas. Por lo tanto, para poder funcionar adecuadamente debe realizarse un proceso de seguimiento para establecer si la demanda sigue siendo prioritaria para la comunidad.

Tabla 7: Cuadro comparativo del Criterio que evalúa las obras que obtuvieron un alto puntaje en las APP del año anterior

APP	Nombre	Definición	Ponderación	
Criterio 2010	En el 2010 no se contempló este criterio			
Criterio 2011	Obras que obtuvieron un alto puntaje en la APP del año anterior	Las obras empataron en puntaje de la calificación en la APP del 2010 y se dirimió por votación o sorteo, lo que hace que sea justo que esta obra en espera sea considerada con un puntaje de arrastre	Sí	2
			No	0
Criterio 2012	Obras que obtuvieron un alto puntaje en la APP del año anterior	Las obras empataron en puntaje de la calificación en la APP del 2011 y se dirimió por votación o sorteo, lo que hace que sea justo que esta obra en espera sea considerada con un puntaje de arrastre	Sí	2
			No	0
Criterio 2013	En el 2013 no se contempló este criterio			

Fuente: Guía para Participantes-Asambleas de Presupuesto Participativo (APP) 2010, 2011, 2012 y 2013.

El tercer criterio era el de población beneficiada (urbana y rural). Su propósito era, según la Municipalidad, incentivar la equidad. No obstante, este es un criterio poblacional y no de inclusión, ya que favorece la obra que tenga mayor número de beneficiarios. Además, los medios de verificación (cuadras y barrios) son subjetivos y no responden a la finalidad que es medir la población. Para el caso rural, la perspectiva cambia un poco, pues el criterio elegido es el número de familias, las que, según el censo, tienen establecido un promedio por localidad. Cabe señalar que este criterio fue suprimido en el ejercicio de 2013, lo cual es un tanto contradictorio, porque la recomendación que se realizó en el estudio de sistematización de 2011 era que se debía reformar el medio de verificación y no sustituirlo o peor derogarlo (MDMQ 2011, 67).

Tabla 8: Cuadro comparativo del criterio de población beneficiada (urbana y rural)

APP	Nombre	Definición	Ponderación	
			Categoría	Puntuación
Criterio 2010	Población Beneficiada (Urbana)	Se incentiva la equidad. Si la obra beneficia al mayor número de población más puntaje tendrá	Hasta 3 cuadras	2
			Entre 1 y 2 barrios	3
			Entre 3 y 4 barrios	4
			Más de 5 barrios	5
	Población Beneficiada (Rural)	Se incentiva la equidad. Si la obra beneficia al mayor número de población más puntaje tendrá	Hasta 20 familias	2
			Entre 21 y 40 familias	3
Entre 41 y 100 familias			4	
Criterio 2011	Población Beneficiada (Urbana)	Se incentiva la equidad. Si la obra beneficia al mayor número de población más puntaje tendrá	Más de 100 familias	5
			Hasta 3 cuadras	2
			Entre 1 y 2 barrios	3
			Entre 3 y 4 barrios	4
	Población Beneficiada (Rural)	Se incentiva la equidad. Si la obra beneficia al mayor número de población más puntaje tendrá	Más de 5 barrios	5
			Hasta 20 familias	2
Entre 21 y 40 familias			3	
Criterio 2012	Población Beneficiada (Urbana)	Se incentiva la equidad. Si la obra beneficia al mayor número de población más puntaje tendrá	Entre 41 y 100 familias	4
			Más de 100 familias	5
			Hasta 3 cuadras	2
			Entre 1 y 2 barrios	3
	Población Beneficiada (Rural)	Se incentiva la equidad. Si la obra beneficia al mayor número de población más puntaje tendrá	Entre 3 y 4 barrios	4
			Más de 5 barrios	5
Hasta 20 familias			2	
Criterio 2013	En el 2013 no se contempló este criterio		Entre 21 y 40 familias	3
			Entre 41 y 100 familias	4
			Más de 100 familias	5

Fuente: Guía para Participantes-Asambleas de Presupuesto Participativo (APP) 2010, 2011, 2012 y 2013.

El cuarto criterio se denominó como de “inclusión” y, en el 2010, se lo nombró como de “distribución territorial”. El propósito de este era incentivar la inclusión de obras en barrios que no habían sido beneficiados durante mucho tiempo. La mecánica era que se establecía más puntaje a una obra de un barrio dependiendo del número de años que este no había recibido infraestructura o equipamientos por parte de la Municipalidad. Este criterio inicialmente ayuda a los sectores sociales donde el municipio no ha ejecutado obras, lo cual, en alguna medida, sirve para focalizar la acción en las zonas más desatendidas en torno a las demandas, mas no en las necesidades concretas de la comunidad. En relación con esto último, se podría señalar que, en muchos casos, la Municipalidad invirtió un alto presupuesto en determinado sector, pero este suele ser insuficiente con las demandas que tiene, ya que lo invertido únicamente cubre un ligero porcentaje de lo que necesitan.

Tabla 9: Cuadro comparativo del criterio de inclusión (obras ejecutadas)

APP	Nombre	Definición	Ponderación	
			Categoría	Puntuación
Criterio 2010	Distribución en todo el territorio	Incentiva que la inversión se realice en todo el territorio de la Zona y no exista concentración de la obra pública en un solo territorio	No ha recibido obras en el año anterior	1
			No ha recibido obras en los dos últimos años	3
			No ha recibido obras en los tres últimos años	5
Criterio 2011	Inclusión (Obras ejecutadas)	Incentiva la inversión que se realice en todo el territorio de la Zona y no exista concentración de la obra pública en un solo barrio	Hace 1 o 2 años	3
			Hace 1 o 2 años	4
			Más de 5 años o nunca	5
Criterio 2012	En el 2012 no se contempló este criterio			
Criterio 2013	Está ubicada en un barrio en donde no se ha intervenido a través de APP en los últimos dos años	Barrios donde no se ha intervenido en años anteriores	Sí	5
			No	0

Fuente: Guía para Participantes-Asambleas de Presupuesto Participativo (APP) 2010, 2011, 2012 y 2013.

El quinto criterio era el de la forma de decisión, que pretendía incentivar a que las obras que se prioricen sean por consenso, pero en el proceso de selección de las Asambleas

de Presupuesto Participativo (APP). Este criterio finalmente obligaba a las personas a constituir un acuerdo en las APP, ya que, de no ser así, perdían cinco puntos en su calificación final. Para la Municipalidad, este era el punto que medía el grado de participación, pero este ya había sido recortado por los otros criterios antes nombrados y los requisitos que necesitan cumplir los barrios para poder participar (véase Tabla 9). A continuación, explicaremos los parámetros particulares que se incluyeron en el 2010, 2012 y 2013¹¹⁷.

Tabla 10: Cuadro comparativo del Criterio de Formas de Decisión

APP	Nombre	Definición	Ponderación	
			Categoría	Puntuación
Criterio 2010	Forma de Decisión	Se incentiva a que las obras que se prioricen sean por consenso	Sin Consenso	0
			Con Consenso	3
Criterio 2011	Forma de Decisión	Se incentiva a que las obras que se prioricen sean por consenso	Sin acuerdo	0
			Acuerdo de la mitad más uno de los delegados	3
Criterio 2012	Forma de Decisión	Se incentiva a que las obras que se prioricen sean por consenso	Sin acuerdo	0
			Acuerdo de la mitad más uno de los delegados	3
Criterio 2013	En el 2013 no se contempló este criterio			

Fuente: Guía para Participantes-Asambleas de Presupuesto Participativo (APP) 2010, 2011, 2012 y 2013.

En las APP del 2010 se implementaron dos parámetros diferentes a los antes referenciados que fueron: 1) si el proyecto se encuentra entre las prioridades de inversión 2010 del municipio y 2) participación (véase Tabla 10). El primero evaluaba la concordancia de la obra priorizada con los programas de infraestructura educativa (edificaciones escolares), de salud, de recreación, de seguridad (puntos seguros), de transporte público (acceso vial a barrios), de servicios (edificaciones comunitarias) y de espacios públicos. Este parámetro fue suprimido por dos razones: 1) esta tarea se la realizaba previamente en el proceso de planificación territorial y toda acción que ejecute la Municipalidad debería estar articulada con sus programas de inversión; y, con la introducción del COOTAD a mediados de 2010, las competencias de salud, educación, bienestar social y seguridad, pasaron a ser parte del Gobierno central.

117 Los criterios de las APP del 2011 ya fueron explicados anteriormente, ya que éste fue utilizado como caso piloto para la comparación.

Tabla 11: Criterios que se establecieron únicamente en las APP del 2010

APP	Nombre	Definición	Ponderación	
			Categoría	Puntuación
Criterio 2010	El criterio se encuentra entre las prioridades de inversión del 2010	El proyecto concuerda con las prioridades del DMQ, por tanto aporta el cumplimiento de los objetivos estratégicos	Si	5
			No	0
		Reconoce a los grupos que presentaron sus demandas en los espacios de participación y a través de mecanismos que dispone las AZ	Asambleas, oficinas, audiencias públicas, mediante acuerdos de barrios	2
			Demandas presentadas a través de otros mecanismos	0

Fuente: Guía para Participantes - Asambleas de Presupuesto Participativo (APP) 2010.

El segundo parámetro del 2010 reconocía a los grupos que presentaron sus demandas en los espacios de participación barrial a través de los mecanismos que disponen las AZ. Lo que se prioriza en este es que las peticiones de obras se hagan mediante acuerdos del barrio y no de manera particular o personal. Este criterio fue dejado de lado porque se consideró, desde la Secretaría de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana del DMQ, que no tenía ningún propósito, pues todas las peticiones de obras se las realizaba a través de los canales oficiales. Además, en los requisitos impuestos por la Municipalidad, todas las organizaciones sociales que deseen participar en las APP deben presentar el acta legalizada de su Asamblea Barrial, en la cual se establece la demanda puntual que presentará el barrio en las APP.

En el ejercicio del 2012, se introdujo un criterio que no fue utilizado en los otros ejercicios y fue el de “generación de centralidades” (véase Tabla 11). Este evaluaba la consolidación de centralidades en el DMQ, a través de obras de espacios públicos que se integran para conformar una unidad territorial. Este ejercicio lo incluyó, porque, en el Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial 2012-2022, se establecieron en los objetivos de fortalecer el sistema de centralidades y la conformación de la red distrital de espacios públicos (MDMQ 2012). Estos objetivos están articulados, ya que la red de espacios públicos ayuda a configurar una centralidad. No obstante, este criterio fue dejado de lado

porque todas las nuevas inversiones que se hagan de espacios públicos de las APP deberían estar articuladas a la Red de Espacios Públicos, lo que significaría que toda obra que se propusiera en este eje va obtener la máxima calificación.

Tabla 12: Criterios que se establecieron únicamente en las APP del 2012

APP	Nombre	Definición	Ponderación	
			Categoría	Puntuación
Criterio 2012	Generación de Centralidades	Se incentiva la consolidación de centralidades, la obra posibilita integrar dos o más espacios públicos	Si	5
			No	0

Fuente: Guía para Participantes - Asambleas de Presupuesto Participativo (APP) 2012.

En el ejercicio del 2013, se utilizaron dos criterios que no se establecieron en los otros: inclusión de barrios regularizados 2012 y mecanismos de cogestión (véase Tabla 12). El primero de ellos, para incentivar las obras en barrios que habían sido regularizados en el 2012. Este procedimiento podría ser clasificado como de inclusión social, puesto que los sectores que se formalizaron tenían una serie de demandas por cumplir, y no habían recibido obras por su anterior condición. El segundo priorizaba que las obras que vayan a las APP tuvieran el aporte de la comunidad. Este es un tanto controversial, en razón de que la comunidad estaría aportando en un mecanismo de inclusión social y, si fuera así, este ejercicio se asemejaría más a uno de cogestión que a uno de participación.

Tabla 13: Criterios que se establecieron únicamente en las APP del 2013

APP	Nombre	Definición	Ponderación	
			Categoría	Puntuación
Criterio 2013	Mecanismos de Cogestión	La obra que se prioriza se va a ejecutar con el aporte de la comunidad	Si	5
			No	0
	Inclusión de Barrios Regularizados en 2012	El barrio obtuvo la ordenanza de regularización en el año 2012	Si	5
			No	0

Fuente: Guía para Participantes - Asambleas de Presupuesto Participativo (APP) 2013.

A continuación, se analizará de manera comparada la forma de ponderación de las Asambleas de Presupuesto Participativo (APP) de los años, 2010, 2011, 2012 y 2013.

4 Visión comparada de la ponderación de los criterios de las APP

En el apartado anterior se analizó de manera comparada cada uno de los criterios utilizados en los ejercicios de Presupuestación Participativa desde el 2010 hasta el 2013. Esta tarea demostró que las APP cambiaron constantemente las reglas de juego que tenían, porque año tras año se suprimían algunos criterios y se sumaban unos nuevos. Además, la ciudadanía no fue consultada en este proceso, lo que, en alguna medida, refleja que este mecanismo es agenciado desde arriba hacia abajo. Asimismo, este análisis expuso que este mecanismo es inestable en torno a la metodología propuesta y al marco legal establecido y, por su carácter tecnocrático, es poco flexible y adaptable por parte de la ciudadanía. Cabe anotar que, cuando un ejercicio participativo cambia constantemente las reglas de juego, los participantes difícilmente se pueden adaptar a las nuevas dinámicas propuestas.

En ese contexto, para poder analizar los ejercicios de presupuestación participativa se ha introducido tres variables de análisis: participación, inclusión y planificación. La razón para elegir las es porque en el Sistema de Gestión Participativa (SGP) se señala que las políticas y mecanismos participativos que se implementen en el DMQ deben incluir en sus programas, políticas y planes las demandas de todos los sectores de la sociedad civil (planificación participativa). Además, deben reducir las brechas entre los sectores consolidados de la ciudad con aquellos espacios que no han sido atendidos oportunamente, para producir una urbe homogénea en torno a los servicios y la infraestructura que brinda la Municipalidad (inclusión). Por último, deben fortalecerse y articularse los espacios de participación comunitaria y aquellos que se generan desde la Municipalidad para así crear redes de compromiso cívico (Putnam, 1993) entre la ciudadanía y el gobierno local (participación).

Tabla 14: Cuadro comparado por variable de los criterios utilizados en las APP del 2010, 2011, 2012 y 2013

Variable	APP 2010		APP 2011		APP 2012		APP 2013	
	Criterio	Pto.	Criterio	Pto.	Criterio	Pto.	Criterio	Pto.
Participación	Acuerdo del Barrio	5	Consenso del Barrio	5	Consenso del Barrio	5	Consenso del Barrio	5
	Forma de Decisión	3	Forma de Decisión	3	Forma de Decisión	3		
	Total Variable 1 - APP 2010	8	Total Variable 1 - APP 2011	8	Total Variable 1 - APP 2012	8	Total Variable 1 - APP 2013	5
Inclusión							Inclusión de Barrios Regularizados 2012	5
	Distribución en todo el territorio	5	Inclusión (Obras ejecutadas)	5			Está ubicada en un barrio en donde no se ha intervenido a través de APP en los últimos dos años	5
	Total Variable 1 - APP 2010	5	Total Variable 1 - APP 2011	5	Total Variable 1 - APP 2012	0	Total Variable 1 - APP 2013	10
Planificación	Población Beneficiada	5			Población Beneficiada	5		
	El proyecto se encuentra en el plan de inversión	5	Población Beneficiada	5	Generación de Centralidades	5	Mecanismo de Cogestión	5
	Total Variable 1 - APP 2010	5	Total Variable 1 - APP 2011	5	Total Variable 1 - APP 2012	10	Total Variable 1 - APP 2013	5
Total	Total APP - 2010	18	Total APP - 2011	18	Total APP - 2012	18	Total APP - 2013	20

Fuente: Guía para Participantes-Asambleas de Presupuesto Participativo (APP) 2010, 2011, 2012 y 2013.

Para este análisis, la participación fue entendida como el fortalecimiento de las redes de compromiso cívico a partir de los criterios de priorización de las APP. La planificación fue concebida como la articulación entre las aspiraciones sociales y el cumplimiento de los objetivos estratégicos del DMQ y de las APP. A la inclusión se le entendió como el incentivo de la inversión sobre territorios excluidos y con necesidades prioritarias. En términos metodológicos, se clasificaron cada uno de los criterios en relación a las tres variables antes mencionadas. Para establecer en torno a cuál de estas se construyó cada uno de los ejercicios de presupuestación participativa y qué ponderación le atribuyó la

Municipalidad. Por último, se realizó un ejercicio crítico que vincula el ámbito de acción de cada criterio y la ponderación del mismo.

Como se puede observar en la Tabla 13, las APP del 2010 contemplaban seis criterios de los cuales tres tenían un componente de participación. Los criterios priorizaban el consenso en la toma de decisión en la Asamblea Barrial y en las APP, además de que se ponderaban favorablemente los esfuerzos de la comunidad en entregar los acuerdos en los canales que dispone la Administración Zonal. De los 25 puntos de la ponderación total, diez se relacionaban con la variable de participación, cinco con la de inclusión y diez con la de planificación. De este modo, la intención del municipio era, por un lado, fortalecer la participación ciudadana, pero articulada y bajo las directrices de sus mecanismos; y por otro, que las obras priorizadas estén dentro de la planificación de inversiones. No obstante, si observamos la Tabla 14, en la que, a partir del análisis crítico del apartado anterior, se expone si los criterios de las APP realmente se relacionan con las variables. Para el caso de las APP del 2010, el resultado fue que la variable que priorizó la Municipalidad fue la de planificación; después, el criterio denominado de “participación” no se relacionaba con la variable, pues valoraba las obras que fueron entregadas por los canales formales y no se relacionaba directamente con la participación o el fortalecimiento de las redes barriales sino con la institucionalidad del mecanismo.

Las APP del 2011 contemplaban cinco criterios, de los cuales tres tenían un componente de participación, que ponderaba favorablemente si había un consenso en la Asamblea barrial y en las APP. De los 20 puntos de la ponderación total, ocho se relacionaban con la participación, siete con la inclusión y cinco con la planificación. Así, se podría señalar que, la intención de la Municipalidad para este ejercicio era fortalecer los consensos únicos e incluir a la población que no había sido beneficiada con obras, pero su enfoque no estaba articulado al número de necesidades sociales satisfechas, sino únicamente a la focalización en sectores donde ninguna institución del gobierno central y local hayan intervenido, la cual podría tener todos la infraestructura cubierta y los servicios respondidos a cabalidad. En ese contexto, en la Tabla 14 se exponen los criterios que fueron validados, y si se los compara con los de la Tabla 13, se puede observar que el único criterio que no cumplió con su objetivo fue el de obras priorizadas en años anteriores, ya que éste no es uno de inclusión, pues las demandas sociales son dinámicas y muchos barrios suelen modificar constantemente sus prioridades, lo que contradice a la lógica de este criterio.

Tabla 15: Cuadro comparado por variable de los criterios que cumplen los objetivos de las APP del 2010, 2011, 2012 y 2013; y los objetivos generales de la Ordenanza 187

Variable	APP 2010		APP 2011		APP 2012		APP 2013	
	Criterio	Pto.	Criterio	Pto.	Criterio	Pto.	Criterio	Pto.
Participación	Acuerdo del Barrio	5	Consenso del Barrio	5	Consenso del Barrio	5	Consenso del Barrio	5
	Forma de Decisión	3	Forma de Decisión	3	Forma de Decisión	3		
	Total Variable 1 - APP 2010	8	Total Variable 1 - APP 2011	8	Total Variable 1 - APP 2012	8	Total Variable 1 - APP 2013	5
Inclusión	Distribución en todo el territorio	5	Inclusión (Obras ejecutadas)	5			Inclusión de Barrios Regularizados 2012	5
	Total Variable 1 - APP 2010	5	Total Variable 1 - APP 2011	5	Total Variable 1 - APP 2012	0	Total Variable 1 - APP 2013	5
Total	Total APP - 2010	13	Total APP - 2011	13	Total APP - 2012	8	Total APP - 2013	10

Fuente: Guía para Participantes - Asambleas de Presupuesto Participativo (APP) 2010, 2011, 2012 y 2013.

Las APP del 2012 contemplaban cinco criterios, de los cuales dos de ellos tenían un componente de participación con una ponderación de ocho puntos, uno de inclusión con un valor de dos, y dos de planificación, que sumaban un total de diez unidades. La ponderación total de este ejercicio era de 20 puntos. De este modo, podríamos considerar que la Municipalidad para este caso pretendía fortalecer a través de las APP los programas de acción de obras y los objetivos del Plan Estratégico. Esto se puede observar en el criterio que prioriza a las demandas que “generan centralidades”. Esta última es uno de los lineamientos de acción del Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial del DMQ. En ese contexto, en la Tabla 14 se puede observar que no existen criterios de inclusión para el ejercicio 2012, ya que, como se señaló, las obras priorizadas en años anteriores no son una variable de inclusión. Por último, se puede considerar que la variable priorizada para este ejercicio es la de planificación.

Las APP del 2013 contemplaban cuatro criterios, de los cuales dos eran de inclusión con una ponderación de diez puntos, uno de participación y planificación con un valor

total de diez puntos cada uno. La ponderación total de este ejercicio era de 20 puntos. Se presume que la Municipalidad para este ejercicio pretendía fortalecer los lazos con los barrios regularizados recientemente, los cuales fueron las bases populares que llevaron a Barrera a la Alcaldía. Esto se puede observar en el criterio que prioriza obras sobre los barrios regularizados en el 2012. En esa dirección, si se comparan los criterios de la Tabla 13 con los de la Tabla 14 se observa que todos se mantuvieron y que cumplen sus objetivos. No obstante, eso no significa que, el ejercicio 2013 tenga criterios inclusivos, ya que la regulación de barrios y la introducción del criterio de cogestión señalan que la agenda de la Municipalidad buscaba apoyarse en el financiamiento de los barrios y llegar a los sectores sociales que apoyaron la candidatura de Barrera¹¹⁸. Cabe agregar que, si un ejercicio participativo tiene como criterio de ingreso a un mecanismo de cogestión, éste deja de ser lo primero para transformarse en lo último

Para finalizar, se puede señalar que, el ejercicio del 2010 era el que tenía los criterios mejor definidos de acuerdo a su finalidad y a sus indicadores de resultado. No obstante, su ponderación terminaba por desvirtuar a este ejercicio como un mecanismo de participación, ya que priorizaba finalmente a la planificación de inversiones sobre las otras variables. En términos generales, podríamos considerar que los criterios de priorización de obras tenían mayoritariamente problemas en su definición y en su indicador de resultados y, además, contemplaban una escasa articulación con el fenómeno de participación y con el de resolver y priorizar demandas concretas de la comunidad. Por ello, se puede concluir que los criterios de las APP no ayudaron a la comunidad en el momento de selección de obras, sino que sirvieron para legitimar la agenda pública de la Municipalidad, la que muchas veces estaba desconectada de las aspiraciones y demandas de la comunidad¹¹⁹. En el siguiente apartado se expondrá el tipo de participación que se generaba en las APP.

118 El Foro Urbano era un espacio ciudadano conformado y liderado por Virgilio Hernández, Augusto Barrera y Betty Tola. Las bases populares de su movimiento eran los sectores informales (traficantes y tomadores de tierra) y las cooperativas pro-vivienda de interés social. No obstante, muchos de sus representantes han perdido legitimidad en sus barrios por su afiliación política y por la poca representatividad de su accionar con las aspiraciones de la comunidad. Esta puede ser considerada como una de las razones del porqué del revés político de Barrera en el 2014.

119 En el capítulo III y más adelante en este capítulo se expondrá por qué las demandas de la ciudadanía están desconectadas de la agenda establecida en las APP.

4.1 La participación en las Asambleas de Presupuesto Participativo

Para algunos autores, el éxito de la organización social depende de la acción colectiva, la que pretende “a través de la interacción y cooperación programada materializar objetivos concertados” (Guerra 2011, 295). En esa dirección, en el capítulo III de esta investigación nos enfocamos en analizar cómo las redes asociativas barriales conformaban una agenda conjunta, que luego era canalizada a través de diferentes mecanismos, siendo uno de ellos el de las Asambleas de Presupuesto Participativo (APP). Estas funcionaron desde el 2010 con diferentes reglas de juego y sin una visión clara. Por ello, a continuación, nos enfocaremos en analizar qué tipo de participación se generaba en estos espacios y si esta termina por fortalecer o no a la democracia participativa. Así, en un primer momento, se expone críticamente el protocolo de participación, para luego analizar, a través de diferentes casos, cómo funciona y quién participaba en las APP. Para obtener la información necesaria sobre este tema, se realizaron entrevistas y encuestas a líderes barriales que participaron en las APP y la observación participante de diferentes casos.

El protocolo que se utiliza en las APP empieza cuando el facilitador expone la matriz de demandas clasificándolas a los dos programas de acción: Movilidad Inteligente y Espacio Público. El primer programa se concentra en acciones relacionadas a la implementación de vías locales y de interconexión barrial. El segundo se enfoca en obras concernientes al desarrollo de parques, plazas, graderíos, baterías sanitarias, caminerías, viseras, canchas, espacios recreativos, juegos infantiles, cerramientos y reparación de infraestructura comunitaria (Guía Metodológica para Participantes 2012, 6). Cabe indicar que en la APP del 2010 existían cuatro programas que, por la introducción de la COOTAD, fueron suprimidos, pues ya no eran competencias del municipio, sino del Gobierno central.

Siguiendo con el protocolo de las Asambleas de Presupuesto Participativo, luego de la presentación de las demandas, se divide a los participantes en grupos. Para luego facilitar a cada uno de los participantes un formato de calificación de obras de acuerdo a los criterios antes analizados. Después, el facilitador consulta la calificación que le otorgó por cada parámetro y le pide que sustente su respuesta a cada uno de los líderes barriales. Si no hay acuerdo o consenso, se solicita que voten para ratificar o rectificar los puntajes. Por último, se valida la ponderación final a través del voto mayoritario de todos los participantes del grupo. Al final de cada calificación, se suma y se coloca en una tarjeta el puntaje.

Terminada la ronda de calificación, se compara con el presupuesto disponible para que este no exceda con límites establecidos. De existir un empate entre algunas demandas y si el presupuesto fuera insuficiente, se realiza un sorteo. Finalmente, se sistematizan las obras por grupo, costo y ubicación y se pide que uno de los líderes se responsabilice en la presentación de la plenaria. Para suscribir un acta de acuerdos se solicita a cada participante que la firme. El ejercicio de participación ciudadana, según la Municipalidad, se construye desde la calificación de las obras priorizadas hasta la suscripción del acta.

En esa dirección, Schneider y Welp (2011) sostienen que para caracterizar un mecanismo participativo hay que preguntarse tres cuestiones: quién participa, cómo y cuándo lo hace. Respecto al quién, los autores sostienen que “varía de acuerdo del sujeto habilitado para participar (los requisitos que deben cumplir los sujetos y las agrupaciones sociales para poder participar) [...] y del mecanismo por el que se establece esta participación” (Schneider y Welp 2011, 23). El cómo se relaciona con el tipo de participación que se genera en este espacio la cual puede ser “pasiva (limitada a recibir información), consultiva, deliberativa o decisoria, pudiéndose combinar más de una de estas modalidades” (Schneider y Welp 2011, 23). El cuándo se relaciona con la frecuencia y “el origen o proceso de activación de la institución participativa [...] varía según se encuentre altamente institucionalizado, [...] según dependa de voluntad política del gobierno [...] o pueda ser convocado por la propia ciudadanía” (Schneider y Welp 2011, 23).

4.1.1 ¿Quién participa de las APP?

Para desarrollar este punto, primero se profundizará el análisis efectuado en el capítulo III de este estudio, donde se expusieron los requisitos que las organizaciones sociales necesitan cumplir para poder ser parte de las APP, para después exponer el tipo de agrupaciones sociales que participan de ellas. En ese marco, en el capítulo III se había señalado que los sujetos o grupos habilitados tenían que cumplir nueve puntos para poder participar de las APP:

- 1) Ser un barrio regularizado, presentar copia de la ordenanza o documento Municipal que lo abalice; 2) Contar con el aval del MIES-MIDUVI (Personería Jurídica emitida por el MIES – MIDUVI o justificativo que acredite el inicio del proceso en el MIES-MIDUVI y/o Acta de Asamblea general); 3) Contar con red

y ucometidas de alcantarillado y agua potable; 4) Contar con el 50% de predios habitados; 5) Plano de ubicación de la calle a intervenir en físico y digital; 6) El costo por metro cuadrado de adoquinado y escalinata y metro lineal de bordillo, serán definidos en base a los precios referenciales que maneja la EPMMOP, de los cuales el porcentaje que le corresponde a la comunidad será socializado y comunicado oportunamente; 7) Acta de las Asambleas Barriales donde se acordó priorizar la obra; 8) Adjuntar el acta con las firmas de los participantes en las Asambleas con sus números y correos electrónicos (en caso de tener); y 9) La calle debe tener trazado vial aprobado y actualizado (MDMQ 2015, 1).

En lo referente al primero, los barrios que no están regularizados son aquellos que fueron ocupados ilegalmente o están en proceso de regularización por alguna inconsistencia legal. Estos espacios son los que demandan mayor cantidad de obras de primera necesidad (luz, agua, alcantarillado, y el trazado y la construcción de las redes viales) y que por su condición de ilegalidad no pueden solicitar obras a la Municipalidad. Sobre ese marco, hasta antes del primer ejercicio de las APP (2010), existían en la ciudad de Quito más de 500 barrios irregulares, la meta de la Alcaldía de Augusto Barrera era regularizar, en el primer año, cerca de 170 barrios y terminar durante su período la regularización de suelo en el DMQ.

Para materializar este propósito se creó la Unidad Regula a tu Barrio, la cual tenía que emitir un informe favorable para que se tramite la regularización de un barrio en el marco de la planificación y ordenamiento de la ciudad. La tarea realizada por esta Unidad se efectuó de la siguiente manera: en el 2009, se regularizaron 8; en el 2010, fueron 32; en el 2011, llegaron a 73; en el 2012, fueron 97; y hasta octubre de 2013, se regularizaron 43 barrios más, llegando así a un total de 253 barrios regularizados en la ciudad de Quito (MDMQ 2013). De esta manera, se podría señalar que la tarea de esta unidad fue insuficiente, pues la propuesta era regularizar 100 barrios en cada uno de los años de la gestión de Barrera; sin embargo, en ninguno de ellos se logró concretar este objetivo. Las razones para no lograr los objetivos propuestos podrían ser dos: 1) la Unidad Regula a tu Barrio no tenía la capacidad operativa para cumplir la demanda de los sectores sociales; y 2) las organizaciones sociales tenían demasiadas trabas administrativas internas y externas dentro de sus procesos de formalización. Una de las consecuencias de esta problemática es que más 200 barrios se quedaron por fuera de poder participar en las Asambleas de Presupuesto Participativo (APP), con el agravante que justamente estos sectores son los que más necesitaban obras.

Para finalizar, se podría colegir que la Municipalidad no incluyó a los sectores informales dentro de los procesos de participación, ya que, al incluir como requisito que el barrio beneficiario sea regularizado, tenía que haber tomado recaudos para que este proceso no se vuelva una limitante en la participación de distintas agrupaciones barriales; pero al no tomarlos, provocó que muchas organizaciones sociales se queden por fuera del proceso, y además, algunos medios de prensa señalaron que esta coyuntura tuvo severas consecuencias en la confianza que tenían los sectores populares a su Alcalde, ya que regularizar a los barrios informales y la participación de los mismos era uno de los ejes centrales de la campaña de Augusto Barrera. Cabe señalar que autores como Goldfrank (2006) sostienen que el no incluir en los procesos de participación a los sectores informales de una ciudad es una clara muestra de que el mecanismo no es inclusivo ni universal.

El segundo requisito era el aval que otorgaba el Gobierno central a través del MIES y el MIDUVI para poder participar en las APP. Para muchos de los líderes barriales entrevistados y encuestados esta medida es una forma para controlar a las organizaciones sociales, porque:

[...] el Gobierno central al tener el registro de todas las organizaciones sociales, sus líneas de trabajo y los líderes que las presiden, tiene la última palabra sobre qué organizaciones pueden participar y, además, podrían condicionar nuestro trabajo porque los recursos los asignan ellos y en el momento que nos salgamos de la línea política del gobierno, ellos podrían cortar el financiamiento a nuestro barrio. Por ello, muchos líderes hemos visto con preocupación que todas las organizaciones sociales tengan que estar registradas en el MIES y MIDUVI. Además, muchos líderes nos preguntamos si este mecanismo fue diseñado para ayudar a los barrios o a los líderes barriales de Alianza País.¹²⁰

En ese contexto, otra de las preocupaciones generalizadas son las trabas administrativas y el tiempo que demoran en el proceso de registro de una organización social el MIES y MIDUVI. Para muchos líderes existe un favoritismo, porque a las organizaciones afines con el régimen se les avala con mayor facilidad y sin tantas exigencias administrativas. No obstante, completar los requisitos es una tarea difícil independiente si es o no afín al gobierno, porque tienen que formalizar su organización y pedirle al municipio un segundo aval. Esto último también genera preocupación, puesto que muchos de los líderes encuestados señalan que se pueden conformar redes clientelares entre la Municipalidad y ciertos

Entrevistado 005 (líder barrial) en conversación con el autor, octubre de 2011.

actores sociales y, en muchos barrios, se podrían destruir los lazos sociales, como ocurrió en la década de los años ochenta con el Comité del Pueblo, porque, como en este caso, sus líderes podrían actuar como una organización social afianzada en un partido político, y no como el gestor de las obras que necesita su comunidad. En cuanto al tiempo, independiente de la afinidad con el gobierno, el proceso en el mejor de los escenarios demora entre seis meses y un año, lo que significaría que por esta coyuntura muchas organizaciones barriales no pudieron participar de las Asambleas de Presupuesto Participativo (APP).

A partir de lo expuesto, se podría concluir que este requisito concluye por empoderar al Gobierno central frente a la Municipalidad, ya que los primeros determinan qué organización barrial puede participar en las APP. Esta coyuntura termina siendo un tanto centralista y contradictoria con la supuesta autonomía que poseen los municipios, ya que el mecanismo de las APP fue creado en los gobiernos locales y debería ser regulado por entidades adscritas a los mismos. En esa dirección, autores como Rendón (2006) o Montecinos (2012) señalan que, una de las variables que determina el éxito de los Presupuestos Participativos es el de la descentralización administrativa (autonomía en los procesos internos y en la toma de decisiones) y de las competencias que pueden desarrollarse en cada ciudad. Aspectos que parecería no haber sido tomados en cuenta en el caso de las APP del DMQ.

El tercer requisito, al igual que el primero, en alguna medida, excluye a determinadas agrupaciones barriales, ya que contar con la red y acometidas de alcantarillado y agua potable son obras que las asumen económicamente los moradores del barrio. El tiempo que tarda la dirigencia barrial en tener el monto económico para poder construir estas obras es entre uno y dos años. A este tiempo hay que agregarle la ejecución de la obra que puede durar hasta alrededor de tres meses. Por ello, se podría considerar que este requisito es una nueva limitante para que determinados grupos sociales puedan participar de las APP. Cabe anotar que los barrios populares suelen ser aquellos que no cuentan con las redes y acometidas de alcantarillado y agua potable por el valor económico que implica, con ello se podría afirmar que, la Municipalidad, conociendo la problemática de estos sectores, estipuló un requisito que termina siendo excluyente con los sectores sociales que más necesitan obras para su comunidad.

El cuarto requisito exige que los barrios cuenten con el 50% de los predios habitados. El porqué de esta exigencia se debe a que el municipio quiere que las obras

favorezcan a un número significativo de residentes. La otra razón es que de ninguna manera el Gobierno local desea favorecer a los especuladores de suelo urbano que saben que cuando se realizan obras, el valor de su lote asciende y ellos pueden especular con esta coyuntura. Por ello, este criterio en alguna medida limita que este tipo de prácticas se efectúen en los barrios. Cabe agregar que, este criterio es de tipo técnico y lo que busca es que las obras que se ejecuten se las desarrolle en zonas consolidadas o en proceso de consolidación. Sin embargo, para los territorios rurales, el criterio debería ser otro, porque la ocupación del suelo es distinta que la de las zonas urbanas¹²¹ y, por ello, el criterio como tal limita la participación de los pobladores rurales.

El quinto requisito es un criterio de tipo formal, porque los barrios suelen contar con el plano de la ubicación de la calle donde se pretende que se hagan las obras y, en el caso de no poseerlos, los barrios deben responsabilizarse que el tamaño de los lotes y el trazado de las vías cumplan con los parámetros técnicos exigidos por el municipio. Este costo debería ser asumido por el dueño del predio que va a ser urbanizado, ya que los terrenos son de su propiedad y él debe garantizar que su urbanización cumpla con la normativa municipal. En caso de los barrios que surgieron de una invasión, estos no suelen contar con este requisito. No obstante, al igual que en el caso formal es responsabilidad de los moradores y su directiva hacerla. Para finalizar, se podría considerar que este criterio no es un obstáculo para los barrios que surgen de un tipo de urbanización formal, pero sí para aquellos que surgen de la informalidad (invasiones).

El sexto requisito ha despertado dudas en la dirigencia barrial porque para ellos:

[...] el municipio de Quito debería asumir con todo el costo de las obras que se van a realizar. De no ser así, los porcentajes deberían ser los mismos para todos los barrios, o sino los barrios entramos en competencia entre nosotros, pues sabemos que mientras más plata pongamos existe una mayor posibilidad de que la Municipalidad elija nuestra obra. Lo que sí es importante decirles a las autoridades es que el propósito de los Presupuestos Participativos, como ellos siempre lo señalan, es que las autoridades conozcan nuestras necesidades y se ejecuten las obras. No se trata que nosotros mismos reunamos el dinero y

121 En el Plan de Desarrollo de Quito se señala que los territorios denominados como rurales tienen un porcentaje de habitabilidad menor al 50%, mientras las zonas urbanas tienen un porcentaje que en promedio supera al 85% (MDMQ, 2011).

*ellos venga a inaugurar algo que fue construido con la plata y el esfuerzo de los moradores*¹²²

En esa misma línea, otra de las preocupaciones de la dirigencia barrial es si el municipio está priorizando barrios con necesidades históricas, si las autoridades exigen los mismos montos a todos los barrios y si no hay preferencias para las dirigencias alineadas con la tendencia política del Gobierno central y local. Cabe señalar que, la opinión que se expone a continuación refleja las preocupaciones de la mayoría de los dirigentes entrevistados¹²³:

*[...] el municipio de Quito tiene favoritismo que se enuncia cuando a determinados barrios no se les exige un porcentaje que tienen que cubrir para realizar las obras. Después, en las reuniones de los Presupuestos Participativos nos enteramos que estos dirigentes son parte de Alianza País, y esto a uno le duele pues el barrio hace un esfuerzo importante ahorrando lo que nos corresponde y luego las decisiones pasan por quien puso más dinero y quien está alineado con el Gobierno. Lo que puedo decir es que estas cuestiones se distancian de lo que supuestamente debería hacer el Presupuesto Participativo según las mismas voces de las autoridades Municipales.*¹²⁴

En conclusión, se podría señalar que existen criterios que la Municipalidad estableció para otros mecanismos como los de cogestión, que sirven para determinar cuánto debe ser el aporte económico de la comunidad. Estos lineamientos podrían utilizarse en las APP para que no exista controversia en el monto que aporta un barrio frente a otro. Además, el aporte como tal no debería ser una variable para priorizar una demanda sobre otra, ya que este no es un mecanismo de cogestión, sino de participación, y como tal fue pensado como

122 Entrevistado 006 (líder barrial) en conversación con el autor, octubre de 2011

123 A los 124 dirigentes que fueron entrevistados y encuestados se les preguntó, si los requisitos de ingreso y las reglas de juego de las APP se aplicaban de la misma manera a todas las organizaciones. De ellos, 79 expusieron que existían favoritismos con la dirigencia barrial que se alineaba con el Movimiento Alianza País, tanto en los formalismos de entrada como en el momento de seleccionar que obras se iban a realizar. En los dos momentos, ellos corrían con ventaja, ya que sus trámites según los entrevistados eran resueltos ágilmente y siempre les favorecían con obras a pesar de que otros barrios tenían el mismo sustento.

124 Entrevistado 007 (líder barrial) en conversación con el autor, octubre de 2011.

un aporte inclusivo hacia la comunidad donde ella misma establece la agenda de obras de forma participativa.

Los requisitos séptimo y octavo son un formalismo y sirven a las autoridades Municipales para establecer si la obra que fue seleccionada por el barrio, cuenta con el aval de la Asamblea Barrial y de los miembros de la comunidad. Tanto el acta como las firmas forman parte del procedimiento interno que tiene cada asociación barrial para legitimar sus decisiones; por ello, este punto no ha generado ninguna resistencia en las distintas agrupaciones de la comunidad.

El noveno requisito está interrelacionado con el quinto y sexto, ya que la aprobación del trazado vial forma parte del proceso de formalización del barrio. Sin embargo, en muchos casos los barrios cuentan con los planos de la calle que se va a intervenir, pero el trazado de la misma no cumple con las condiciones técnicas del caso. Por ello, muchas veces la dirigencia suele solicitar a la Municipalidad que les apoye con el levantamiento del trazado vial. Cabe agregar que como se señaló anteriormente, este rubro debería ser asumido por el urbanizador, es decir, el dueño del predio que va a ser dividido en manzanas y lotes.

El universo de las agrupaciones sociales que podrían participar en las Asambleas de Presupuesto Participativo (APP) debería ser extenso; sin embargo, los requisitos que estableció la Municipalidad tienen un carácter restrictivo que hace imposible, que organizaciones juveniles, de mujeres, de adultos mayores o ligas barriales puedan participar de este proceso. Ya que los requisitos que estableció la Municipalidad hacen referencia a una organización de escala barrial (asociación, cooperativa o Comité Pro-mejoras), con solvencia económica, que agrupa a un número de socios que tienen las escrituras de sus terrenos y el trazado vial legalizados, y además debe contar su asentamiento con las redes de luz, agua potable y alcantarillado. Para ejemplificar esta dinámica, una agrupación juvenil, de mujeres o una liga barrial de los nueve requisitos únicamente podría cumplir con uno de ellos y solo en un 50%. Este sería el aval del MIES, porque el del MIDUVI no lo podría tener, pues esta organización no tiene las escrituras del barrio en cuestión.

Esta decisión ha sido muy criticada por las organizaciones sociales separadas de este proceso. Para ellos, la Municipalidad no quiere abrirse al diálogo con otro tipo de agrupaciones, porque no quiere enfocarse en responder las múltiples demandas que tiene

la ciudadanía. En esa dirección, los colectivos juveniles o de mujeres suelen tener demandas distintas a las de cooperativas o comités barriales. En el primer caso, aspiran que la Municipalidad implemente infraestructura y espacios que fomenten las prácticas que realizan los jóvenes. En el segundo, aspiran, por un lado, a la construcción de vivienda y, por otro, demandan guarderías e infraestructura hospitalaria como maternidades. Solo en el segundo caso (colectivos de mujeres) sus demandas tienen que ver con competencias exclusivas del Gobierno central (vivienda, MIDUVI; maternidad, Ministerio de Salud Pública; y guarderías, Ministerio de Inclusión Económica y Social), pues, en el caso de las agrupaciones juveniles, la Municipalidad, dentro de sus competencias, puede desarrollar espacios recreativos para jóvenes. No obstante, los dos colectivos consideran que se les dejó de lado de las APP, porque, si la Municipalidad quisiera apoyarlos, tendrían que tomar una posición y abrirse al debate nacional en torno a las competencias y a la autonomía que se estableció para los distintos niveles de gobierno (municipios, parroquias, provincias y regiones) en el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización el (COOTAD), pero no lo hacen, pues no quieren ningún roce con el Gobierno central.

Así, del universo de organizaciones sociales que existen en Quito, únicamente dos tipos cumplen los parámetros exigidos por la Municipalidad y estas son las Cooperativas Barriales y los Comités Pro-mejoras. En los capítulos 2 y 3 de esta investigación se expuso que estas agrupaciones sociales han tenido altas y bajas en su relación con el cabildo quiteño, pero en alguna medida siguen funcionando con una alta legitimidad en los barrios de la ciudad. Estas dos formas de organización barrial, como ya se señaló anteriormente, tienen tres similitudes fundamentales: 1) los mecanismos de cogestión de la Municipalidad se han interrelacionado perfectamente con estas agrupaciones, ya que se repotencian con los sistemas de ahorro barrial y los niveles de participación que históricamente han tenido; 2) los requisitos establecidos por el municipio para poder participar de las APP se ajustan con la estructura administrativa y los fines que persiguen estas organizaciones; 3) el tipo de obras que ofrece el municipio en las APP (adoquinados, escalinatas, bordillos, aceras, mejoramiento de parques y áreas verdes) se ajustan a los intereses intermedios por los que fueron creadas estas organizaciones.

En relación con lo anterior, el propósito de estas organizaciones barriales se articula en cuatro niveles: el primero son obras básicas (redes luz, agua y alcantarillado); el segundo son obras de movilidad (adoquinados, bordillos y aceras); el tercero son

labores de mejoramiento barrial (mejoramiento de áreas verdes y parques); y, el cuarto son demandas que se relacionan con infraestructuras especializadas en recreación, salud, educación y bienestar social (parques urbanos equipados a media escala, sub-centros y centros de salud, hospitales, escuelas, colegios y centro de atención temprana para niños y adultos mayores). Como se puede observar, el segundo y el tercer nivel son las demandas que intenta cubrir la Municipalidad con las APP. No obstante, el problema radica en que muchos barrios se encuentran en una etapa inicial o, por su nivel de consolidación urbana, requieren obras especializadas. Por ello, muchas Cooperativas Barriales o Comités Promuevas deciden no participar de estos mecanismos, pues saben que sus demandas no están cubiertas por las temáticas de obras que ofrece el municipio de Quito con las APP. Cabe anotar que las obras que oferta la Municipalidad en las APP están reducidas por las competencias que se establecen en el COOTAD; por ello, las obras del cuarto nivel no pueden ser cubiertas y, en el caso del primer nivel, pasa por una decisión del municipio porque no se efectúan este tipo de trabajos.

A partir de lo expuesto anteriormente, se podría afirmar que el mecanismo de las APP no es universal, pues los requisitos de ingreso segregan la participación de múltiples agrupaciones sociales, lo que termina reduciendo la heterogeneidad de voces y actores, y encauzando el debate en torno a la agenda Municipal y no de los actores y de las organizaciones sociales. No obstante, a pesar de las trabas administrativas y las redes clientelares, este es abierto y voluntario, ya que cualquier agrupación que cumpla los requisitos está habilitada para participar de forma “autónoma”. Además, cabe recalcar que los requisitos de ingreso y las competencias que establecen en el COOTAD han creado una atmósfera que empodera al Gobierno central y local frente a la comunidad, lo que, en alguna medida, se separa del objeto por el que fueron creadas las Asambleas de Presupuesto Participativo (APP), que era darle poder de decisión real a la ciudadanía. Por último, el tipo de obras que se desarrollan en este mecanismo (APP) es poco atractivo para muchas organizaciones sociales que cumplen y que no cumplen con los requisitos de ingreso, ya que sus necesidades se alejan del tipo de obras que se ofertan en las APP. A continuación, se expondrán las formas de participación que se registran en las APP.

4.1.2 ¿Cómo es la participación en las APP?

En las APP se gestan tres espacios de participación: Preasambleas Barriales, Preasambleas Parroquiales y Asambleas de Presupuesto Participativo (APP), las cuales se diferencian en la convocatoria, el tipo de participación y la frecuencia de las reuniones. El primero y el segundo espacio son convocados por los barrios y las parroquias, y no forman parte del proceso institucionalizado en las APP. Aquí los barrios suelen construir la agenda de obras y priorizan aquellas a las que aspiran que el municipio pueda apoyarles en las APP y los mecanismos de cogestión. No obstante, en muchas ocasiones el municipio fomenta que se desarrollen estos espacios e inclusive, en algunos casos, envía a funcionarios públicos para que expliquen cómo funcionan las APP.

4.1.2.1 Las Preasambleas Barriales para las APP

Las Preasambleas Barriales son espacios de participación que se gestan al interior del núcleo barrial entre los líderes y la comunidad. Son de carácter obligatorio para cada uno de los socios y es convocado por la dirigencia barrial y, en casos extraordinarios, la puede convocar cualquier residente afiliado a la Cooperativa o al Comité Barrial. Cabe señalar que este espacio puede efectuarse las veces que la comunidad lo vca necesario. El tipo de participación que se genera en este espacio es de carácter deliberativo y decisorio.

Como se indicó en el capítulo 3 de esta investigación, una vez convocada la Asamblea Barrial, el secretario toma la asistencia y verifica si existe quórum. En el caso de haberlo, se señalan los puntos que serán tratados y se pregunta a los socios si ellos quieren introducir uno nuevo en la agenda del día. No obstante, antes de comenzar la Asamblea, el presidente de la organización barrial inicia con el proceso de rendición de cuentas frente a los socios. Terminado este espacio, se da paso a la discusión en torno a las obras que se enviarán a las APP. Este proceso se cumple en los dos últimos meses del año. Allí, se convoca a todos los socios del barrio para decidir qué obras se solicitará al municipio para el siguiente año fiscal. Pero previo a decidir, el tesorero hace un informe y menciona en la Asamblea a los socios que están al día con las cuotas y con el ahorro programado. Este último, es un punto fundamental, ya que tanto los mecanismos de cogestión como las APP priorizan a los barrios que aportan económicamente en la construcción de las obras.

El ahorro programado en los Barrios de Quito ha venido funcionando desde inicios del Siglo XX por el escaso apoyo municipal a los barrios populares. En sus comienzos, era una caja de ahorro que servía a la comunidad como fondo común para financiar las fiestas de Quito, Navidad y fin de año (Kingman 2006). Sin embargo, con el paso del tiempo, por el incremento de las necesidades, muchos barrios se reunieron para institucionalizar una asociación. Entre sus funciones estaba la de encargarse de los cobros a los residentes de acuerdo a los haberes pactados, y de señalar una ruta de acción donde se invertirán estos fondos. No obstante, como se señaló en el capítulo 2, es desde inicios de la década de los años ochenta cuando los barrios de Quito comienzan a institucionalizar su organización barrial y señalan una agenda de acuerdo a las necesidades insatisfechas que tenían. Aquí, se trazan dos rutas distintas: la primera se desarrolló desde la década de los años setenta hasta finales de los años ochenta, y buscaba presionar con movilizaciones sociales a la Municipalidad (caso del Comité del Pueblo y los Barrios Noroccidentales de Quito); y, la segunda se efectuó a finales de los años ochenta hasta la actualidad, y pretendía institucionalizar la organización barrial y pactar con los residentes un ahorro programado que les permita autogestionar obras (caso de los Barrios del Sur de la ciudad).

En ese contexto, en la década de los años noventa, la Municipalidad empieza a esbozar los primeros mecanismos de cogestión entendiendo que estos pueden repotenciarse con el apoyo económico de la comunidad. No obstante, es en la Administración de Paco Moncayo (2000-2009) cuando estos mecanismos empiezan a funcionar a plenitud con un alto respaldo de la ciudadanía. Ya en este periodo, la comunidad había generado una cultura de ahorro; pero, para acoplarse a las nuevas estructuras municipales, necesitaba organizarse internamente. Aquí la dirigencia barrial decidió descentralizar el modo de cobrar a los residentes. De este modo, de acuerdo a cada calle y manzana, se nombró un dirigente que estaba a cargo de hacer el cobro y el seguimiento de las obras que se ejecutarían en su calle. Además, la forma de priorizar para qué obras se solicitaba el apoyo de la Municipalidad era sencilla, la calle que reúna los fondos iba primero, y en el caso de que todas lo hicieran se lo decidía en la Asamblea Barrial.

En el caso de las APP, Augusto Barrera en campaña electoral, a la mayoría de los líderes barriales que fueron entrevistados, les había señalado que los Presupuestos Participativos funcionarían de una manera distinta que los mecanismos de cogestión del anterior Alcalde Paco Moncayo, particularmente en el modo de financiamiento, ya que en sus mecanismos no cabría el aporte de la comunidad. Esta premisa hizo que muchos

barrios lo apoyen en su campaña electoral. De esta manera, la dirigencia barrial cuando se anunció la creación las Asambleas de Presupuesto Participativo (APP) estaba muy optimista, pues supuestamente tenía dos formas para generar obras para su barrio. La primera eran los mecanismos de cogestión, los cuales dependerían del ahorro programado de la comunidad; y, la segunda eran las APP que dependerían del acuerdo entre todos los dirigentes de los barrios que conforman la parroquia. No obstante, cuando inició en el 2009 el proceso de socialización de las APP, se anunció a la comunidad que se incluiría el aporte económico de las organizaciones barriales como uno de los criterios de priorización de obras. Para muchos dirigentes, incluyendo los que tenían lazos con el movimiento político del Alcalde (Alianza País), este anuncio fue un tanto contradictorio con lo que se había señalado en campaña electoral. Por ello, a finales del 2009, la Alcaldía se vio en la necesidad de realizar varias reuniones con los comités barriales (de Alianza País), aquí se explicó por qué se quería introducir el aporte económico de la comunidad como un criterio de selección, la razón fue que se podrían ejecutar más obras. Cabe señalar que, esta información no estuvo disponible para los barrios que estaban alineados con la oposición. A partir de la introducción de este criterio en las APP, los barrios crearon un espacio dentro de sus Asambleas Barriales al que denominaron Preasambleas Barriales para las APP. El objetivo de las mismas era construir una hoja de ruta para poder cumplir con los requisitos económicos y legales que solicitaban las APP. Además, al igual que en los mecanismos de cogestión, la Asamblea General decidió nombrar un dirigente por calle y manzana, el cual se encargaría del cobro de los residentes de la calle y el seguimiento de las obras que se ejecutarían en la misma.

La descentralización de esta gestión fue tomada de la mejor manera por la comunidad, ya que ellos, por la experiencia que tenían en los mecanismos de cogestión, sabían cómo hacer realidad las aspiraciones. La primera decisión era nombrar a la directiva por cada calle del barrio, la que estaba conformada de la siguiente manera: un presidente, un vicepresidente, el tesorero y el secretario. Las actividades del presidente eran informar, en la Asamblea Barrial, cómo iba el seguimiento de los pagos de los socios de la calle y, de ser el caso, el avance de las obras que se estaban realizando en su perímetro de acción, y convocar cada 15 días a una reunión a los socios de la calle. Las del vicepresidente eran las de preparar el informe junto al resto de la directiva y reemplazar al presidente en funciones por encargos o asuntos de fuerza mayor. Por su parte, el tesorero se responsabilizaba en hacer los informes económicos de la calle y administraba la cuenta de ahorros de los

socios. El secretario realizaba las actas de las reuniones y se encargaba de legalizar los documentos que necesitaban los socios y la directiva para cumplir sus funciones.

La primera reunión estaba presidida por el Presidente del Barrio, que era de carácter obligatorio y en esta se elegía a la directiva. Para ser elegido y poder participar de la votación, los socios del Barrio tenían que ser residentes de la calle en cuestión, tener cancelados los haberes económicos con el barrio y no tener ninguna sanción de por medio. El primer cargo en ser elegido era el del secretario, ya que él llevaba las actas de las reuniones, y luego se iniciaba el proceso para seleccionar al presidente, vicepresidente y tesorero; una vez terminado este proceso, se levantaba el acta firmada por las autoridades electas y el Presidente del Barrio. Cabe señalar dos cuestiones: todos los candidatos elegidos debían tener la mitad de los votos de la calle y que el Presidente del Barrio únicamente participaba en la primera reunión o cuando lo solicitare la directiva.

En la segunda reunión, se tratan dos cuestiones fundamentales: qué obras se necesitan y cómo serán financiadas. En el primer punto, cada uno de los socios expone sus demandas y el secretario las sistematiza. Terminado este punto, se vota por cada una ellas hasta separar en un primer grupo las obras que hayan obtenido mayor cantidad de votos. Este espacio de participación es universal y voluntario, ya que todos los socios¹²⁵ de la calle pueden votar. El tipo de participación que se genera es de carácter deliberativo, ya que todos los individuos habilitados que residen en la calle pueden exponer sus ideas en torno a las necesidades y las obras que necesitan. No obstante, este espacio no es decisivo, pues no es vinculante con la agenda de barrio, ya que solo en la Asamblea General, cuando están reunidos todos los socios y residentes, se delibera y se vota para establecer qué obras serán las que se envíen a las APP.

Las demandas que solicita la comunidad dependen del grado de consolidación urbana que tenga el barrio y se articula en cuatro etapas de desarrollo¹²⁶. Como las opciones de obras de los presupuestos participativos (APP) no son muchas, ya que se reducen a la construcción de adoquinados y al mejoramiento de parques y áreas verdes, la deliberación

125 Los socios habilitados para votar son aquellos que estén al día con las cuotas.

126 La primera son obras básicas; la segunda, son obras de movilidad; la tercera, son labores de mejoramiento; y la cuarta, son demandas que se relacionan con infraestructuras especializadas en recreación, salud, educación y bienestar social. Este punto se desarrolló cuando se explicaron los requisitos de las APP.

no se extiende, porque la comunidad debe decidir sobre estas alternativas y, en el caso que sus necesidades no se relacionen con este tipo de obras, simplemente se señala en el acta de la reunión de la calle que no solicitará a la Asamblea General del barrio ninguna obra para este año en lo que se relaciona a las APP.

Para la comunidad, las temáticas de obras que se ofertan en las APP reducen la participación porque no encauzan el debate sobre las necesidades del barrio, sino en torno a elegir sobre las dos alternativas que el municipio proporciona para las APP. Cabe agregar que, para autores como Montecinos (2012) y Rendón (2006), mientras más heterogéneas sean las obras que permite el Gobierno local, mayor es la posibilidad que la comunidad pueda resolver sus demandas.

En relación con lo anterior, de los 124 líderes encuestados, 115 señalaron que el municipio debería introducir otro tipo de obras, ya que sus demandas no se reducen únicamente a la construcción de vías y áreas verdes. Asimismo, ellos también señalaron que las APP no se diferencian de los mecanismos de coestión en cuanto al tipo de obras que ofertan; no obstante, el aumento de los procesos administrativos hace que estos mecanismos no sean atractivos para los barrios, a diferencia de los de coestión que tienen unos requisitos y procedimientos menores al momento de solicitar obras a la Municipalidad. Además:

[...] los dos ejes de trabajo en alguna medida y las obras que oferta la Municipalidad en las APP, son una consecuencia de la camisa de fuerza que es el COOTAD. Los municipios nunca debatieron con el Presidente si el tipo de obras que podían hacer responderían a las demandas de los barrios. Lo que quería el gobierno era que todas las obras sean ejecutadas por ellos para tener los réditos políticos y el apoyo del pueblo.¹²⁷

Cabe indicar que, el comentario anterior fue vertido en términos similares por 86 de los 124 líderes entrevistados y encuestados.

Por lo expuesto anteriormente, se podría inferir que las personas y los líderes que participan de las Preasambleas Barriales consideran que las temáticas de obras que se ofertan en las APP no responden a las necesidades de la comunidad, por lo que en muchos casos los barrios prefieren la autogestión, a solicitarle al municipio obras a través de las

127 Entrevistado 008 (líder barrial) en conversación con el autor, octubre de 2011.

APP. Además, los espacios de discusión terminan por diluirse, pues solo hay dos opciones y todo se trata de optar por cualquiera de las dos. De esta manera, muchos líderes sostienen que no vale la pena el tiempo que se demora este proceso con lo que realmente otorga el municipio¹²⁸. Una vez señalado cómo se eligen las obras en las reuniones que se efectúan en cada calle de un barrio, analizaremos cómo se financian las mismas, para luego explicar cómo, concluido este proceso en la Asamblea Barrial, se eligen las obras que se priorizarán en las APP.

El financiamiento de las obras es el punto más álgido de la discusión dentro de la reunión, porque aquí se establece cuánto tiene que aportar mensualmente cada socio en relación al tipo de obra que se piensa ejecutar a través de las APP. Además, se establecen las multas en el caso de que hubiera un residente que no cumpla y se le encarga al tesorero la apertura de la cuenta de ahorros de la calle. En este proceso, los socios, antes de acordar cuánto aportarán, exponen su situación económica para que sea tomada en cuenta en la decisión. En los 35 barrios populares de Quito, donde se realizó el trabajo de campo, los socios tenían una capacidad de ahorro entre cinco a diez dólares mensuales que provenían de la labor que desempeñaban. A partir de la exposición de la situación económica de cada socio, se acuerda cuánto deben aportar. Los barrios populares tardan alrededor de uno a dos años en obtener los fondos suficientes para poder optar por un mecanismo de cogestión o las APP. Para poder desarrollar una obra auto gestionada tardan entre tres y cinco años.

Una vez cumplida la meta, el tesorero le informa al Presidente de la Calle que se cuenta con el monto económico requerido¹²⁹, y este pide al secretario que convoque una reunión. En esa reunión se informa a los socios que la meta fue cumplida y se somete una votación entre los residentes para establecer si se opta por los Mecanismos de Cogestión, las APP o por la autogestión. Sin importar cualquiera que fuera la elección, se levanta un acta firmada por cada uno de los socios de la calle con la copia del monto recaudado, para el conocimiento de la Asamblea Barrial.

128 De los 124 líderes barriales, 75 señalaron que el proceso de los presupuestos participativos (APP) por: el tiempo que demora, el limitado presupuesto que tiene y el tipo de obras que oferta no es atractivo para los barrios.

129 El monto requerido para una obra de cogestión o las APP, va desde 10.000 hasta 20.000 dólares este fenómeno lo observamos en los casos de nuestro estudio de campo. Para las obras autogestionadas van desde los 15.000 hasta los 30.000. Los aportes dependen del tamaño de la obra.

La Asamblea Barrial realiza una primera reunión para conocer cuál es la situación de cada una de las dirigencias que se establecieron por cada calle. Luego de esta exposición, se convoca una nueva reunión en la que se prioriza cuál de estas obras van a las Asambleas de Presupuesto Participativo (APP). En este espacio, cada uno de los dirigentes expone porqué su obra debería ser priorizada en lugar de las otras; concluido este espacio, todos los socios del barrio votan para establecer qué obra irá hacia las APP. Es importante señalar que la dirigencia puede elegir una o más obras para las APP, pero si envía varias por el criterio de priorización de “consenso único”¹³⁰ pueden ser desfavorecidas las dos.

Las exposiciones de los líderes suelen señalar tres puntos: el monto de la inversión, la necesidad que tiene su calle en torno a la obra que se podría realizar y los años que no han sido favorecidos por obras municipales. Después se abre un espacio para preguntas, aquí está prohibido que otro dirigente indague cuestiones alejadas a los tres puntos anteriores. No obstante, es importante señalar que, previo a la exposición, muchos líderes acuerdan con otros socios los votos necesarios para obtener una mayoría.

Para todos los líderes barriales encuestados y entrevistados, en este espacio se expresa realmente la participación, ya que cada socio puede opinar y elegir si determinada obra se acopla a las necesidades del barrio. Además, a pesar de que cada calle tiene un interés particular, todos los socios están conscientes que tienen que elegir la obra que pueda beneficiarlos a todos y pueda ser priorizada en las APP. Cabe recordar que este espacio no es convocado por el municipio sino por la comunidad y, en la sesión general, suelen invitar a funcionarios de la Administración Zonal correspondiente, para que conozcan el proceso, antes de que les envíen el acta legalizada de la reunión con la firma de los socios del Barrio.

Por lo expuesto anteriormente, se podría señalar que las Preasambleas Barriales para las APP son un espacio de participación universal, ya que todos los socios habilitados pueden participar; es voluntaria, pues cada uno de ellos decide si participará; la frecuencia de la convocatoria es semestral; el tipo de participación es deliberativa y decisoria, pues los socios pueden elegir la opción que más les satisfaga y con su voto establecen cuál de ellas será la priorizada para las APP; y es de abajo hacia arriba, puesto que la comunidad es la que convoca este espacio y no la Municipalidad.

130 Esta coyuntura fue explicada anteriormente en los criterios de priorización de obras.

4.1.2.2 Las Preasambleas Parroquiales

En Ecuador existen cuatro niveles de gobierno: regional (circunscripción territorial que une varias provincias); provincial (jurisdicción que une varios cantones o municipios); cantonal o municipal (está estructurado por parroquias); y el parroquial (en el caso de las urbanas está constituido por barrios y en las rurales está configurado por asentamientos humanos dispersos). En ese contexto, las Preasambleas Parroquiales son los espacios de participación no institucionalizada, que se genera entre los líderes de los barrios que conforman una determinada parroquia, para establecer si llegan a un acuerdo en torno a qué obras se priorizarán en las Asambleas de Presupuesto Participativo (APP). Este espacio, desde el 2010, es citado con una frecuencia anual. El mismo fue convocado por los presidentes de las Cooperativas o de los Comités Promejoras de los barrios que conforman una parroquia. Este espacio, en el 2010, 2011, 2012 y 2013, fue convocado a inicios de año uno o dos meses antes de la convocatoria oficial de las APP.

Como ya se señaló anteriormente, el objeto de este espacio era llegar a un acuerdo entre los barrios. El lugar de la reunión solía ser una de las sedes de los barrios interesados que conformaban la parroquia. La convocatoria la hacía uno de los líderes, pero no siempre se tuvo la respuesta deseada, porque normalmente en las sesiones faltaba una tercera parte de los presidentes. El formato de la reunión empezaba con la exposición de cada uno de los presidentes o sus delegados, en torno a la situación del barrio y cómo las obras solicitadas podrían arreglar los problemas emergentes. Luego, se mocionaba si alguien no quería presentar su propuesta en las APP o, en el caso de no ser priorizada su obra, ellos apoyaban a otra iniciativa. Este punto era muy delicado, ya que reconocer frente a otros dirigentes que su barrio no necesitaba urgentemente la obra era señalar que en el corto plazo el municipio no debía construir en su espacio de residencia. Sin embargo, esto sucedía en muy pocos casos, pues siempre se llegaban a acuerdos entre la dirigencia barrial y únicamente se presentaban un pequeño número de propuestas. Conviene anotar que desde el 2010 hasta el 2013 se realizaron alrededor de 75 reuniones y únicamente en dos de ellas se llegó a un acuerdo unánime sobre qué obras se iban a presentar en las APP.

Los comentarios del porqué no funcionaba este espacio de participación tenían bastantes similitudes entre los dirigentes barriales, como se expone en el siguiente relato:

*[...] este espacio de participación debería funcionar, pero no lo hace pues la dirigencia barrial está desunida, todos nos enfocamos en nuestros problemas y no vemos que otros barrios la están pasando muy mal y necesitan las obras. Además, hay mucho egoísmo y celos entre los dirigentes, y no se dan cuenta que su posición no solo afecta al dirigente sino también a toda la comunidad que está esperanzada de que se trabaje por el beneficio de su barrio.*¹³¹

No obstante, muchos dirigentes también destacan que este espacio ayuda a entender que existe un panorama más amplio por fuera de los límites de su barrio, que existen problemas comunes y que se debería trazar una misma agenda que beneficie a todos.

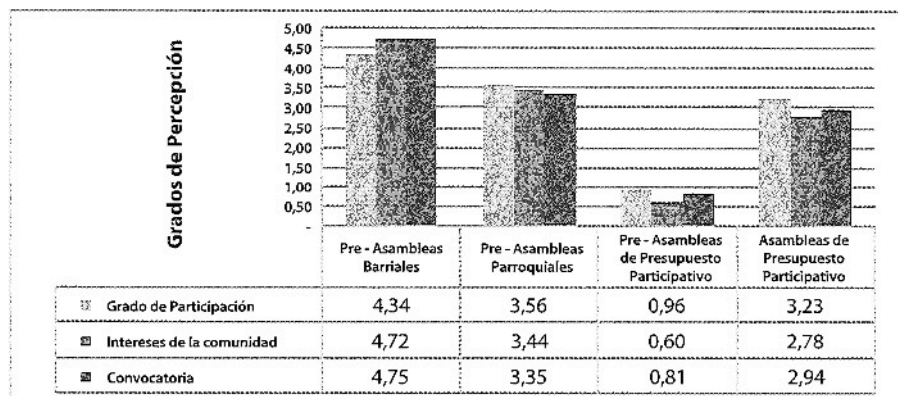
A partir de lo anterior, se podría señalar que el objetivo por el que se creó este espacio muy pocas veces logra el final deseado. No obstante, por la alta asistencia, a pesar de que la convocatoria no es obligatoria, se podría considerar que es un avance en la construcción de lazos sociales entre los barrios. El tipo de participación que se gesta es deliberativo, ya que todos los dirigentes tienen la opción de exponer su punto de vista; sin embargo, no es decisoria, ya que los líderes tienen que seguir los lineamientos que se hayan resuelto en la Asamblea de su Barrio, porque de no hacerlo, podrían ser destituidos. Esta coyuntura, en alguna medida, limita la decisión del dirigente y reduce la posibilidad de que haya pactos o acuerdos con otros barrios. La frecuencia con la se convoca este espacio es semestral, y es de abajo hacia arriba, pues la comunidad es la que convoca y no la Municipalidad.

Por último, es importante señalar que la Municipalidad también propuso un espacio de participación, que servía como antesala de las APP, las Preasambleas de Presupuesto Participativo. El propósito del mismo era explicar a la ciudadanía cuáles eran los requisitos que tenían que cumplir los barrios para participar y cómo eran los parámetros que se utilizaban para calificar las obras. Este espacio no fue convocado en todas las parroquias y, a largo de los años, terminó casi por desaparecer, ya que al inicio de las APP se explicaban los parámetros y se realizaba la promoción municipal y la rendición de cuentas de la Administración Zonal. Es importante señalar que a pesar de que este espacio era informativo servía a la ciudadanía para despejar dudas sobre el mecanismo participativo y, en alguna medida, creaba lazos entre el municipio y los barrios. Cabe agregar que de los 124 líderes encuestados y entrevistados 110 señalaron que este espacio casi desapareció,

131 Entrevistado 009 (líder barrial) en conversación con el autor, octubre de 2011

porque el municipio burocratizó la participación, y por los costos y el tiempo que tomaba efectuarlo.

Gráfico 30. Percepción de la Participación



Fuente: Encuestas de percepción realizadas a los 124 líderes barriales y residentes de los barrios.

La convocatoria de este mecanismo era de arriba hacia abajo, ya que el municipio era el encargado de convocar a la reunión. Era universal porque podía participar cualquier individuo y grupo social, pues no se exigía ningún tipo de requisitos de ingreso. La frecuencia en la que se realizaba este espacio era una vez al año, unas semanas antes de las APP. El tipo de participación era informativo, pues únicamente se explicaban las reglas de juego del mecanismo de participación, y no era de carácter decisorio, porque no se tomaba ningún tipo de decisión, ya que únicamente se despejaban dudas en torno a las APP. El lugar donde se efectuaba, lo decidía la Administración Zonal, pero solía ser en las casas comunales de los barrios, solo en casos extraordinarios, se los realizaba en alguna sede del municipio.

Para finalizar, se podría aseverar que los dos espacios convocados por los barrios tenían una mayor legitimidad con la ciudadanía que los dos convocados por el municipio (Pre-APP y las APP). En relación con lo anterior, se realizaron encuestas para conocer la percepción de los líderes barriales en torno a estos cuatro espacios; por ello, se les pidió

que ponderen, del uno al cinco, tres cuestiones¹³²: grado de participación, intereses de la comunidad y convocatoria (véase Gráfico 30). La primera cuestión pretendía establecer si la participación era activa por parte de los individuos y grupos sociales en estos espacios. La segunda procuraba conocer el nivel de la vinculación que tenían con los intereses de la comunidad. La última calificaba la forma de activación del mecanismo en relación al número de reuniones y a los requisitos de ingresos. De los cuatro espacios, el que recibió un mayor puntaje promedio fue el de las Preasambleas Barriales, seguido por el de las Preasambleas Parroquiales, tercero quedó el de las APP y, en último lugar, estuvo el espacio previo a las Asambleas de Presupuesto Participativo propuesto por el municipio.

4.1.2.3 Las Asambleas de Presupuesto Participativo (APP)

Los tres espacios que se describieron anteriormente persiguen una misma finalidad: estar preparados de la mejor manera para que las obras que fueron priorizadas por los barrios sean finalmente financiadas y ejecutadas por la Municipalidad. Asimismo, hay que destacar que, en algunos casos, por los acuerdos logrados en los espacios previos a las APP, estas se desarrollan ágilmente y con el resultado esperado por la comunidad, demostrando que los acuerdos que se logren en los espacios previos, inciden en el ejercicio participativo de las APP. Las Asambleas de Presupuesto Participativo (APP) están estructuradas a partir de tres espacios: 1) la rendición de cuentas de la Administración Zonal; 2) la exposición de las reglas de juego de las APP; y, 3) la Asamblea donde los líderes habilitados se reúnen para decidir de acuerdo a los parámetros delimitados por la Municipalidad qué obras se efectuarán.

La rendición de cuentas es un espacio en el cual se exponen cómo se han gestionado los fondos públicos en la Administración Zonal. También se promociona la labor de la Alcaldía y del Gobierno central y muchas veces se exponen obras que, según la Municipalidad, benefician a toda la ciudad. Desde su inicio, este mecanismo estaba estructurado por dos momentos: En el primero, se señalaba la inversión de manera general, únicamente se exponían cuatro rubros y al final se mencionaba cuánto dinero se estaba

132 La ponderación fue la siguiente: 5 puntos si era excelente, 4 si era bueno, 3 si era regular, 2 si era malo, 1 si era pésimo o deficiente en su totalidad.

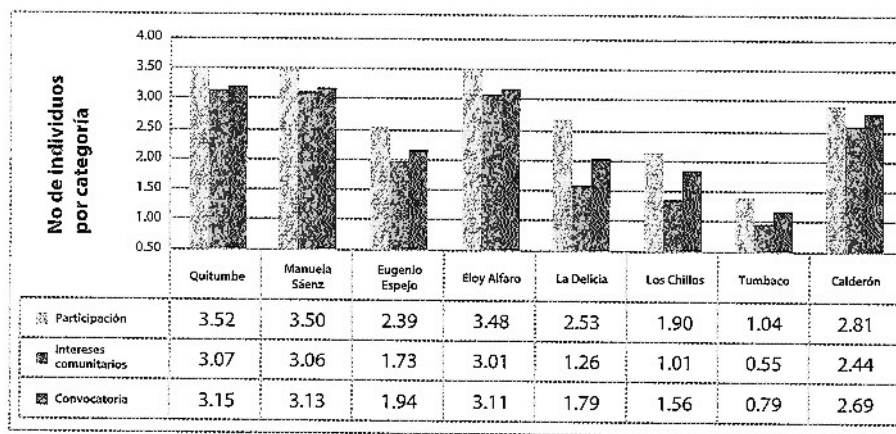
otorgando para financiar obras públicas; y, el segundo, comenzaba con la explicación de la visión que tenía el movimiento político del Alcalde con respecto a la urbe, después se detallaban las obras que estaban beneficiando a todos los ciudadanos de Quito. En un comienzo, existía un tercer espacio para que los líderes habilitados para participar de las APP preguntaran sus dudas en torno a las inversiones municipales que se están haciendo en la ciudad, pero paulatinamente este espacio fue dejado de lado hasta desaparecer.

De los 124 líderes entrevistados y encuestados, 89 señalaron que este espacio era una plataforma política para promocionar la labor del Alcalde y de su movimiento político. Además, 112 indicaron que, al suprimir el espacio de preguntas¹³³, la comunidad sentía que el municipio no quería abrir el debate en torno al cómo se estaban invirtiendo los fondos públicos de la ciudad. Por ello, este espacio no era percibido favorablemente por la ciudadanía; y como comprobación de esta opinión, 118 de los 124 líderes entrevistados y encuestados señalaron que este espacio debería suprimirse, pues únicamente servía para promocionar la labor Municipal y se alejaba del propósito por el que fue creado, que era rendir cuentas a los barrios de Quito.

Una vez que se terminaba la exposición Municipal, el moderador les señalaba a los presentes que llenaran la hoja de asistencia, la que servía como medio de control para establecer qué líderes y qué barrios estaban participando del proceso. En esa dirección, 71 de los 124 líderes encuestados expusieron que la asistencia era fundamental, pero muchas veces el municipio la utilizaba para saber qué barrios no están siguiendo la línea marcada por el movimiento político que auspiciaba a la Alcaldía. Después de que los líderes presentes llenaban la hoja de asistencia, si había un número mayor de 30, se los dividía en dos espacios, caso contrario se manejaban con todos los presentes. Cabe agregar que el municipio realizaba el mismo protocolo en todas las APP, pero en muchas Administraciones Zonales (AZ) les entregaban a los líderes barriales material para facilitarles la comprensión de las reglas de juego de las APP. Las AZ que optaban por este tipo de iniciativas eran: Quitumbe, Eloy Alfaro y Manuela Sáenz (Centro Histórico). Las Administraciones que entregan este material de apoyo fueron percibidas de mejor manera que aquellas que no lo hicieron (véase Gráfico 31).

133 Los líderes que entrevistamos nos señalaron que desde el ejercicio de las APP del 2012 paulatinamente dejó de funcionar este espacio.

Gráfico 31. Percepción de la Participación por Administración Zonal



Fuente: Encuestas de percepción realizadas a los 124 líderes barriales y residentes de los barrios¹³⁴.

La exposición de las reglas de juego tenía tres espacios claramente diferenciados. En el primero, se exponía el presupuesto con el que el municipio contaba para realizar las obras en las APP. En el segundo, se presentaban los parámetros que servían para calificar qué obras serían priorizadas; y, en el tercero, se resolvían las inquietudes que tenían los líderes en torno a los parámetros.

La exposición del presupuesto, para muchos dirigentes, generaba muchas dudas en torno a si podrían ser favorecidos, pues para ellos el monto del municipio era muy pequeño en relación de las demandas que presentaba la comunidad. De los 124 líderes encuestados, 115 señalaron que el presupuesto debería incrementarse, ya que es incipiente con el número de demandas que presenta la comunidad. Para ejemplificar esta coyuntura, en las mismas sesiones que se observaron en estos cuatro años, los funcionarios municipales les

134 En la participación, se pretendía que los líderes establezcan si la participación era activa por parte de los individuos y grupos sociales en estos espacios. En los intereses comunitarios, se procuraba que los dirigentes califiquen el nivel de la vinculación que tenían con los intereses de la comunidad. El último parámetro, se calificaba la convocatoria en relación al número de reuniones y a los requisitos de ingresos. La ponderación fue la siguiente: 5 puntos si era excelente, 4 si era bueno, 3 si era regular, 2 si era malo, 1 si era pésimo o deficiente en su totalidad

señalaron a los dirigentes barriales que, por el presupuesto, solo entre el 10% y 20% de las obras presentadas serán favorecidas.

En torno al segundo espacio (exposición de los criterios de las APP), la Municipalidad trataba inicialmente de explicar conceptos complejos como: densidad demográfica, consolidación urbana y segregación socio-espacial. Esta explicación se la efectuaba porque estos conceptos se relacionaban directamente con los criterios de priorización de obras. Pero para muchos líderes esta exposición terminaba por confundir porque:

[...] la Municipalidad debería exponer los conceptos, pero con palabras con las que estemos familiarizados los sectores populares. La exposición es demasiado técnica y al final nos quedamos con muchas dudas, y al momento del llenar de la planilla, por estos factores lo tienen que hacer los mismos funcionarios municipales y creo que este no es el objetivo de las APP.¹³⁵

En relación con lo descrito anteriormente, 104 de 124 líderes encuestados señalaron que no entendían algunos criterios expuestos por la Municipalidad en las APP. Asimismo, 96 de 124 líderes expusieron que no entendían cómo se relacionan los criterios con las necesidades de los barrios. Además, 121 de los 124 líderes señalaron que estos criterios no habían sido consensuados con la comunidad, únicamente fueron socializados al inicio de la Asamblea de Presupuesto Participativo. De esta manera, se podría considerar que los parámetros de priorización de obras en las APP no fueron consensuados con la ciudadanía, pues sus características técnicas dificultan el entendimiento de los participantes y los líderes barriales consideran que estos criterios no se relacionan con parámetros que ayuden a resolver sus problemáticas.

En un inicio, luego de la exposición de los parámetros de priorización de obras, la Municipalidad abría un pequeño espacio para resolver dudas en torno a los mismos. Sin embargo, el tiempo que los funcionarios de la Administración Zonal (AZ) le otorgaban a este espacio era muy corto y hacía imposible que se despejen todas las dudas. Asimismo, esta práctica, con el tiempo, fue dejada de lado, porque las respuestas se las hacían directamente en la Asamblea. Para muchos líderes, la supresión del mismo muestra que las decisiones son impuestas por la Municipalidad sin el consenso y la socialización debida con la comunidad, y sin lograr un proceso real de participación. Además, las reglas de juego eran

Entrevistado 010 (líder barrial) en conversación con el autor, octubre de 2011

cambiantes todos los años y esta coyuntura no permitía que los líderes barriales se adapten a ellas. Para Peters (2003), la estabilidad de las reglas de juego, en alguna medida, agencia el éxito de las instituciones y permite que todos los actores se adapten a ellas.

Una vez que concluía esta fase, los funcionarios reparten un cuadernillo en el cual se contempla el criterio, una breve explicación y la forma de calificación de las propuestas. Junto a este se reparte una rúbrica de calificación, en la parte superior de la misma el dirigente barrial tiene que señalar el barrio al que representa, poner sus datos personales y la obra que está solicitando y el monto aproximado de la misma. Después de que todos los líderes han llenado la información general, se procede con la reunión. El moderador expone brevemente el criterio y señala a los líderes de los barrios que establezcan una calificación. Así, continúa este proceso hasta terminar con todos los criterios. Si existen dudas sobre cómo ponderar, un funcionario se acerca y le explica al líder barrial cómo llenar. Terminado este proceso se entrega la rúbrica de calificación firmada por cada uno de los participantes a un funcionario municipal. Ahí se abre un pequeño espacio de distensión para que los empleados de la Administración Zonal sistematicen los datos obtenidos y les presenten los resultados consolidados a los presentes. Cabe agregar que el llenado de cartilla o la rúbrica de calificación son supervisados por los funcionarios municipales, para que los líderes no se pongan notas superiores en cada uno de los criterios.

De los 124 dirigentes encuestados, 105 señalaron que la forma como se completa la cartilla o rúbrica de calificación es controlada parcial o totalmente por los funcionarios, ya que el momento de establecer la nota se aproxima un delegado del municipio y señala que esa no es la calificación correcta y este suele proponer otra. Esta controversia genera que los otros líderes sospechen unos de otros y provoca un ambiente tenso dentro de la Asamblea. En esa dirección, más del 65% de los dirigentes entrevistados expuso que si el municipio conoce mejor que ellos la forma de calificar sus necesidades y sus bondades para qué les invitan, pues si todo está tan claro, que lo hagan ellos o, sino que les den la libertad de ponderar a ellos mismo. Además, 69 de 124 dirigentes encuestados nos señalaron que en el proceso de ponderación es posible que se les favorezca a los dirigentes que están alineados políticamente con el movimiento del Alcalde. De esta manera, se consideraría que la forma de ponderación y el control que ejercen los funcionarios municipales sobre la misma, ha generado controversias y, en alguna medida, puede provocar que los lazos sociales entre la comunidad se tensionen.

Para ejemplificar la problemática anterior, dos barrios de la Administración Zonal (AZ) Quitumbe, por la controversia generada en las APP, decidieron romper los lazos de colaboración que tenían:

[...] después de lo sucedido en los Presupuestos Participativos, tanto ellos como nosotros, decidimos retirar el proyecto de la liga barrial de fútbol y concluimos el trabajo comunitario que teníamos de limpieza de la quebrada, ahora cada uno hace lo que le corresponde. La verdad consideramos que el que causó todo esto fue el municipio, pero ellos no tenían la razón de señalar que nosotros estábamos inventando necesidades. En esta cuestión, los únicos perjudicados fuimos los mismos barrios, pero bueno queda una lección aprendida, si queremos obras optaremos por la autogestión barrial.¹³⁶

Cuando termina el espacio de distensión, se invita nuevamente a todos los dirigentes que ingresen al salón general. Allí, el moderador expone las calificaciones de cada una de las propuestas de los barrios. Esta parte genera muchas controversias, porque los dirigentes conocen los esfuerzos que realizó su comunidad y las necesidades que tiene su barrio y, al observar que sus propuestas no están entre las posibles de ser priorizadas de por sí, genera un descontento. Y, si a esto se le agrega que miran cómo son favorecidos otros sectores que, para ellos, no reunieron los mismos requisitos que su barrio, genera muchas polémicas y crea fracturas entre los dirigentes. Esto es paradójico porque supuestamente los mecanismos participativos deberían provocar cohesión social. Cabe señalar que, en promedio, se presentan por Asamblea entre 20 a 25 propuestas de obras, de las cuales se eligen de dos a cuatro propuestas en promedio. Inicialmente, en este proceso participan todas las obras de las organizaciones barriales habilitadas por la municipalidad.

Al concluir el llenado de la cartilla o rubrica de calificación, el municipio tenía un protocolo particular para resolver estas controversias que se podrían agrupar en tres puntos: En el primero, el moderador llamaba al diálogo entre las partes, pero nunca revisaba ni ponía en duda el cómo se había llenado el cuadernillo o la rúbrica de calificación. El segundo iniciaba al no llegar un acuerdo en el primero; aquí se revisaban las calificaciones, pero, en las más de 100 Asambleas observadas en este trabajo de campo, a todos los barrios que pusieron el reclamo al funcionario municipal, se les recalificó y se les puso una nota muy por debajo de la que habían obtenido. En el tercero, el moderador les invitaba a los presentes que tenían alguna disconformidad a seguir participando, pero les señalaba

Entrevistado 010 (líder barrial) en conversación con el autor, octubre de 2011

que si no estaban conformes que dejen la sesión y que el municipio trabajará con aquellos que estén dispuestos. Para muchos líderes encuestados, este llamado podía ser interpretado como una amenaza.

Al terminar esta etapa, supuestamente iniciaba el proceso participativo, porque, luego de exponer las obras que habían sido priorizadas, las autoridades preguntaban si algún líder barrial descaba retirarse para darle la oportunidad a otro barrio. Así, muchos dirigentes que habían logrado un acuerdo antes de las APP en las Preasambleas Barriales o Parroquiales se retiraban para favorecer alguna propuesta; sin embargo, no era lo habitual. En el caso de que ningún dirigente se retire, se legitimaba a través de una votación con la firma de todos los presentes en una Acta, la valoración de todas las obras presentadas. Las obras que se priorizaban son las que tenían la calificación más alta. Después, el funcionario municipal encargado señalaba con cuánto dinero contaba la Administración Zonal, y de ello dependía cuantas demandas serían favorecidas. En promedio, cada obra tenía un presupuesto de 40.000 dólares y la Municipalidad por Asamblea daba entre 80.000 y 90.000 dólares, es decir, máximo se podía beneficiar a dos propuestas. No obstante, muchas de las iniciativas barriales tenían un fondo de autofinanciamiento que llegaba hasta el 50% del valor, esta coyuntura hacía que el municipio, en vez de priorizar dos obras, pueda hacerlo con tres o cuatro. Cabe señalar que, muchas veces, los funcionarios de la Administración Zonal instaban a determinados líderes a que se retiren para favorecer a “otros”, expresando que ellos estaban en mejores condiciones y que ya habían recibido ayuda Municipal en otros mecanismos como los de cogestión, lo cual no era necesariamente cierto. Esta forma de proceder también generaba sospechas entre los presentes, porque muchas veces los barrios a los que se quería ayudar tenían una dirigencia alineada con el movimiento político del Alcalde.

El espacio de participación realmente se daba cuando dos propuestas tenían la misma calificación final, pues allí los funcionarios les señalan a los barrios que igualaron que expongan sus problemáticas y el porqué deberían ser favorecidos. Terminada la exposición, se abría un espacio de preguntas y, concluido el mismo, los dirigentes presentes votaban por la opción que les parecía. Para 106 de los 127 líderes barriales entrevistados y encuestados, la forma como se resuelven cuando están igualados dos barrios, es el formato que se debería utilizar para priorizar las obras en las Asambleas de Presupuesto Participativo (APP). Así, se puede considerar que los líderes que participan de las APP prefieren un proceso en el que la participación sea el eje central y no los parámetros técnicos definidos por

el municipio. Además, como se señaló anteriormente, los líderes barriales consideran que el formato y los supuestos requisitos técnicos coartan la participación y terminan incidiendo totalmente en los resultados finales. Por ello, más del 80% de los dirigentes encuestados señaló que este no es un mecanismo de participación sino de coestión. En relación con esto último, más del 75% de los dirigentes encuestados sostuvieron que los mecanismos de coestión (creados en la Administración de Paco Moncayo) son más participativos y eficientes que las Asambleas de Presupuesto Participativo (APP); y, además, cerca del 80 % de los dirigentes encuestados expresó que, sin proponérselo, la anterior administración Municipal a la de Augusto Barrera fue más participativa e incluyente por la legitimidad de los mecanismos de coestión.

A partir de lo expuesto anteriormente, se consideraría que el tipo de participación que se registra en las Asambleas de Presupuesto Participativo (APP) es deliberativa y no decisoria; puesto que, los criterios técnicos establecidos terminan por inducir los resultados. La frecuencia de la reunión es una vez al año y no puede ser convocada por la ciudadanía, por lo que es institucionalizada de arriba hacia abajo.

En ese contexto, la participación de los líderes se limita al llenado de la planilla de criterios, al debate para establecer si las calificaciones de todos los compañeros estuvieron acorde a la realidad de su barrio y sujetas a los parámetros, y la votación final que sirve para legitimar las obras que fueron priorizadas. En el primer punto, la participación es escasa, porque la ponderación por criterio es supervisada por el facilitador municipal, y solo si hay controversias en las calificaciones, se le consulta al resto de participantes y se realiza una votación. El segundo espacio, aunque tiene un carácter deliberativo, no suele provocar disputas, porque el resultado de las planillas fue validado por el facilitador y los participantes. El último tiene un carácter decisorio, pero como ya hubo una legitimación previa, es una mera formalidad.

La metodología utilizada en todo el mecanismo tiende a reducir el proceso participativo y lo transforma en uno burocrático, que es legitimado por la comunidad. Los criterios establecidos no son técnicos, porque su alcance y definición, como se expuso anteriormente, son un tanto relativos e imprecisos. El número de demandas que reciben las Administraciones Zonales muchas veces sobrepasa la respuesta económica y esto, a la larga, termina por deslegitimar al mecanismo. Los participantes, en otros casos, no entendían la forma de aplicación de los criterios, lo que inicialmente ocasionaba polémicas en la

ponderación. Lo cambiante de las reglas de juego antes y en las APP hacía que estas tengan una baja institucionalidad. Por último, la falta de socialización con las organizaciones sociales hacía que muchos líderes no participaran.

La articulación de las formas asociativas que se construían en las Asambleas Barriales era incompatible con la deliberación propuesta en las APP, ya que en los barrios se les daba la palabra a todos y las decisiones se construían a través de acuerdos, mientras que en las APP las decisiones estaban determinadas por los criterios y la deliberación era únicamente para acordar lo ya establecido por la planilla que llenaban.

En las encuestas de percepción que se realizó a los líderes, todos ellos señalaron, de igual manera, sin importar de la Administración Zonal que fueran, que las Asambleas de Presupuesto Participativo eran espacios que no promovían el debate por el formato que se había establecido en todos los ejercicios. De esta manera, a partir de las consideraciones anteriores, se podría considerar que las reglas de juego de las APP limitan la participación de los actores sociales habilitados y no se articulan con los espacios de deliberación propuestos en las organizaciones sociales. Por último, se podría señalar que la propuesta del municipio de ninguna manera fortalecía los procesos participativos, sino por el contrario aumentaba los trámites y la comunidad percibía más lejana a la Municipalidad.

Así, se podría concluir que, las APP han fallado en su objetivo de fortalecer la democracia participativa y los procesos de inclusión social, por su escasa proximidad con las aspiraciones y las formas participativas de la comunidad, porque su acceso no es universal, por lo limitado del proceso de deliberación y el insuficiente empoderamiento de la comunidad, por lo cambiante de las reglas de juego y por las pocas temáticas en las que se podrían sugerir obras.

A continuación, se expondrán la frecuencia y las formas de participación descritas en este apartado.

4.1.3 ¿Cuándo es la participación en los espacios que se generan en las APP?

El cuándo se relaciona con la frecuencia y con “el origen o proceso de activación de la institución participativa” (Schneider y Welp 2011, 23). Las APP y los tres espacios de participación que se generan a partir de ellas, tienen un diferente funcionamiento; como se describió en el apartado anterior, una de esas diferencias es la frecuencia y la convocatoria. Las Preasambleas Barriales son de carácter obligatorio para los socios de una calle de un determinado barrio. Se convocan mensualmente en el barrio y en promedio hay entre diez y quince asambleas anuales. El proceso de activación lo hace el Presidente de la calle con el aval del Presidente del barrio, en la mayoría de ocasiones suele invitarse a funcionarios de la Municipalidad para que expliquen interrogantes que tiene la comunidad en torno a las APP. Por ello, la convocatoria es de abajo hacia arriba.

Las Preasambleas Parroquiales se convocan semestralmente entre todos los Presidentes barriales que se circunscriben en una misma parroquia, este espacio no es de carácter obligatorio y, en determinadas ocasiones, se pide la asistencia de funcionarios o de la máxima autoridad de la Administración Zonal. El proceso de activación lo puede hacer cualquier Presidente de los barrios que conforman la Parroquia. El lugar designado suele ser la sede barrial de uno de los participantes. Por ello, podríamos señalar que estos espacios tienen una convocatoria de abajo hacia arriba.

Las Preasambleas de Presupuesto Participativo son un espacio convocado por el municipio, de tipo informativo, para resolver dudas en torno a las APP. Se efectúa una vez al año, unas semanas antes de que inicie el proceso de las APP. La asistencia hacia este espacio no es obligatoria. Además, el proceso de activación lo hace el Administrador Zonal hacia todos los presidentes de los barrios, así podríamos señalar que la convocatoria es de arriba hacia abajo.

Las Asambleas de Presupuesto Participativo son un espacio que tiene una frecuencia anual convocada por la máxima autoridad de la Administración Zonal (AZ). Se efectúa en cada una de las AZ y cuentan con el presupuesto para poder llevarlo a cabo. El proceso de activación lo hace el municipio, a través de la AZ, hacia todos los Presidentes de los barrios; por ello, se podría señalar que la convocatoria es de arriba hacia abajo. El lugar suele ser en un espacio legitimado previamente por los dirigentes barriales. A continuación,

se analizarán los resultados cuantitativos de las Asambleas de Presupuesto Participativo desde el 2010 hasta el 2013.

5 Análisis de la inversión de las Asambleas de Presupuesto Participativo desde 2010 hasta el 2013

Como señalan Rendón (2006) y Souza (2001), una de las variables fundamentales para el éxito o el fracaso de los Mecanismos de Presupuestación Participativa es el monto asignado para facilitar obras. En esa dirección, inicialmente se comparará el presupuesto total asignado para las Asambleas de Presupuesto Participativo (APP) desde el 2010 hasta el 2013. Después, se comparará por programa de acción; para luego, analizarlo por la cantidad que se emitió a cada una de las Administraciones Zonales y parroquias del DMQ. Por último, se confrontará el monto asignado a los territorios urbanos y rurales. En todos los casos, de manera transversal, se analizará cómo se distribuyó el presupuesto en torno a los programas de acción que contempla la Municipalidad, espacio público (Mejorando tu Ciudad) y redes viales (Movilidad Inteligente).

Finalmente, se relacionará el monto asignado a cada parroquia con el del programa acción elegido y si este se relaciona con las demandas de la comunidad. En términos metodológicos, se compararán los ejercicios 2011, 2012 y 2013, porque tenían las mismas temáticas de acción y estaban regulados por las mismas normas locales y nacionales, esto a diferencia del mecanismo de 2010 que tenía más competencias, puesto que el COOTAD aún no había sido expedido¹³⁷ y, por ello, este ejercicio tenía una gama más amplia de obras que la de las APP de 2011, 2012 y 2013. En ese contexto, la introducción del COOTAD hace que los municipios no puedan ofertar obras relacionadas a la salud, educación, bienestar social y seguridad ciudadana, ya que son competencias del Gobierno central.

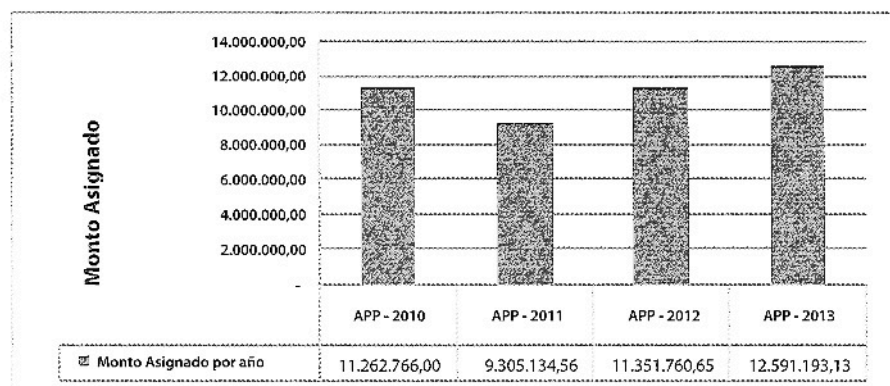
137 El COOTAD fue expedido a finales de 2010, y tenía la pretensión de regular las competencias de los Gobiernos Locales. Esta fue una iniciativa de los asambleístas del Movimiento Alianza País.

5.1 Dimensión financiera en las Asambleas de Presupuesto Participativo

Para comenzar, es importante señalar que los montos que se debaten en las Asambleas de Presupuesto Participativo (APP) no superan el 2% del presupuesto municipal total. Asimismo, la inversión de las APP por habitante, en los ejercicios 2010, 2011, 2012 y 2013, no supera los 6 dólares, lo que es muy inferior a lo invertido en Porto Alegre, donde el monto de inversión llegaba a ser de hasta 150 dólares por persona; en Montevideo, donde el presupuesto supera los 120 dólares; y Caracas, donde este llegó a casi 40 dólares (Goldfrank 2006, 13). Para autores como Souza (2001), Rendón (2006) Goldfrank (2006) y Montecinos (2011 y 2012), el presupuesto refleja la voluntad política de las autoridades, ya que los escasos recursos financieros condicionan el éxito del mecanismo.

En el Gráfico 32 se detallan los montos invertidos desde el 2010 hasta el 2013. En este Gráfico también se puede observar que la inversión del 2010 supera a la del 2011 y es similar a la del 2012. Esta dinámica se debe a que, en el 2010, las empresas públicas del municipio aportaban con parte del presupuesto. Además, en ese periodo existían más programas de acción, lo que hacía que el mecanismo pueda resolver con mayor eficacia las necesidades de la comunidad. Con la expedición del COOTAD, los programas del 2010 no se repitieron en el 2011, salvo el de Mejorando tu Ciudad y el de Movilidad Inteligente, los cuales se mantienen estables hasta la actualidad.

Gráfico 32. Inversión de las APP por periodo

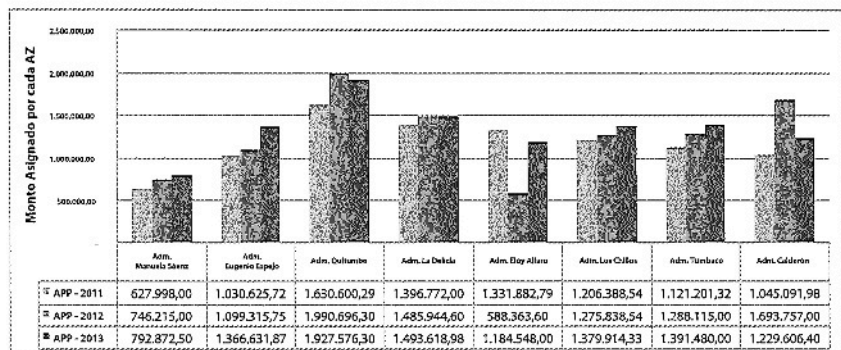


Fuente: Actas de priorización de obras APP 2010, 2011, 2012 y 2013.

En relación con las temáticas de obras, es importante señalar que, a pesar de que se hayan quitado competencias a los municipios a partir de la expedición del COOTAD, eso no justifica el porqué las empresas públicas municipales dejaron de aportar a las APP. Además, si lo seguirían haciendo, las temáticas crecerían y la atención sería más efectiva en torno a resolver las demandas concretas de la comunidad. Entre las obras que se hacían en el 2010 y se pudieran seguir haciendo en la actualidad están las obras de infraestructuras básicas de: luz, agua, alcantarillado y las redes de electricidad. Si fueran incluidas en el formato actual, tendrían una gran demanda sobre todo en las zonas periféricas urbanas (Administración Quitumbe y Calderón).

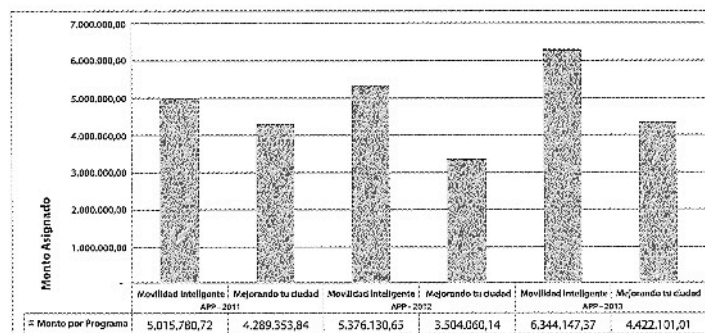
Después de analizar el monto total de inversión, ahora se comparará el presupuesto asignado a cada Administración Zonal (AZ). Previo a realizar este análisis es importante señalar que, todas las AZ deberían haber incrementado su presupuesto año tras año para las APP, ya que lo asignado para las APP es directamente proporcional con el incremento o el descenso el presupuesto general del municipio; es decir, si este es más alto también lo será el de las APP.

En esa dirección, en el Gráfico 33 se puede observar que, en las Administraciones Zonales Manuela Sáenz, Eugenio Espejo, La Delicia, Los Chillos y Tumbaco, se tiene un comportamiento regular, ya que el presupuesto se ha ido incrementado desde el 2011 hasta el 2013. El caso de la Administración Quitumbe muestra un comportamiento atípico, pero dentro de los márgenes establecidos, ya que el presupuesto del 2012 superó levemente al del 2013, esto es una consecuencia de la decisión política del Administrador Zonal, la cual autorizó la implementación de un mayor número de obras por fuera de la barrera presupuestal. Lo ocurrido en Calderón y Eloy Alfaro es bastante irregular. En el primer caso, hay un ascenso desproporcional en el año 2012 y, en el segundo, hay un descenso que tampoco tiene una explicación formal. Cuando se acudió para solicitar respuestas, señalaron que, en los dos casos, fue una consecuencia de una decisión institucional: en el primero, fue porque hubo más participación de la ciudadanía y la Administración contemplaba fondos para financiar esta tarea; y, en la segunda, fue el resultado de la poca participación y el escaso número de obras priorizadas en las Preasambleas, por ello el Administrador decidió unilateralmente suspender las APP en algunas parroquias. Lo ocurrido en los dos últimos casos prueba que la capacidad para asignar el presupuesto es discrecional y no se ajusta a las reglas de juego planteadas para las APP.

Gráfico 33. Inversión total por Administración Zonal en las APP (2011, 2012 y 2013)

Fuente: Actas de priorización de obras de las APP del 2011, 2012 y 2013.

Después de analizar el monto total para cada Administración Zonal (AZ), se comparará el presupuesto asignado por programa en cada AZ. En cuanto a la inversión total por programa, si se observa el Gráfico 34, se puede concluir de manera general que, el programa que tuvo mayor cantidad de demandas fue el de Movilidad Inteligente, porque la priorización de vías es más atractiva para los sectores sociales con respecto a sus necesidades que las obras de mejoramiento de espacios públicos. Esta dinámica se produce porque la mayoría de barrios que participa en las APP se encuentran en un proceso de consolidación y, en esta etapa, una de las necesidades más importantes son las obras de conectividad vial; por ello, sus demandas se relacionan con pedidos de vías internas o de interconexión barrial que se encuentran dentro del eje de Movilidad Inteligente.

Gráfico 34. Inversión por Programa en las APP (2011, 2012 y 2013)

Fuente: Actas de priorización de obras de las APP del 2011, 2012 y 2013.

En relación con esto último, si se observa el Gráfico 35 y la Tabla 16, se puede ver que en los ejercicios 2011, 2012 y 2013, el presupuesto que se implementó para el programa de Movilidad Inteligente supera al de Mejorando tu Ciudad. Esto se debe a que los territorios rurales (Administración Tumbaco y los Chillos) y los barrios que se localizan en las zonas de expansión urbana (Administración Quitumbe y Calderón), demandaban en un inicio redes viales, porque sabían que esto mejoraba la plusvalía y su conectividad con la ciudad y, a futuro, podrían solicitar una línea de transporte, porque ya contarían con el soporte vial necesario para obtener tal servicio. Otra de las causas es porque las obras que se realizan en el programa Mejorando tu ciudad-Espacios Públicos sirven únicamente para sectores que hayan concluido con el desarrollo de infraestructuras básicas y redes viales. Las zonas que demandaban estas acciones son las zonas que se encuentran en proceso de consolidación urbana (Administración La Delicia y Eloy Alfaro).

En cuanto a la inversión por programa en cada AZ, se podría señalar que en la Administración Manuela Sáenz (Centro Histórico), cada año las demandas relacionadas con el Programa de Movilidad Inteligente (MI) fueron ascendiendo, mientras que las del Mejorando tu Ciudad (MC) fueron disminuyendo sustancialmente en cada periodo (véase Gráfico 33 y Tabla 16). Además, en el ejercicio 2013, el monto total asignado para redes viales superaba sustancialmente al programa de espacios públicos. Así, podríamos inferir que, con el paso del tiempo, las demandas ciudadanas en las APP pasaron de relacionarse en un principio con las obras de mejoramiento barrial para después vincularse con las de infraestructura vial.

En la Administración Eugenio Espejo (Zona Norte), el programa Mejorando tu Ciudad (MC) tiene una mayor demanda en cada uno de los ejercicios que el de Movilidad Inteligente (MI) (véase Gráfico 33 y Tabla 16). Pero en el ejercicio 2013 existe un balance entre las dos cargas presupuestales, lo que en alguna medida señala que las demandas relacionadas con la infraestructura vial fueron una de las prioridades para la comunidad en el 2013. Cabe anotar que esta Administración Zonal es la que mejor abastecida está en la ciudad por espacios públicos de calidad, como el Parque Metropolitano y la Carolina. Esta puede ser una de las razones del porqué eligen obras de movilidad.

En la Administración Quitumbe, el Programa de Movilidad Inteligente (MI) tiene una mayor demanda en cada uno de los ejercicios que el Mejorando tu Ciudad (véase Gráfico 33 y Tabla 16). Además, la relación entre la inversión hacia las redes viales (MI) supera notablemente en cada ejercicio al de mejoramiento de espacios públicos (MC).

En la Administración La Delicia, el presupuesto del Programa de Movilidad Inteligente (MI) fue descendiendo notablemente desde 2011 hasta 2013, mientras el otro programa subió paulatinamente en cada uno de los ejercicios. La proporción del segundo (MI) hacia el primero, en el ejercicio 2011, era de uno a uno, mientras en el 2013 llegó a ser de tres a uno a favor del programa Mejorando tu Ciudad (MC).

En la Administración Eloy Alfaro, en cada uno de los ejercicios, las demandas se concentraron mayoritariamente en las obras relacionadas con el Programa Mejorando tu Ciudad (MC). Salvo en el ejercicio 2012, donde la relación fue casi de uno a uno. Esta dinámica es el resultado, en alguna medida, del hecho de que en este año hubo grandes aportes económicos de la comunidad; por ello, presupuestalmente fueron inferiores a los del 2011 y tuvieron otra carga en torno a los programas (véase Tabla 16, Gráfico 33, 34 y 35).

En la Administración los Chillos, en cada uno de los periodos, la inversión se concentró sobre el Programa de Movilidad Inteligente (MI). La proporción en el ejercicio 2011 y 2012 fue casi la misma. No obstante, en el 2013, esta favoreció notablemente al MI en una proporción que supera el tres a uno. Esta dinámica refleja que las demandas para las APP del 2013 se concentraban hacia las obras relacionadas a las infraestructuras viales.

En la Administración Tumbaco, todos los años se presentaron diversos parámetros en cuanto a las demandas ciudadanas referentes a los dos programas. En esta AZ no existe un parámetro o una forma de acción que se pueda leer a través de los datos, porque son inversos año tras año. Es así que, en el 2012, el presupuesto en el Programa Mejorando tu Ciudad (MC) superaba notablemente al de Movilidad Inteligente (MI), pero para el 2013 esta tendencia se invirtió. Cabe agregar que este comportamiento se debe al hecho de que esta administración concentra parroquias urbanas consolidadas como Tumbaco y Cumbayá, y un gran número de parroquias rurales.

En la Administración Calderón, las cifras recogidas en el Gráfico 35 y la Tabla 16 muestran que el presupuesto se concentró mayoritariamente en el Programa de Movilidad Inteligente (MI) en cada uno de los ejercicios participativos. Esta dinámica vio su pico más alto en el ejercicio 2012, cuando la diferencia de la inversión superaba el millón de dólares.

Después de analizar el monto total de inversión por Programa en cada una de las Administraciones Zonales (AZ), ahora se comparará el presupuesto asignado en cada una de las parroquias urbanas y rurales que conforman las AZ. Del Gráfico 35 se podría deducir que inicialmente se invierte mayor cantidad de dinero en las parroquias urbanas que las rurales, entendiendo que estas tienen mayores demandas insatisfechas. Además, en casi todas las AZ, la inversión en los sectores urbanos se incrementa año tras año, dinámica que también sucede en las zonas rurales. Asimismo, hay que señalar que la AZ que más se adecúa a partir del monto presupuestal a las APP es Quitumbe. Es importante señalar que, hay Administraciones Zonales (AZ) que no tienen parroquias urbanas ni rurales; por ello, no tienen inversión en ese punto (véase Gráfico 36 y Tabla 17). Es importante recalcar que Quitumbe, Calderón y Manuela Sáenz no poseen zonas rurales, mientras los Chillos no

concentran espacios denominados como urbanos, por ello los resultados que se exponen en la Tabla 17.

Una Administración que por su heterogeneidad territorial puede servir como ejemplo para indicar cómo se invierte en lo urbano y lo rural es La Delicia. En ella se observa que no se priorizó un espacio sobre el otro, sino que se atendió a las demandas, independientemente de la estructura territorial de cada parroquia. No obstante, algunos líderes barriales señalaron que muchas veces, a pesar de que las zonas rurales cumplen los parámetros para que sus demandas sean priorizadas, si no hay una elevada concentración poblacional, el municipio suele influenciar para que no sea ejecutada.

Desde el inicio, la municipalidad ha intentado vincular las Asambleas de Presupuesto Participativo con los mecanismos de cogestión por la percepción favorable de estos últimos. Este fenómeno se daba por tres razones concretas: 1) los mecanismos de cogestión tienen una alta legitimidad con los sectores populares de la ciudad, ya que se potencian con las formas de ahorro y organización barrial; 2) porque estos tienen reglas de juego estables que permiten que las organizaciones barriales se adapten a ellas; y, es que cuentan con un capital social adquirido, ya que llevan más 15 años siendo implementados favorablemente en la ciudad.

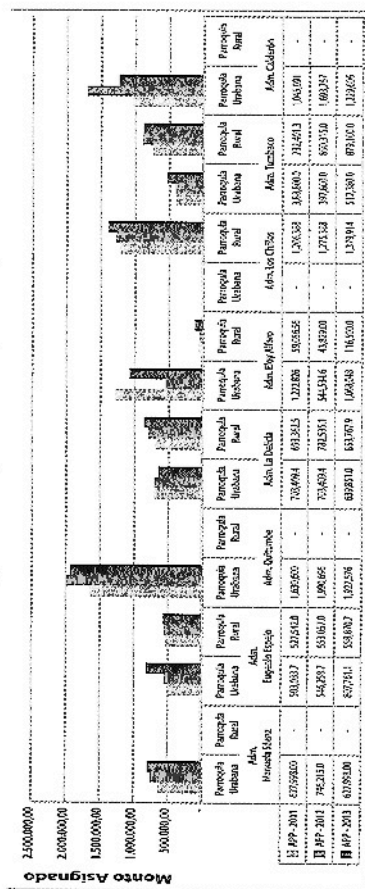
A partir de este contexto, la municipalidad, desde las APP del 2011, ha incentivado a los barrios que gestionen sus propios fondos como en el mecanismo de cogestión. Así, el municipio puede contar con una parte del costo de la obra y consigue una mayor incidencia en el territorio. Para el municipio, el aporte de la comunidad era preponderante, ya que en su rendición de cuentas podían establecer que atendieron más demandas de las que su presupuesto podía responder. No obstante, este negocio no era del todo bueno para la comunidad, porque en otros sectores de la ciudad (Centro-Norte) nunca se pidió ayuda financiera para obras públicas, ya que estas se financiaban con los impuestos de la urbe (Barrera 2004); y, además, los rubros de construcción eran elevados e impuestos por la tabla de valores de la EMMOP, lo que hacía que el costo de la obra aumente y, al mismo tiempo, la obra se encarezca. Por ello, muchos sectores sociales prefirieron alejarse del Mecanismo de Presupuestación Participativa y optar únicamente con los medios que lograsen a través de la autogestión. Cabe indicar que, históricamente, el Centro-Norte de la ciudad se ha beneficiado de obras sin el aporte económico de sus residentes, ya que el municipio ha financiado todo el valor. Esta forma de actuar por parte de la municipalidad, no se ha desarrollado en el sur los sectores rurales y periféricos de la urbe (Achig 1983; Carrión 1987; Vallejo 2009). Por ello, han tenido que generar mecanismos de autogestión barrial para poder realizar obras para su comunidad y han luchado para que las autoridades de turno les incluyan en la agenda de inversiones (Unda y Aguinaga 2000).

Tabla 17: Inversión en las APP (2011, 2012 y 2013) por Parroquia Urbana y Rural y Administración Zonal

	Adm. Manuela Sáenz		Adm. Guimbal		Adm. La Bellota		Adm. Eloy Alfaro		Adm. Los Chillos		Adm. Tumbaco		Adm. Cajadón	
	Parroquia Urbana	Parroquia Rural	Parroquia Urbana	Parroquia Rural	Parroquia Urbana	Parroquia Rural	Parroquia Urbana	Parroquia Rural	Parroquia Urbana	Parroquia Rural	Parroquia Urbana	Parroquia Rural	Parroquia Urbana	Parroquia Rural
APP - 2011	627.998,00	-	503.083,72	527.542,00	1.630.800,29	-	703.409,42	693.362,59	1.272.826,23	59.056,66	-	1.206.368,54	388.800,00	732.401,32
APP - 2012	746.215,00	-	546.258,75	553.057,00	1.990.696,30	-	703.409,42	782.535,18	544.534,80	43.829,00	-	1.275.838,54	397.800,00	890.315,00
APP - 2013	792.872,50	-	807.761,11	558.970,76	1.927.576,30	-	639.851,08	853.767,90	1.068.048,00	118.500,00	-	1.379.914,33	512.380,00	870.400,00

Fuente: Actas de priorización de obras de las APP del 2011, 2012 y 2013.

Gráfico 36. Inversión en las APP (2011, 2012 y 2013) por Parroquia Urbana y Rural y Administración Zonal



Fuente: Actas de priorización de obras de las APP del 2011, 2012 y 2013.

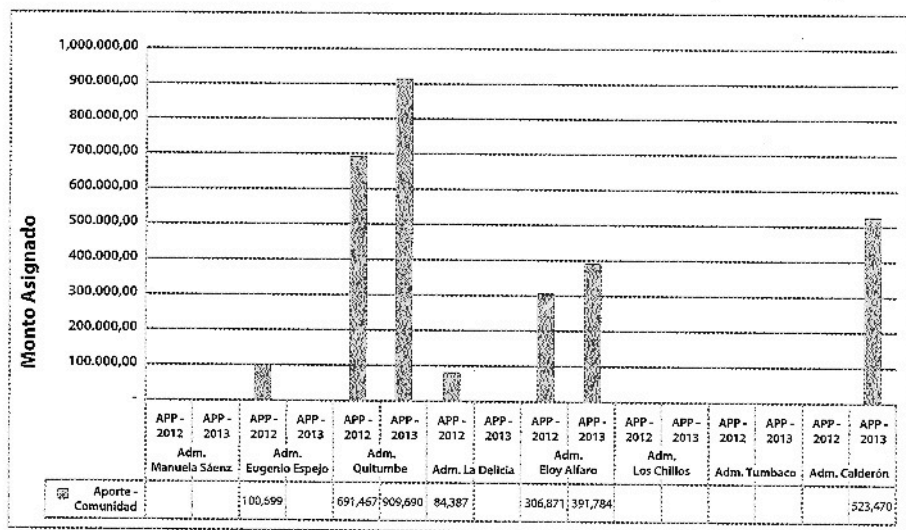
En ese contexto, en el ejercicio participativo del 2012, la municipalidad contó con una financiación importante proveniente de los fondos de autogestión de la comunidad. Las Administraciones Zonales (AZ) que más aportaron económicamente fueron Eugenio Espejo, La Delicia, Eloy Alfaro y Quitumbe. El monto proveniente de las dos primeras fue bajo en relación a lo aportado por las otras dos. El caso de las AZ Eloy Alfaro y Quitumbe es distinto de las otras dos, ya que desde la década de los noventa cuentan con organizaciones barriales institucionalizadas a través de dos tipos de asociación: los Comités Promejoras y las Cooperativas Barriales. Estas tienen institucionalizado dentro su forma de gestionar la caja de ahorro barrial, la que sirve para dos instancias: la autogestión de obras y los mecanismos de cogestión. Por ello, cuando las APP introdujeron este criterio (autofinanciamiento barrial o monto de cogestión) se adaptaron perfectamente a la disposición Municipal. Asimismo, las dos AZ desde inicios del siglo XXI han aprovechado los mecanismos de cogestión implementados por Paco Moncayo, lo que ha generado en su comunidad un proceso de legitimidad por proximidad, que se produce cuando los líderes actúan y materializan los fines del grupo social que representan. Además, hay que recalcar que, la Administración Quitumbe desde la instauración de los procesos de cogestión (1998) y participación (2009) ha sido la que más aportó económicamente, lo que se puede observar en ejercicio 2012 y 2013, cuando fue la AZ que aportó mayor cantidad de dinero y, además, tuvo una distancia considerable con las otras AZ (ver Gráfico 36).

En el ejercicio participativo del 2013, la municipalidad incluyó, dentro de los criterios de priorización de obras, el de cogestión¹³⁸, el cual beneficiaba a los barrios que financien con fondos propios el 50% del valor de la obra. Esta modificación, en términos generales, cambiaría la lógica del mecanismo de las Asambleas de Presupuesto Participativo (APP), porque, al recibir aportes de la comunidad, funcionaría como uno de cogestión. Aquí, hay que señalar dos cuestiones que caracterizan a los presupuestos participativos de la región: El primero es que, a través del consenso con el gobierno local, la ciudadanía decide el monto y el tipo de obra que solicitará al gobierno local; y, el segundo es que los participantes aporten en la discusión para desarrollar una agenda consensuada que permita concretar las aspiraciones de los individuos y grupos sociales. De esta manera

138 Cabe señalar, que el criterio de cogestión o autofinanciamiento barrial es un porcentaje del valor de la obra que aporta la comunidad, que en un principio utiliza parámetros de los mecanismos de cogestión, pero no está relacionado ni jurídica ni institucionalmente con ellos.

se puede señalar que, de los mecanismos implementados en la región, el de Quito sería el único donde se solicita un aporte económico de la ciudadanía (Goldfrank 2006; Rendón 2006; Montecinos 2012; Sousa 2001; Schneider y Welp 2011).

Gráfico 37. Aporte económico de las Comunidades a las APP (2012-2013)



Fuente: Actas de priorización de obras de las APP del 2011, 2012 y 2013.

Para finalizar, se podría inferir que las Administraciones Zonales (AZ) que aportaron económicamente fueron Quitumbe, Eloy Alfaro y Calderón. Las dos primeras contribuyeron en mayor medida en el ejercicio 2012 y, en ese ejercicio, Quitumbe fue la que más aportó. El caso de Calderón es interesante, ya que, en el 2012, no autogestionó fondos por una débil organización barrial; pero, en el 2013, después de mejorar su organización interna, logró aboriar una cantidad considerable de dinero, que la ubicó luego de Quitumbe y por encima de Eloy Alfaro. Cabe agregar que, las Administraciones Zonales que se beneficiaron con la introducción del criterio de cogestión son las AZ que se encuentran en las zonas periféricas de la ciudad como Quitumbe y Calderón. Por último, hay que señalar que las parroquias del DMQ que no suelen ser beneficiadas con obras son las que, en mayor medida, configuran cajas de ahorro que luego sirven para autogestionar obras.

5.2 Ejercicio comparado de las unidades territoriales del DMQ

A continuación, se desarrollará un estudio comparado del funcionamiento del mecanismo en las ocho Administraciones Zonales del DMQ, las que serán agrupadas, para efectos metodológicos, en cuatro macrozonas, de acuerdo a sus especificidades territoriales (Soja 2008).

La clasificación parte del principio que el fenómeno socio-espacial no puede explicarse “a través de la relación centro-periferia, sino a partir de un marco conceptual más amplio que integra cuatro variables: distancia, deficiencia, dependencia y dispersión espacial” (Arteaga 2005, 99-100). La primera variable mide la distancia física y económica con los distintos hitos urbanos y con la centralidad urbana. La segunda será entendida por la ausencia de importantes zonas e infraestructuras y equipamientos relacionados a los servicios complementarios que oferta una centralidad como: salud, educación, bienestar social, transporte, recreación y cultura. La tercera se deriva de la connotación de desorden físico y tiene que ver con la precariedad de los servicios básicos (luz, agua, alcantarillado y transporte), los cuales inciden directamente en la accesibilidad urbana. La última variable se entenderá a partir del indicador que mide la dispersión urbana (densidad poblacional).

A partir de este marco de análisis, se ha clasificado el territorio en cuatro macrozonas. La primera corresponde a las zonas consolidadas urbanas, las cuales se caracterizan por tener una baja o nula distancia, deficiencia, dependencia y dispersión. La segunda son las zonas en proceso de consolidación, que se identifican por tener una moderada distancia, deficiencia, dependencia y dispersión. La tercera son las zonas de expansión o periferias urbanas, las que se caracterizan por tener una alta distancia, deficiencia, dependencia y dispersión. La cuarta son las zonas rurales, las cuales presentan las mismas complicaciones que las zonas periféricas, con el agravante que la dispersión y distancia son mayores, y que su actividad económica principal se relaciona con el abastecimiento primario de mercancías. Cabe indicar que las problemáticas específicas de cada uno de estos territorios suelen relacionarse directamente con las demandas de los distintos grupos sociales (Davis 2007).

En el caso de Quito (DMQ), de acuerdo a lo descrito anteriormente, al análisis expuesto en los capítulos 2 y 3, en torno a las características del territorio de Quito, y a

la descripción desarrollada en el Plan Metropolitano de Quito 2012-2022, en cuanto a la concentración de la infraestructura y el equipamiento, y los niveles de cobertura de los servicios básicos por Administración Zonal (AZ), se podría deducir que, a pesar de la heterogeneidad de algunas AZ, estas pueden clasificarse en las siguientes macrozonas: 1) zonas consolidadas, AZ Eugenio Espejo (Zona Norte) y AZ Manuela Sáenz (Centro Histórico); 2) en proceso de consolidación, AZ La Delicia y AZ Eloy Alfaro; 3) expansión urbana, AZ Calderón y Quitumbe; y, 4) rural, AZ Tumbaco¹³⁹ y AZ Los Chillos.

Después de haber clasificado a las ocho Administraciones Zonales en cuatro grupos, a continuación, se compararán individual y grupalmente las ocho Administraciones Zonales (AZ) a partir de las siguientes variables: el número de participantes y los montos aportados por la comunidad. Para efectos metodológicos, primero se caracterizará cada variable desde una visión distrital, para después comparar de acuerdo a las macrozonas antes señaladas; y por último, caracterizar cada Administración Zonal. Cabe agregar que en este ejercicio no se analizará el tipo de participación que se gestó en estos espacios y la adaptación de los actores sociales a las reglas de juego impuestas por la municipalidad, ya que no se registraron mayores cambios en los ejercicios de presupuestación participativa de las ocho AZ¹⁴⁰, porque el facilitador utilizaba un protocolo bastante rígido que se efectuaba de la misma manera en todas las APP. Esta dinámica limitaba el tipo de participación que se podría generar en estos espacios. Además, la participación, como se señaló en este capítulo, únicamente consistía en llenar la cartilla con los criterios de valoración impuestos por la municipalidad, que luego eran puestos en discusión por el resto de individuos. No

139 La Administración Zonal (AZ) Tumbaco cuenta con dos parroquias urbanas: Tumbaco y Cumbayá; y seis parroquias rurales: Puembo, Yaruquí, Checa, El Quinche, Tababela y Pifo. Para este ejercicio, se consideró a la AZ de Tumbaco rural, ya que la mayor parte de su territorio presenta características que la refieren a este espacio. Además, las dos parroquias urbanas concentran urbanizaciones de vivienda unifamiliar aislada. Sin embargo, es importante señalar que en Cumbayá se localiza una universidad, un hospital privado y un parque urbano, por lo que en alguna medida se puede señalar que este espacio podría considerárselo como en proceso de consolidación urbana. Cabe agregar, que la ubicación del nuevo aeropuerto transformará la morfología y la composición urbana de esta Administración Zonal.

140 De acuerdo con el ejercicio de observación participante, llevado a cabo en las APP del 2011, 2012 y 2013, y a las encuestas de percepción realizadas a los líderes barriales, podemos concluir que el ejercicio participativo no cambió, pero sí las reglas de juego, lo que muchas veces provocó confusión entre los distintos actores sociales.

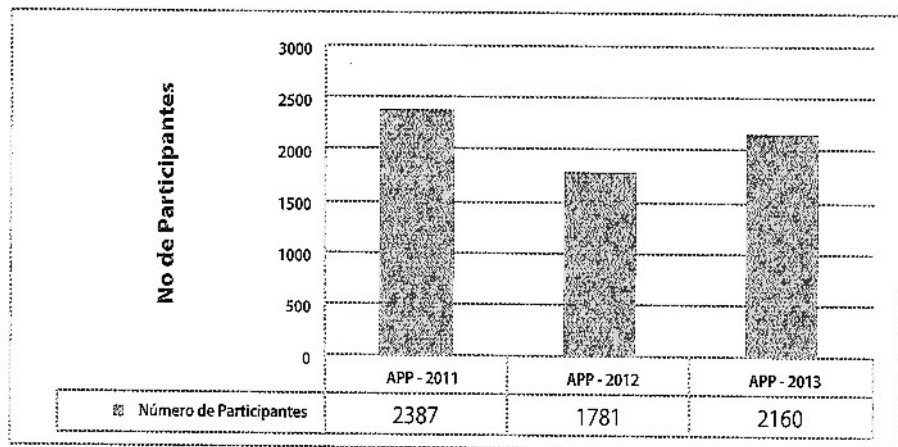
obstante, estos criterios cambiaron todos los años, lo que hacía que las reglas de juego sean poco estables y no permitan que los líderes barriales puedan adaptarse a ellas.

5.3 El número de participantes en las macrozonas del DMQ

Los cuatro grupos territoriales –zonas consolidadas (AZ Eugenio Espejo y AZ Manuela Sáenz), en proceso de consolidación (AZ La Delicia y AZ Eloy Alfaro), expansión urbana (AZ Calderón y Quitumbe) y rurales (AZ Tumbaco y AZ Los Chillos), en los que fueron insertadas cada una de las Administraciones Zonales– presentan divergencias en cuanto al número de participantes, la inversión de la municipalidad y los montos aportados por la comunidad. En cuanto al primer punto, el número de ciudadanos que han participado en las APP ha ido cambiando año tras año, el pico máximo lo tuvo en el ejercicio del 2011 y la menor convocatoria en el 2012. La convocatoria 2011, de acuerdo a las encuestas y las entrevistas, fue la que mayor expectativa creó en la comunidad, por la propaganda Municipal y la confianza inicial que le tenían las distintas organizaciones sociales a la gestión del alcalde Barrera. No obstante, luego de este ejercicio, la expectativa decayó por los escasos recursos económicos que poseía el mecanismo, los múltiples requisitos de ingreso y las cambiantes reglas de juego. Por ello, el ejercicio del 2012 fue el que menos convocatoria tuvo.

En ese contexto, la convocatoria para las APP del 2013 se incrementó en cuanto al número de participantes, porque, entre los requisitos de priorización de obras, se estableció uno que ponderaba positivamente a los barrios que puedan autogestionar fondos propios. Esta exigencia, en alguna medida, incentivó la participación al interior de las organizaciones sociales, ya que muchos residentes y líderes barriales entendían que teniendo este ahorro su obra sería priorizada por parte de la municipalidad. Finalmente, esa lógica no se dio y las distintas dirigencias barriales asentaron su disconformidad frente a la forma de gestión del mecanismo. Cabe señalar que, para algunos autores, el éxito o el fracaso del mecanismo puede, en el corto plazo deslegitimar, a las autoridades electas (Annunziata 2011).

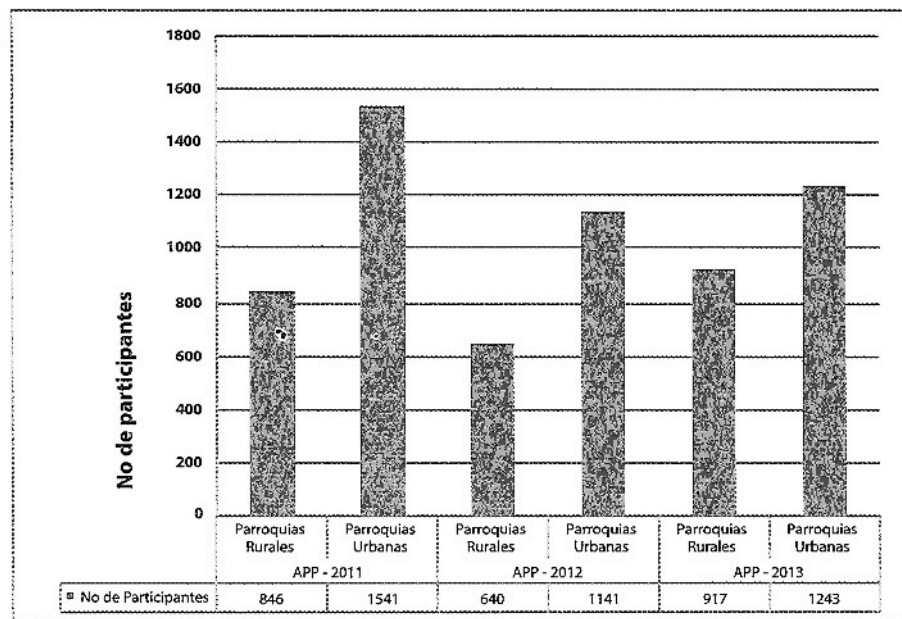
Gráfico 38. Número total de participantes en las APP 2011, 2012 y 2013



Fuente: *Actas de priorización de obras de las APP del 2011, 2012 y 2013.*

La tendencia en torno al número de participantes, por parroquias urbanas y rurales, en los ejercicios 2011, 2012 y 2013, favoreció a las primeras con una diferencia notable. No obstante, si se compara la proporción (urbana/rural) en cada una de las APP se podría establecer la tendencia. En las APP del 2011, la proporción era por cada individuo (1), en las zonas rurales, había 1,82 en las zonas urbanas. En las APP del 2012, era de 1,78 sujetos en las ciudades por uno en los territorios rurales; y en el 2013, la proporción era de 1,35 individuos en las zonas urbanas por uno en las zonas rurales. A partir de lo anterior, se podría concluir que la proporción urbano/rural disminuyó paulatinamente desde el ejercicio 2011. Por último, valdría señalar que la evolución de esta tendencia hizo que para el ejercicio (2013) se registre un equilibrio mejor entre lo urbano y rural.

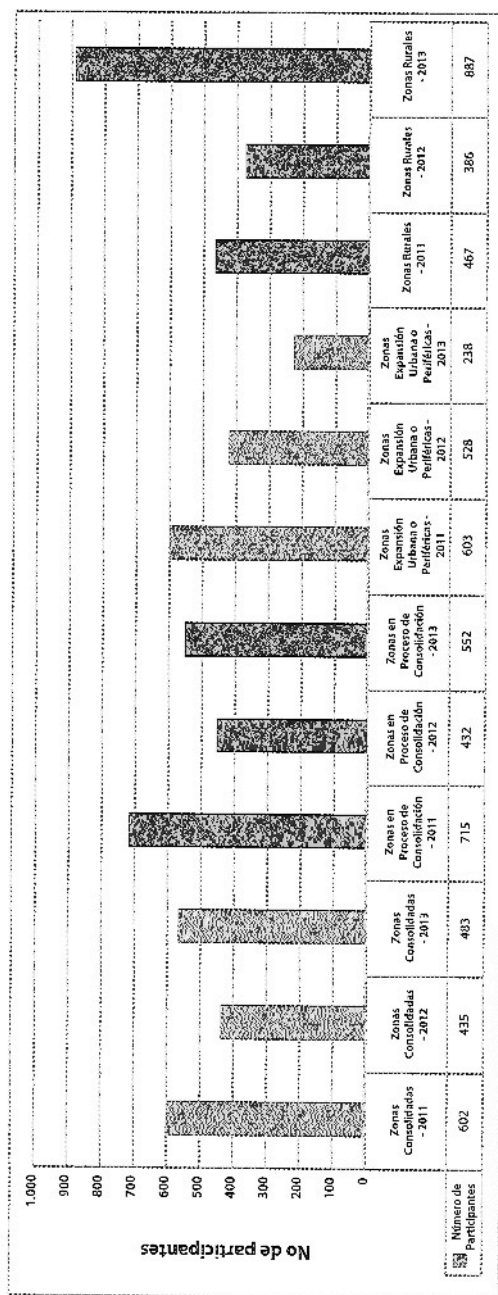
Gráfico 39. Número de participantes por parroquia urbana y rural en las APP
2011, 2012 y 2013



Fuente: Actas de priorización de obras de las APP del 2011, 2012 y 2013.

La convocatoria en las zonas consolidadas, en proceso de consolidación y las zonas rurales, presentó la misma tendencia que las del número total de participantes por APP (véase Gráfico 39), porque, en el 2011, se mostró la mayor cifra, que descendió en el 2012 y se incrementó en el 2013. Sin embargo, hay que señalar que en las zonas rurales el registro mayor se lo contabilizó en el 2013 y este superaba a la convocatoria combinada del ejercicio 2011 y 2012. El caso atípico fue el de las zonas de expansión urbana o periférica porque marcaron una tendencia decreciente en cuanto al número de participantes. En relación con esto último, 96 de los 124 líderes barriales entrevistados y encuestados expusieron que muchos dirigentes barriales dejaban de participar en las APP, porque no encontraban en ellas una propuesta que resuelva sus demandas; por ello, decidían no involucrar a su organización barrial con este mecanismo, preferían autogestionar sus obras.

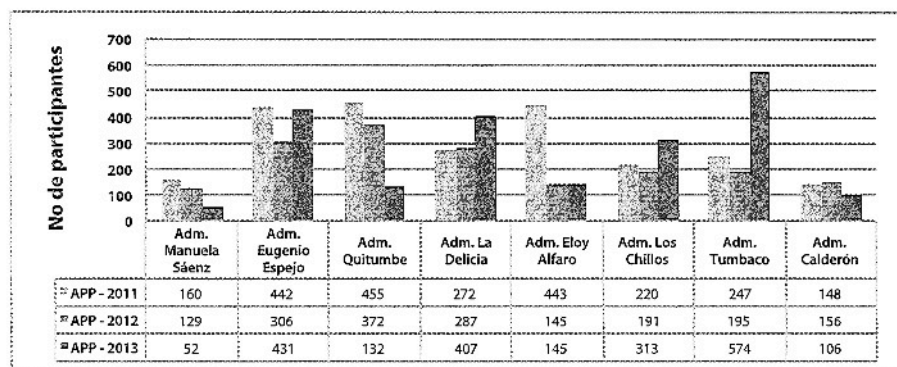
Gráfico 40. Número de participantes por Macrozonas en las APP 2011, 2012 y 2013



Fuente: Actas de priorización de obras de las APP del 2011, 2012 y 2013.

En lo que refiere a la comparación de la convocatoria por Administración Zonal (AZ), cabría señalar que solo la AZ Eugenio Espejo (Zona Norte) presentó la misma tendencia que la del número total de participantes por APP. Por su parte, la AZ La Delicia mostró un crecimiento sostenido en la convocatoria desde el ejercicio del 2011. En cambio, las AZ Manuela Sáenz, Quitumbe, Calderón y Eloy Alfaro mostraron un decrecimiento sostenido en cuanto al número de participantes. Por último, las AZ Los Chillos y Tumbaco mostraron una tendencia similar a la de la AZ Eugenio Espejo, pero con la diferencia que el pico de participación lo tuvieron en el ejercicio 2013 (véase Gráfico 40 y 41).

Gráfico 41. Número de participantes por Administración Zonal en las APP 2011, 2012 y 2013



Fuente: Actas de priorización de obras de las APP del 2011, 2012 y 2013.

Para finalizar, junto a Rendón (2006), Montecinos (2012) y Goldfrank (2006), se podría concluir que el número de participantes de una determinada localidad no refleja totalmente el nivel de legitimidad del mecanismo ni tampoco garantiza el tipo de participación que se gestará allí. Además, hay que señalar que la convocatoria de los espacios de participación de las Asambleas de Presupuesto Participativo (APP) no era universal, porque solo participaban actores que habían sido previamente avalados por el Gobierno central y la municipalidad. Un ejemplo que puede establecer una comparación entre la convocatoria de un espacio plural y universal, y otro cerrado hacia los actores no legitimados por los poderes locales, es la del Cabildo Parroquial en el Sistema de Gestión Participativa versus las Asambleas de Presupuesto Participativo (APP). Se eligió estos dos espacios porque los dos pertenecen a un sistema de gestión supuestamente participativa y los dos tienen la misma escala territorial.

El primero de estos espacios fue creado en la administración de Paco Moncayo y formaba parte del Sistema de Gestión Participativa y Rendición de Cuentas (SGP-RC). Como se mencionó anteriormente, no existían requisitos para poder participar, lo que hacía que las convocatorias sean plurales y representativas. En el primer espacio, en cada uno de los cabildos, el número de participantes supera la centena y acudían líderes de organizaciones formales e informales, y las reuniones tenían una frecuencia trimestral (Soria 2004). En cambio, el segundo, que fue implementado en la Alcaldía de Augusto Barrera, tenía varios requisitos que debían cumplir las organizaciones sociales para poder participar, como se explicó con anterioridad en este capítulo. El número promedio de participantes de las Asambleas Presupuesto Participativo era de 32¹⁴¹ y la frecuencia de reunión era de una vez por año. En el 2007, el Sistema de Gestión Participativa promovido por Moncayo convocó a 67.606 personas (Informe de Rendición de Cuentas 2007), mientras las APP, diligenciadas en la administración de Barrera, en promedio llegaban hasta 2.109¹⁴² participantes. En relación a esto último, Barrera sostenía que el Sistema de Gestión Participativa (SGP-RC) promovido por Moncayo era insuficiente y no era representativo, porque el número de participantes era insipiente para llamarlo plural y participativo (Barrera 2004). Tomando en cuenta las observaciones anteriores, se afirmaría que el número de participantes de las APP no es representativo para un ejercicio que pretende fortalecer a las organizaciones sociales, porque no es plural y el número de participantes es menor en comparación al universo de organizaciones formales e informales que existen en la ciudad.

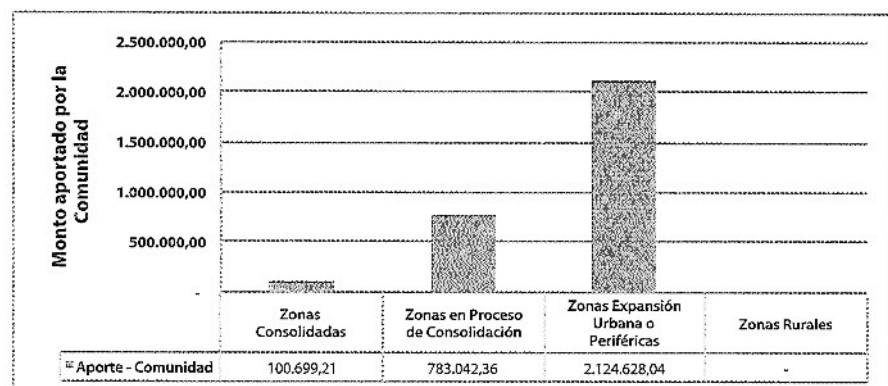
141 En la APP del 2011, se registraron 2387 participantes y si los dividimos para las 65 parroquias que hay, nos da un número promedio de 36,7. En la APP del 2012 se registraron 1781 dividido para 65 nos da igual a 27,4. En la APP del 2013, se registraron 2160 dividido para 65 nos da igual a 33,20. Si promediamos los tres años nos da un total de 32,43

142 En la APP del 2011, se registraron 2387 participantes; en las del 2012, se registraron 1781; y en las del 2013, se registraron 2160. El promedio de los tres ejercicios es de 2109,33.

6 Aporte económico de la Comunidad

Autores como Rendón (2006) y Souza (2001) sostienen que las condiciones previas a la ejecución de los mecanismos participativos miden el éxito o el fracaso de los mismos. Una de estas condiciones es el capital social, que se manifiesta como la legitimidad sostenida en el tiempo que tiene un líder barrial porque sus acciones representan las voces de su comunidad y, en alguna medida, las ha llevado a la práctica (Annunziata 2011). En esa dirección, como se señaló en el capítulo 3 y como afirman autores como Unda (1996) y Barrera (2004), el éxito en materializar las aspiraciones por parte de los barrios populares de Quito depende, en buena parte, de la autogestión; por ello, la capacidad que tienen los líderes para poder gestionar estos fondos es clave para el éxito de su gestión y es un claro indicador de su capital social, ya que, el hecho de que la comunidad ceda fondos propios, implica que tienen confianza sobre las decisiones de la dirigencia barrial, pero esta se puede disolver si en el corto plazo no consiguen materializar las demandas.

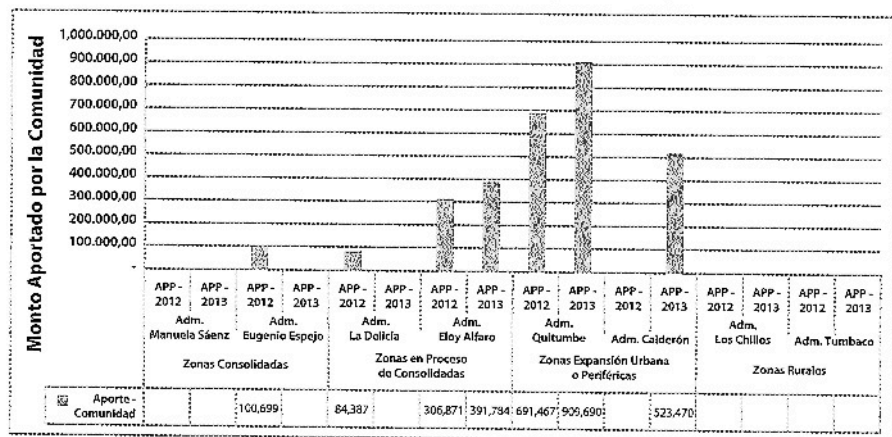
Gráfico 42. Aporte económico de la Comunidad por Macrozonas y Administración Zonal en las APP (2012 – 2013)



Fuente: Actas de priorización de obras de las APP del 2011, 2012 y 2013.

En el caso de Quito, no todas las parroquias y barrios de las Administraciones Zonales (AZ) autogestionan fondos, ya que no tienen la capacidad para hacerlo o porque sus miembros se niegan a generar un ahorro programado conjunto.

Gráfico 43. Aporte económico de la Comunidad por macrozonas y Administración Zonal en las APP (2012-2013)



Fuente: Actas de priorización de obras de las APP del 2011, 2012 y 2013.

Las AZ que tienen instituida la autogestión dentro de su organización son: Quitumbe, Eloy Alfaro y Calderón¹⁴³. Dos de ellas pertenecen a la macrozona denominada como de expansión urbana. Sobre ese marco, si se hace un análisis comparativo entre los cuatro territorios en los que han sido agrupadas las ocho AZ, se podría señalar que las macrozonas que más generaron fondos propios (capacidad de ahorro) es la conformada por las zonas de expansión (Quitumbe y Calderón) y seguidas por las zonas que están en proceso de consolidación (La Delicia y Eloy Alfaro). En el caso de los espacios rurales, por la dispersión territorial se dificulta la acción mancomunada de los líderes para gestionar fondos propios y, en las zonas consolidadas por su alta cobertura de servicios, no se

143 Las organizaciones barriales ubicadas en las AZ Quitumbe, Eloy Alfaro y Calderón, desde la década de los noventa por la desatención Municipal tuvieron que generar formas para desarrollar sus barrios, como la autogestión. Además, las experiencias exitosas de distintos barrios del Sur (Quitumbe y Eloy Alfaro) y de Calderón sirvieron para alentar a las de los barrios. Muchos dirigentes pidieron ayuda a los barrios exitosos y la respuesta fue positiva. Como consecuencia, se establecieron modelos de organizaciones barriales con estructuras de funcionamiento interno y políticas de autofinanciamiento similares en todas estas AZ. Lo que ayudó finalmente a que las nuevas organizaciones barriales sean sólidas.

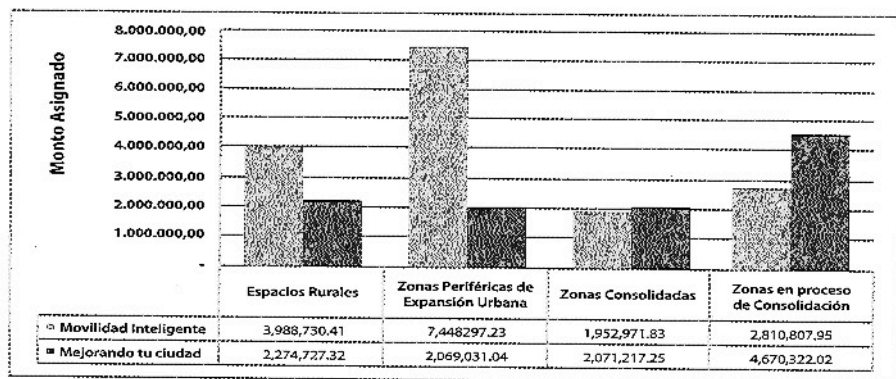
ven en la necesidad de auto gestionar fondos; por ello, las cajas de ahorro comunales no funcionan en los dos espacios (véase Gráficos 42 y 43).

La autogestión en las zonas periféricas o de expansión urbana funciona desde mediados de la década de los años noventa (Unda 1996) como un recurso autónomo que tienen los barrios para poder realizar obras básicas sin la necesidad de las autoridades locales. En ese contexto, el municipio creó los mecanismos de cogestión para articularse con las lógicas de organización social, y configurar una nueva relación con los sectores populares. Por ello, estos ejercicios tienen gran acogida sobre todo en los sectores de expansión urbana.

7 Inversión en las APP por zonas rurales, consolidadas, en expansión y en proceso de consolidación

En términos generales, se podría señalar que la inversión en las cuatro macrozonas es diferente, pero en las zonas rurales y de expansión urbana guardan una misma lógica, que es la de priorizar obras relacionadas a la implementación de redes viales, que después de finalizada su construcción, pueden solicitar a la municipalidad que configure nuevos medios de transporte para que su comunidad pueda acceder a su lugar de residencia. Esta dinámica mejora la accesibilidad urbana y además optimiza la conectividad de su sector con el resto de la ciudad. Cabe señalar que las zonas periféricas, de acuerdo a Carrión (1983), presentan problemáticas similares que los territorios rurales; por ello, sus aspiraciones también se asemejan (véase Gráfico 44).

Gráfico 44. Inversión en las APP (2011, 2012 y 2013) por zonas rurales, consolidadas, en expansión y en proceso de consolidación.



Fuente: Actas de priorización de obras de las APP del 2011, 2012 y 2013.

En el caso de las zonas consolidadas, como muestra el Gráfico 44, las demandas de inversión son similares, porque las preocupaciones de la comunidad se concentran en la mejora de servicios, los que pueden ser de índole vial o el mejoramiento de espacios públicos; por ello, el balance en la inversión en ambos componentes. Esta dinámica también se puede observar en cada una de las APP (véase Tablas 18 y 19).

Tabla 18: Inversión en las Zonas Rurales y de Expansión Urbana en las APP (2011, 2012-2013).

Espacios Rurales					Zonas Periféricas de Expansión Urbana				
Adm. Los Chillos		Adm. Tumbaco			Adm. Quitumbe		Adm. Calderón		
	Movilidad Inteligente	Mejorando tu ciudad	Movilidad Inteligente	Mejorando tu ciudad		Movilidad Inteligente	Mejorando tu ciudad	Movilidad Inteligente	Mejorando tu ciudad
APP - 2011	767,748.54	438,640.00	317,281.00	415,120.32	APP - 2011	1,145,196.09	485,404.20	853,091.98	192,000.00
APP - 2012	786,698.54	479,140.00	366,536.00	423,279.00	APP - 2012	1,501,759.16	488,937.14	1,508,077.00	185,680.00
APP - 2013	1,097,866.33	282,048.00	642,600.00	236,500.00	APP - 2013	1,447,066.60	480,509.70	993,106.40	236,500.00
	Adm. Los Chillos		Adm. Tumbaco			Adm. Quitumbe		Adm. Calderón	
Total	2,662,313.41	1,199,828.00	1,326,417.00	1,074,899.32	Total	4,094,021.85	1,454,851.04	3,354,275.38	614,180.00
Espacios Rurales					Zonas Periféricas de Expansión Urbana				
Movilidad Inteligente	3,988,730.41				Movilidad Inteligente	7,448,297.23			
Mejorando tu ciudad	2,274,727.32				Mejorando tu ciudad	2,069,031.04			

Fuente: Actas de priorización de obras de las APP del 2011, 2012 y 2013.

Los espacios en proceso de consolidación tienen una particularidad, porque, de acuerdo al Plan de ordenamiento territorial, estas zonas tienen una alta cobertura de redes viales (MDMQ 2011). Por ello, sus demandas en las APP no giraban en torno al componente de movilidad, sino alrededor de la implementación o mejora de espacios públicos. Esta dinámica se puede observar en el Gráfico 42 y Tabla 19.

Tabla 19: Inversión en las zonas consolidadas y en proceso de consolidación en las APP (2011, 2012 y 2013)

Zonas Consolidadas					Zonas en proceso de Consolidación				
	Adm. Manuela Sáenz		Adm. Eugenio Espejo			Adm. La Delicia		Adm. Eloy Alfaro	
	Movilidad Inteligente	Mejorando tu ciudad	Movilidad Inteligente	Mejorando tu ciudad		Movilidad Inteligente	Mejorando tu ciudad	Movilidad Inteligente	Mejorando tu ciudad
APP - 2011	185.742,00	442.256,00	201.233,49	301.850,23	APP - 2011	670.450,56	726.321,44	503.777,17	828.105,62
APP - 2012	351.068,93	395.146,07	227.241,56	319.017,19	APP - 2012	537.407,14	948.537,46	309.100,32	279.263,28
APP - 2013	491.694,40	301.178,10	495.991,45	311.769,66	APP - 2013	398.288,76	1.095.330,22	391.748,00	792.764,00
	Adm. Manuela Sáenz		Adm. Eugenio Espejo			Adm. La Delicia		Adm. Eloy Alfaro	
Total	1.028.505,33	1.138.580,17	924.466,50	932.637,08	Total	1.606.146,46	2.770.189,12	1.204.661,49	1.900.132,90
Espacios Rurales					Zonas Periferias de Expansión Urbana				
Movilidad Inteligente			1.952.971,83		Movilidad Inteligente			2.810.807,95	
Mejorando tu ciudad			2.071.217,25		Mejorando tu ciudad			4.670.322,02	

Fuente: Actas de priorización de obras de las APP del 2011, 2012 y 2013.

Se podría concluir afirmando que las especificidades de cada territorio; ya sea consolidado, en proceso de consolidación, periférico o rural; influyen directamente en las necesidades de la comunidad, como se puede ver en los cuatro casos presentados. Además, si se toma en cuenta que hay una desatención histórica de la municipalidad sobre los barrios donde residen los sectores populares (MarcadorDePosición1) -como se constató en los capítulos 2 y 3- se podría decir que los únicos medios que tiene la comunidad para superar esa crisis son: la autogestión, los mecanismos de cogestión, alinearse a los mecanismos “participativos” o solicitar ayuda a la municipalidad con las implicaciones que esto tiene.

Conclusiones

Al iniciar este trabajo se pensó analizar cómo operan las Asambleas de Presupuesto Participativo (APP) en las ocho Administraciones Zonales de Quito, para establecer si estas habían fortalecido la democracia participativa. Las APP se implementaron a partir del 2010 en el Distrito Metropolitano de Quito, con el propósito de modificar la forma de gestionar los fondos públicos y activar a la ciudadanía en la toma de decisiones en los asuntos públicos. Las APP contaban con un fondo de inversión para ser discutido, decidido y ejecutado en función de las prioridades fijadas por la comunidad y en base a acuerdos específicos de gestión compartida con el municipio. Como se ha visto, luego de más de tres años de implementación, las APP dejan resultados contradictorios en sí mismos y muy desiguales en cuanto a la institucionalidad del proceso, la fragilidad de la participación ciudadana, la capacidad de responder a las demandas y aspiraciones de los territorios.

En ese contexto, el proyecto de investigación partió de la hipótesis de que la capacidad organizativa de los actores involucrados, la participación y la institucionalidad del proceso y la organización espacial de cada Administración Zonal explican de mejor manera si el proceso participativo genera o no un fortalecimiento de la democracia participativa a través de las APP. Además, se ha considerado que la participación se presenta como un elemento clave para el desarrollo de los territorios de las ocho Administraciones Zonales, ya que de su realización depende el empoderamiento de los actores sociales en la búsqueda de materializar sus propias aspiraciones. En las siguientes páginas se plantea, desde las dimensiones establecidas, los principales hallazgos que la investigación arrojó sobre su problema de estudio.

1 Institucionalidad del proceso

Las APP efectuadas en las ocho Administraciones Zonales (AZ) presentaron dos problemáticas en torno a la institucionalidad del proceso. La primera se relaciona con el cambio constante de las reglas de juego, lo que provocó que los líderes no puedan adaptarse a las mismas y tampoco comprendan el porqué de sus constantes cambios. La segunda es que el procedimiento de priorización de obras no incentivó la participación de los actores sociales vinculados a las APP.

En cuanto a las reglas de juego, las APP incluyeron dos normativas que se vinculaban directamente con el proceso, los criterios de priorización de obras y el procedimiento de participación. Los parámetros técnicos que se utilizaron para determinar qué obras se efectuarán, mostraron cambios constantes en cada uno de los ejercicios y fuertes contradicciones en la visión del mecanismo, pues en cada una de las APP efectuadas desde el 2010 hubo cambios en la ponderación y en la conceptualización de los indicadores.

En torno a la ponderación de los criterios, esta disminuía o aumentaba sin un claro propósito y además se crearon nuevos criterios que supuestamente ayudaban a resolver de mejor manera las problemáticas territoriales, pero estos eran suprimidos o modificados al año siguiente sin una respuesta clara por parte de las autoridades. En cuanto a la conceptualización de los criterios, estos no se relacionaban con su definición y no contaban con indicadores de medición adecuados. Un ejemplo de esta problemática es el criterio de “generación de centralidades”, en su definición no se conceptualiza qué es un centro urbano y tampoco se enuncia cómo las obras de vialidad o de mejoramiento de espacios públicos, que son el tipo de obras que se efectúan en las APP, pueden generar una centralidad urbana, la cual se vincula desde su definición con servicios especializados que no están en la oferta de temáticas de las APP. Así, a partir de las reflexiones anteriores, se pudo inferir que, la visión de la municipalidad en torno a la conceptualización y al rol específico de cada criterio era ambigua y no dejaba claras las razones de sus constantes modificaciones, con el agravante que nunca explicó a los líderes barriales por qué las efectuó.

En relación con lo anterior, uno de los puntos más problemáticos en torno a la modificación de los criterios de selección de obras es que hasta el ejercicio desarrollado en el año 2012, las APP no poseían criterios que lo relacionaran con los mecanismos de

cogestión, ya que se consideraba que estos últimos cumplían un objetivo distinto, que era implementar obras en los barrios que pudieran generar fondos propios, para así, desarrollar obras compartidas entre el municipio y la comunidad, donde cada uno tendría responsabilidades económicas y con la gestión de las mismas. No obstante, desde el 2013, el municipio introdujo el criterio de “mecanismos de cogestión”, el cual valoraba positivamente a los grupos barriales que tenían fondos propios para desarrollar obras. Esta modificación tenía tres intensiones: la primera era priorizar el trabajo con las organizaciones barriales que tuvieran fondos propios; la segunda era que el aporte económico de la comunidad reduciría la inversión municipal; y, la tercera, que el proceso sea una gestión compartida, lo que responsabilizaría legalmente a la comunidad dentro del proceso de construcción. De esta manera, se concluye que las APP, desde el 2013, pasan a ser mecanismos de cogestión, ya que este criterio se convierte en una condicionante que legitima a las organizaciones barriales que pueden generar fondos propios en base al ahorro y, al mismo tiempo, hace que todos los sectores sociales que no tienen caja de ahorro no puedan acceder a las obras de las Asambleas de Presupuesto Participativo.

En cuanto al procedimiento de las APP, este no incentiva la participación, porque los líderes solo llenan una cartilla en la cual ponderan su obra de acuerdo a los criterios de priorización de obra emitidos por la municipalidad. El debate únicamente se da cuando existe alguna polémica en cuanto a cómo se llenó la evaluación. De esta manera, se señala que los criterios de las APP terminan por condicionar qué obras se realizarán, y coartan la participación y la deliberación de los sujetos.

Además de las problemáticas presentadas anteriormente, las APP, desde el 2011 hasta el 2013, también evidenciaron dificultades en el proceso previo a su inicio, como las condiciones legales que las organizaciones barriales tienen que cumplir para poder participar en el mecanismo, las escasas temáticas de obras y el presupuesto limitado. La primera hace referencia a las extensas exigencias jurídicas que tienen que cumplir los grupos sociales para poder ser parte activa del mecanismo. Así, las organizaciones barriales para estar en las APP deben registrarse en el MIDUVI, MIES y estas tienen que estar constituidas legalmente. En promedio, en Quito, una organización para poder formalizarse tarda alrededor de un año y medio, si cuenta con los recursos económicos para solventar los gastos legales. En consecuencia, por la dificultad y el tiempo de la regularización, los actores sociales pueden perder la oportunidad de acceder a por lo menos dos de estos ejercicios participativos que se llevan a cabo anualmente. Además, hay que recalcar que,

a pesar de que es un mecanismo municipal, las organizaciones barriales tiene que cumplir varios avales del Gobierno central (avales del MIES y MIDUVI), los cuales, junto con la dificultad del proceso de formalización, terminan por desalentar que muchos grupos sociales participen de las APP. Este tipo de limitaciones terminan por generar un predominio de la voluntad política del gobierno local y central en torno al desarrollo del proceso, ya que ellos establecen las condiciones previas para poder participar. Este contexto hace que la ciudadanía no se active alrededor de las APP y prefiera generar espacios de autogestión lejos de las trabas gubernamentales.

La segunda problemática hace referencia al carácter limitado en cuanto a las temáticas que aborda las APP en comparación con las catorce atribuciones que se documentan en otras experiencias como las de Porto Alegre. Las reducidas competencias son un producto de la introducción del COOTAD en el 2010, que limitó el marco de acción de los gobiernos locales haciendo que las obras que se realizan en las APP -infraestructura vial y mejoramiento de espacios públicos- muchas veces no resuelvan las necesidades concretas de la comunidad. Además, el reducido marco de competencia de las APP impide que la ciudadanía formule estrategias de mayor impacto para su localidad.

La tercera dificultad se vincula con los escasos fondos que tienen las APP para cubrir un número significativo de demandas. El presupuesto asignado por ordenanza para las APP no superó en ninguno de los ejercicios efectuados hasta el 2013 la inversión per cápita de seis dólares por habitante, lo que, comparativamente, sería el mecanismo participativo más pequeño de la región en torno a la inversión por cada ciudadano. Esta dinámica, además, refleja la poca importancia que le concedió la municipalidad al mecanismo. Así, se podría señalar que uno de los aportes fundamentales que puede hacer esta investigación en torno a la institucionalidad de los mecanismos de presupuestación participativa es que, si las reglas de juego no son definidas entre los actores sociales y la municipalidad, este ejercicio puede ser manipulado o direccionado de acuerdo a los intereses de los gobiernos de turno.

Para finalizar, se podría afirmar que el cambio constante en las reglas de juego refleja la desvinculación de la comunidad en este proceso, y muestra las relaciones de poder asimétricas entre el municipio y la comunidad. Además, la dinámica anterior expone la lógica de funcionamiento de las APP que es de arriba (municipalidad) hacia abajo (ciudadanía). Esta forma de actuar hace que la distribución de poder no se materialice

a través de las APP, porque la participación ciudadana queda reducida a microespacios que no tienen relevancia en la construcción de la agenda pública, mientras las decisiones relevantes se siguen tomando entre las autoridades del gobierno local, imponiendo así su lógica verticalista que es contradictoria con preceptos de la democracia participativa.

2 Demandas e inversiones en las APP

Para que los mecanismos de presupuestación participativa sean exitosos se requiere que las demandas específicas de cada territorio cuenten con un presupuesto que logre responder a un número representativo de estas. La inversión por habitante en todos los ejercicios desde el 2010 hasta el 2013 no superó los 6 dólares, lo que es muy inferior a lo invertido en Porto Alegre, donde el monto de inversión llegaba a ser de hasta 150 dólares por persona. Este factor, en el caso de Quito, condiciona el funcionamiento de las APP pues restringe el número de obras que se puede desarrollar cada año y apenas puede responder el 5% de las demandas ciudadanas presentadas en las APP. Es importante señalar que, aunque desde el 2011 el presupuesto ha ido en aumento, el porcentaje de crecimiento sigue siendo incipiente en cuanto al indicador de inversión por habitante.

En torno al presupuesto de inversión, este tuvo un crecimiento sostenido en seis de las ocho AZ, los casos atípicos fueron los ejercicios desarrollados en el 2012 en la Administración Eloy Alfaro y Calderón, en la primera hubo una cantidad presupuestaria inferior a la 2011 y, en Calderón, hubo una inversión que superaba con creces a las APP del 2011 y 2013.

La inversión en los dos programas de las APP, de manera general, tuvo una misma tendencia que priorizaba las obras de Movilidad Inteligente (vías) sobre las de Mejorando tu Ciudad (espacios públicos). Este fenómeno se producía porque los territorios rurales (Administración Tumbaco y los Chillos) y los barrios que se localizan en las zonas de expansión urbana (Administración Quitumbe y Calderón) demandaban, en un inicio, redes viales, pues la dirigencia barrial sabe que este tipo de obras aumenta la plusvalía de sus propiedades y mejora su conectividad con la ciudad, y a futuro podrían solicitar una línea

de transporte, porque ya contarían con el soporte vial necesario para obtener tal servicio. Otra de las causas es porque las obras que se realizan en el programa Mejorando tu Ciudad / Espacios Públicos, servían únicamente para sectores que hayan concluido con el desarrollo de infraestructuras básicas y redes viales. Las zonas que demandaban estas acciones son las zonas que se encuentran en proceso de consolidación urbana (Administración La Delicia y Eloy Alfaro).

Para efectos metodológicos se agruparon las Administraciones Zonales en cuatro grupos territoriales, zonas consolidadas (AZ Eugenio Espejo y AZ Manuela Sáenz), en proceso de consolidación (AZ La Delicia y AZ Eloy Alfaro), expansión urbana (AZ Calderón y Quitumbe) y rurales (AZ Tumbaco y AZ Los Chillos). Este ejercicio ayudó a establecer cómo funcionan las demandas ciudadanas de acuerdo a las especificidades de cada territorio. En esta comparación se pudo concluir que las cuatro macrozonas presentan divergencias en cuanto al número de participantes, la inversión de la municipalidad y los montos aportados por la comunidad. En cuanto al número de participantes, se registró la mayor convocatoria en las zonas de expansión urbana y la menor participación se localizó en los espacios consolidados de la ciudad, porque estos últimos tienen resueltos sus necesidades inmediatas, ya que la municipalidad ha invertido históricamente en estos sectores. La inversión en las cuatro macrozonas registra divergencias, pues en las zonas consolidadas y rurales la inversión fue sostenida con una misma tendencia ascendente desde el 2011, mientras, en los espacios de expansión urbana y las zonas en procesos de consolidación, la tendencia era irregular.

En cuanto a los montos aportados por la comunidad, estos se registran mayoritariamente en las zonas periféricas o de expansión urbana. Este fenómeno funciona desde mediados de la década de los años noventa, cuando los barrios generaron un proceso para obtener sus propios recursos económicos en base de las cajas de ahorro comunitario, para poder realizar obras básicas sin la necesidad de las autoridades locales. En ese contexto, el municipio creó los mecanismos de cogestión para articularse con las lógicas de organización social, y configurar una nueva relación con los sectores populares. Estos ejercicios tienen gran acogida sobre todo en los sectores de expansión urbana y ciertos espacios de consolidación urbana ubicados en la Administración Eloy Alfaro. En el caso de los espacios rurales, por la dispersión territorial, se dificulta la acción mancomunada de los líderes para gestionar fondos propios, y en las zonas consolidadas, por su alta cobertura de

servicios, no se ven en la necesidad de autogestionar fondos; por ello, las cajas de ahorro comunales no funcionan en los dos espacios.

De esta manera, se podría concluir que las organizaciones sociales que se localizan en los territorios de expansión urbana del DMQ (AZ Quitumbe y AZ Calderón) son las que mejor se adecuaron a las temáticas y a los cambios en las reglas de juego del mecanismo de presupuestación participativa en cada uno de los ejercicios desarrollados desde el 2011 hasta el 2013, porque sus demandas se relacionan a la temáticas planteadas en las APP y los cambios en las reglas de juego no terminaron por incidir negativamente en su participación. Además, la inclusión en el 2013 del criterio de “priorización de obras”, relacionado con los fondos de cogestión, estimuló aún más la participación de las organizaciones sociales ubicadas en la zona de expansión urbana, ya que, desde la década de los noventa, cuenta con fondos propios de autogestión a diferencia del resto de los grupos barriales de la ciudad.

Por último, se podría afirmar que a pesar de que el presupuesto no puede responder económicamente a las múltiples demandas de la ciudadanía, los principales factores de su fracaso son la estandarización del mecanismo y que las temáticas son poco atractivas para muchos sectores de la ciudad, por ello la movilización no es la misma en las cuatro macrozonas de la ciudad. Además, las temáticas deberían adecuarse a los problemas específicos de cada Administración Zonal, para así ofrecer un amplio abanico de obras que movilice a la ciudadanía en torno al mecanismo y un presupuesto que pueda responder a un número representativo de demandas por cada Administración Zonal.

3 Fragilidad de la participación

En la investigación se pudo constatar que la participación en las APP se concentraba en dos espacios: 1) En aquellos que se configuran previamente como preparación para las APP en los barrios y parroquias de Quito; y, el segundo, se desarrollaba en las APP. Los primeros tenían una convocatoria universal, ya que todos los individuos sin condiciones previas podían participar. La participación era deliberativa y decisoria, pues

todos tenían derecho a voz y voto, y las decisiones que se consensuaban en estos espacios eran vinculantes con la agenda de barrios y parroquias, y la convocatoria estaba a cargo de los líderes barriales, es decir era de abajo hacia arriba. En el segundo espacio, aunque el municipio expone que la participación es de carácter universal, por las condiciones previas que deben cumplir las organizaciones sociales, no era de este tipo pues muchas agrupaciones no estaban habilitadas para poder participar.

La participación que se desarrolla en las APP tenía un carácter deliberativo un tanto limitado, pues todos los individuos tenían derecho a voz y voto, pero el debate estaba restringido, ya que únicamente los participantes llenaban un formulario proporcionado por el municipio con los parámetros de calificación de las obras y las que tengan mejor calificación se implementaban. Este espacio era promovido por las autoridades de cada Administración Zonal; por ello, era de arriba hacia abajo.

A partir de lo anterior, se podría inferir que los dos espacios eran de carácter deliberativo, pero solo el convocado por las organizaciones era decisorio, porque este abría un debate amplio sin restricciones en cuanto a la convocatoria y sin las limitaciones que imponen las APP para seleccionar las obras, en el primero se llegaban a decisiones a partir de consensos de todos los presentes, mientras que en las APP dependían de la calificación que le otorgan los parámetros técnicos de selección. Además, los primeros registraban heterogeneidad en los individuos y organizaciones sociales que participaban y el número de participantes era mayor que el de las APP.

Por último, se puede concluir que los espacios previos tenían una legitimidad por proximidad a diferencia de las APP. Esto se puede constatar en los testimonios de los líderes que participaron en este proceso, quienes señalaban que su rol en este mecanismo es consultivo, pues los criterios técnicos terminan por elegir la obra y no el consenso entre los actores sociales. Esta limitación hizo que las APP no fomenten la participación ciudadana ni tengan legitimidad con muchas organizaciones, lo que generó que muchas organizaciones barriales prefieran realizar sus obras a partir de los mecanismos de co-gestión o de la propia autogestión.

En cuanto a la percepción de la participación, las organizaciones barriales no están de acuerdo con el funcionamiento del mecanismo y cómo se construyeron las reglas de juego del mismo. Además, para ellos, las APP no terminaron por activar a la ciudadanía ni

tampoco se constituyeron en un espacio de participación, a diferencia de los mecanismos de cogestión introducidos en la administración de Paco Moncayo. Esta dinámica se refleja en las encuestas de percepción realizadas a los líderes barriales y a la comunidad en general que señala que, la administración de Paco Moncayo es la que tiene la mejor valoración en torno a la participación y la promoción de mecanismos participativos y de cogestión. Cabe agregar que el alcalde Augusto Barrera, que puso en marcha las APP y promocionó en todo su mandato la participación como eje central, no tuvo como respuesta la aceptación de la comunidad en torno a esta temática, sobre todo si se lo compara con los de su antecesor.

Tabla 20: *Tipologías de la participación ciudadana institucional de Quito*

Administración Municipal	Sujeto habilitado para participar	Origen de los mecanismo participativos	Tipo de participación	Adaptabilidad a las reglas de juego	Instituciones
Jamil Mahuad Periodo: 1992 - 1998	La participación en algunos casos era Universal (Visiones a futuro y micro-planificación barrial) y en otros solo los líderes que estaban habilitados por la municipalidad (Micro - Planificación y Obras de Cogestión)	Leyes Locales / Convocatoria Compartida	Deliberativa e Informativa	Reglas de juego estables / permiten la adaptabilidad de los actores sociales	1) Micro - Planificación Barrial, 2) Visiones a futuro, 3) Asambleas Quito y 4) Obras de Cogestión
Roque Sevilla Periodo: 1998 - 2000	Los líderes que estaban habilitados por la municipalidad (Obras de Cogestión)	Leyes Locales / Convocatoria Compartida	Deliberativa y Decisoria	Reglas de juego estables / permiten la adaptabilidad de los actores sociales	1) Obras de Cogestión
Paco Moncayo Periodo: 2000 - 2009	La participación en algunos casos era Universal (obras de cogestión) y en otros solo los líderes que estaban habilitados por la municipalidad (SGP y SGP - RC)	Leyes Locales / Convocatoria Compartida	Deliberativa y Decisoria (*)	Reglas de juego estables / permiten la adaptabilidad de los actores sociales	1) Obras de Cogestión, 2) Sistema de Gestión Participativa (SGP) y 3) Sistema de Gestión Participativa y Rendición de Cuentas (SGP - RC)
Augusto Barrera Periodo: 2009 - 2014	Los líderes que estaban habilitados por la municipalidad y las Instituciones del Gobierno Central MIDUVI - MIES (APP / Convocatoria y Rendición de Cuentas)	Leyes Nacionales / Leyes Locales / Convocatoria Municipal	Deliberativa y Decisoria (**)	Reglas de juego inestables / no permiten la adaptabilidad de los actores sociales	1) Asambleas de Presupuesto Participativo (APP) - las obras de Cogestión eran parte de las APP; 2) Rendición de Cuentas y Control Social

(*) Las decisiones tomadas en estos espacios participativos eran vinculantes con la agenda Municipal. En el caso del SGP dependía del Consejo Municipal

(**) Las decisiones tomadas en las APP son vinculantes con la agenda Municipal. La rendición de cuentas es espacio meramente informativo

Fuente: DMQ, 2012; Unda, 1996; Barrera, 2004; Ordenanza 046, Ordenanza 177, Ordenanza 187; Guía de las APP 2010, 2011, 2012 y 2013.

En cuanto al número de participantes y al tipo de participación, las APP del 2011, 2012 y 2013 no registran cambios sustanciales. Además, en cada una de las APP celebradas en las ocho Administraciones Zonales (AZ) desde el 2011 hasta el 2013 tampoco se muestran mayores diferencias en cuanto al número de líderes barriales que participaron en las APP. La cifra más alta de participantes se registró en el ejercicio del 2011 y este fue decayendo en los ejercicios del 2012 y 2013. Tampoco hubo un cambio radical en los líderes que acudían a estos espacios, pues la mayoría participó o al menos estuvo registrado en los tres ejercicios (2011-2013). Sin embargo, el comportamiento de las organizaciones barriales y el número de participantes varía en los espacios previos a las APP que se llevan a cabo en cada una de las ocho AZ, teniendo sus picos más altos de asistencia en las AZ de Calderón y Quitumbe. Esto último es una consecuencia de que los espacios de expansión urbana concentran (AZ Calderón y Quitumbe) el mayor número de organizaciones barriales y que las temáticas de las APP se adecuan de mejor manera a sus demandas territoriales concretas.

Al finalizar, se pudo constatar que el ciudadano activa su participación con gran intensidad en el espacio que considera como propio; es decir, el barrio. Allí, se generan espacios altamente participativos, pues los moradores consideran que conocen las problemáticas específicas de su localidad, esto se refleja en la frecuencia de los espacios y el número de participantes. No obstante, la participación, en cuanto al número y a la diversidad de actores, se va reduciendo con el aumento de la escala territorial. Por ello, se podría concluir que, las APP deberían tener dos escalas: una barrial y otra parroquial. La primera ayudaría a activar la participación de la ciudadanía en asuntos públicos que están cercanos a los residentes de cada barrio. La segunda sería un espacio para abordar y llegar a consensos con los líderes barriales y determinar una agenda a largo plazo. Esta forma de actuar movilizaría y legitimaría el mecanismo como parte activa del fortalecimiento de la democracia participativa. Además, la convocatoria la deberían efectuar los líderes de cada barrio, para que se entienda que el proceso forma parte de una estrategia para desconcentrar el poder y empoderar al ciudadano sobre los asuntos públicos, y no como funcionan en la actualidad donde esta es manejada por cada Administración Zonal.

4 La ciudadanía no logró establecerse como protagonista del proceso

El protagonismo de la ciudadanía en las APP debería estar relacionado directamente con la capacidad organizativa, que genere escenarios que promuevan la intermediación, fortalecen la capacidad de encuentro y canalicen hacia la acción las aspiraciones de las organizaciones barriales. Estas tres variables las cumplieron a cabalidad tanto los líderes como la comunidad, pero en los espacios previos y no en las APP; por ello, la ciudadanía no logró establecerse como protagonista de las mismas. Las condicionantes que originaron esta dinámica fueron el direccionamiento del proceso para limitar el número de participantes y que las reglas de juego fueron definidas por las autoridades municipales y no empoderaron a la ciudadanía.

La primera condicionante provocó que muchos grupos sociales se alejen del proceso, pues no cumplían los requisitos previos; esta dinámica hizo que el ejercicio pierda legitimidad y se considere que “favorece” a determinadas organizaciones que tienen una base o jurisdicción barrial. La razón fundamental para objetar este procedimiento es porque el municipio quería reducir el número de participantes para eliminar controversias, porque sabía que no podía resolver las demandas de distintas agrupaciones, pues únicamente las APP tenían dos temáticas: mejoramiento de espacios públicos y obras de movilidad, las que no podían resolver las demandas heterogéneas de distintas agrupaciones como la de los grupos juveniles y las organizaciones de mujeres. Cabe agregar que el municipio solicita que las organizaciones que van a participar de las APP deben representar a los residentes de un barrio, esta exigencia hace que las agrupaciones juveniles, de mujeres y las ligas de fútbol barrial no puedan participar de las APP, pues su estructura organizacional no suele representar a un barrio, sino a un conglomerado heterogéneo y de distintos territorios de la ciudad. Esta dinámica termina por desvincular, desvirtuar y desmovilizar a muchas organizaciones sociales de Quito en torno a las APP.

La segunda condicionante o las reglas de juego no empoderaron a las organizaciones sociales, porque fueron definidas por la municipalidad sin el consenso con la ciudadanía y empoderaron al gobierno local como eje del proceso, además la participación estuvo limitada por los criterios de selección de obras, los que funcionaron como supuestos parámetros técnicos que eliminarían las controversias entre qué obras elegir. Sin embargo,

lo único que lograron es restringir el debate y la participación se limitó a llenar la cartilla de los criterios de priorización de obras. Además, el modelo desarrollado por el municipio únicamente sirve para activar a la ciudadanía en una etapa inicial, pues en las decisiones de mayor escala, las autoridades locales no quieren que los actores sociales participen en el desarrollo de la agenda municipal. Esta forma de actuar refleja la voluntad política de las autoridades municipales, que generaron un mecanismo que pretendía legitimar las agendas públicas y los liderazgos locales, con el riesgo que este mecanismo se transforme en un instrumento clientelar.

Además, en esta investigación se señalaron varios factores que influyeron en el éxito de las organizaciones barriales, como la trayectoria de los líderes y la forma de los espacios de participación que propicia la dirigencia. En el caso de las organizaciones barriales de Quito, los líderes son elegidos de manera democrática en la Asamblea barrial. Los denominados como líderes históricos tienden a durar más de un periodo, actúan acorde a los intereses comunitarios y canalizan hacia la acción las aspiraciones de la comunidad. Otra particularidad, es que ellos suelen ser elegidos cuando comienzan a funcionar formal o informalmente las distintas asociaciones barriales y las primeras obras que efectúan los legitiman frente a la comunidad. La participación que propician, en la mayoría de los casos, tiene un carácter universal, y es deliberativa y decisoria, ya que todos los miembros del barrio tienen derecho a participar y luego a elegir sobre qué obras se priorizarán. No obstante, el factor preponderante que mide el éxito de la dirigencia barrial son las evidencias concretas de su trabajo; es decir, si logran materializar las demandas de su barrio. Así, muchos de los líderes, a pasar de que pueden propiciar espacios altamente participativos y haber sido elegidos con gran representatividad, si no concretan las aspiraciones de la comunidad, quedan deslegitimados por la misma.

Para finalizar, en esta investigación se pudo constatar que la capacidad organizativa de un líder no está relacionada directamente con el éxito de las APP, porque, a pesar que este pueda generar espacios altamente participativos en su barrio, tenga la legitimidad de la comunidad y sus demandas cumplan con todos los requisitos, por las reglas de juego y el procedimiento establecido, las APP están direccionadas bajo los intereses de las autoridades de cada Administración Zonal. Por ello, los líderes que no sean favorecidos con las obras de las APP tienen una presión extra, pues se ven obligados a generar obras autogestionadas por los moradores de sus barrios y, si no pueden concretarlas, pueden perder su cargo como representantes. Es importante señalar que la repartición histórica

de recursos económicos en la ciudad ha favorecido a ciertos sectores, lo que ha generado un clima de tensiones alrededor de las APP, pues la mayoría de los líderes consideran que este mecanismo debería funcionar una vez que se hayan resuelto los problemas de las zonas más necesitadas de la ciudad, de no ser así, con la introducción del criterio de cogestión, la misma comunidad está aportando económicamente para su desarrollo, con el agravante que en otros espacios de la ciudad (Centro-Norte), las autoridades han invertido en obras sin solicitar recursos económicos a sus residentes. Esta coyuntura ha fomentado que muchos sectores prefieran autogestionar sus obras y alejarse de las APP.

5 Fortalecimiento de la democracia participativa

La hipótesis de la investigación supuso que la capacidad organizativa de los actores involucrados, la participación y la institucionalidad del proceso y la organización espacial de cada Administración Zonal generan un proceso progresivo de fortalecimiento de la democracia participativa a través de las Asambleas de Presupuesto Participativo (APP) del DMQ (Putnam 1993; Burbano 2003; y Montecinos 2006). Además, se considera que la participación se presenta como un elemento clave para el desarrollo de los territorios de las ocho Administraciones Zonales, ya que, en alguna medida, empodera a los actores sociales en la búsqueda de materializar sus propias aspiraciones (Ortiz 1999). Sobre ese marco y después de analizar cada una de las variables, se puede llegar a las siguientes conclusiones:

En cuanto a la capacidad organizativa, se puede colegir que los líderes poseen una legitimidad por proximidad (Annunziata 2011), al llevar a la práctica las aspiraciones de la comunidad. Este objetivo lo consiguen a través de la autogestión de obras y no de los mecanismos de presupuestación participativa propuestos y liderados por la municipalidad. La trayectoria de los líderes, la forma cómo funciona la organización barrial y el involucramiento de la comunidad tienen un peso importante y marcan la hoja de ruta de cada barrio organizado del DMQ. Cabe agregar que los espacios de participación que se producen en los barrios tienen un formato donde todos los sujetos están habilitados para decidir y, en alguna medida, sus determinaciones son vinculantes con la agenda que traza

el mismo, esto contrasta con las APP donde el rol de cada individuo es limitado por el espacio tecnocrático de priorización de obras y el formato del mecanismo.

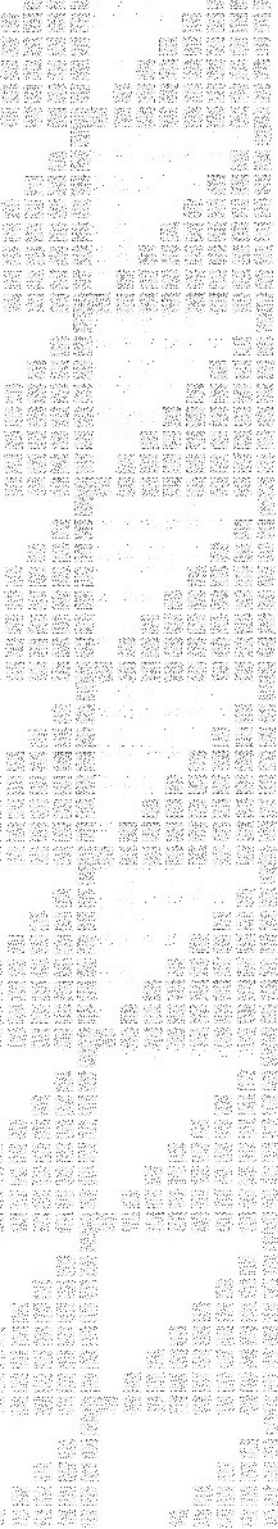
En torno a la organización espacial, se afirmaría que el proceso de diferenciación socio-espacial en la ciudad Quito fue generado por la desatención de las autoridades de turno y provocó un desbalance entre el Centro-Norte y el resto de la ciudad. Las demandas que cada sector se relacionaban directamente con la desatención histórica hacia ciertos espacios de la urbe. Este fenómeno generó que la comunidad se organice y cree un sin número de organizaciones sociales, las cuales pretendían incidir en la agenda Municipal. Hasta la actualidad, las aspiraciones de la comunidad se relacionan de acuerdo a las especificidades de cada territorio, pero los programas de acción de las Asambleas de Presupuesto Participativo no se articulaban con la planificación de la ciudad y tampoco cubrían las necesidades de la comunidad por lo reducido del ámbito de acción de las APP y la limitada asignación presupuestaria que no reconoce las especificidades territoriales. Por tanto, no hay un equilibrio entre el enfoque de necesidades inmediatas y planeación a largo plazo.

En cuanto a la participación del proceso se deduce que esta no era universal, ya que solo los sujetos habilitados por la Municipalidad y el Gobierno central podían participar. El tipo de participación que se registraba era consultiva e informativa, pero esta se restringía, ya que, en la práctica, los actores involucrados únicamente tenían que llenar la cartilla con los criterios de priorización de obras y luego votar. De este modo, las reglas de juego trazadas influenciaban directamente en las obras que se iban a priorizar y la deliberación era una formalidad. Sin embargo, las APP son un avance en relación a los mecanismos promulgados en la década de los noventa que eran de carácter informativo, pero un retroceso en relación a los espacios participativos impulsados en la Administración de Moncayo, los cuales tuvieron mayor legitimidad como es el caso de los mecanismos de cogestión.

En torno a la institucionalidad del proceso, se podría señalar que las reglas de juego eran poco estables e impedían que los actores se adapten a ellas. Asimismo, los criterios de priorización de obras eran contradictorios entre sí y, en alguna medida, no se ajustaban a los objetivos de los ejercicios participativos. Además, la barrera presupuestaria y las pocas temáticas de obra que poseía el mecanismo, reflejaban la voluntad política de las autoridades. Los dos últimos factores reflejan la visión centralista y poco acorde para ofrecer soluciones a los conflictivos y las aspiraciones locales.

Por consiguiente, a pesar de la capacidad organizativa de los líderes, por la desatención de la municipalidad en cuanto al balance en la organización espacial, la restringida participación, la barrera presupuestaria, las reducidas temáticas de obras y la poca estabilidad de las reglas de juego, las Asambleas de Presupuesto Participativo del DMQ no fortalecieron la democracia participativa y tampoco empoderaron a los líderes barriales. Finalmente, se podría señalar que los presupuestos participativos son una apuesta fuerte para profundizar la democracia. Sin embargo, si estos no amplían las redes sociales ni se adaptan constantemente las reglas de juego y no responden a las demandas ciudadanas, tienden a perder legitimidad con los sectores sociales.

El desafío de la democracia participativa en América Latina no es únicamente generar mecanismos participativos para movilizar a la ciudadanía, sino que estos puedan innovar institucionalmente las formas de gobierno, que garanticen la distribución del poder y amplíen el acceso de la ciudadanía en la toma de decisiones. Además, para que exista la materialización de este proceso es necesario que los mecanismos participativos tengan un alcance redistributivo de los recursos públicos en favor de las demandas y las necesidades de los actores sociales. Por último, se considera que la voluntad política de las autoridades es un factor preponderante para el éxito o el fracaso de los mecanismos de presupuestación participativa, ya que si las autoridades no abren canales que permitan la participación y la toma de decisiones conjuntas, no se concreta el fortalecimiento de la democracia participativa. En el caso de Quito, las autoridades abrieron canales de participación, pero estos fueron muy reducidos en cuanto al impacto de las decisiones tomadas en la agenda municipal. Muchos de los espacios que abrió el Gobierno local eran informativos y servían para promocionar su gestión. Las APP no generaron la distribución de poder político, sino únicamente generan pequeños microespacios de participación con un impacto reducido y con una lógica verticalista.



Referencias

- Abers, Rebecca. 1996. "From Ideas to Practice: The Partido dos Trabalhadores and Participatory Governance in Brazil". *Latin American Perspectives* 23 (4): Pp. 35-53.
- Abba, Artemio. 2010. *Metrópolis Argentinas. Agenda política, institucional y gestión de las aglomeraciones urbanas inter jurisdiccionales*. Argentina, Café de las Ciudades.
- Abellán, Joaquín. 2011. *Democracia. Conceptos políticos fundamentales*. Madrid: Alianza Editorial.
- Achig, Lucas 1983. *El proceso urbano de Quito*. Quito: Tercer Mundo.
- Adams, Fareed y Yosef Waghid. 2005. "In defence of deliberative democracy: challenging less democratic school governing body practices" En *South African Journal of Education*. Vol 25 (25-33).
- Almond, Gabriel y Verba, Sidney 1989. *The civic culture*, California. Sage Publications.
- Annunziata, Rocío. 2011. "Proximidad", representación y participación. El Presupuesto Participativo en Argentina". En: Íconos. Revista de Ciencias Sociales. Núm. 40, Quito: FLACSO Sede Ecuador
- Arteaga, Isabel. 2005. "De periferia a ciudad consolidada: Estrategias para la transformación de zonas urbanas marginales" *Bitácora* 9 Pp. 99-111. Colombia.
- Auyero, Javier. 2001. "Introducción. Claves para pensar la marginación". En: *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Buenos Aires. Manantial, pp. 10 – 31.

Bachrach, Peter. 1973. *Crítica de la Teoría Elitista de la Democracia*, Amorrortu.

Barrera, Augusto. 2001. *Sistema de Gestión Participativa*, Quito: Ciudad.

-----, 2004. "Innovación política y participación ciudadana: el sistema de gestión participativa del Distrito Metropolitano de Quito". En: *El rostro urbano de América Latina: o rostro urbano da América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 33 – 58.

Blanco, Ismael y Ricard Goma. 2002. *Gobiernos Locales y redes participativas*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Bobbio, Norberto. 2001. *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.

Borja, Raúl 2011. *Los movimientos sociales en los 80 y 90*, Quito CIUDAD

Brasil, Flavia y Ricardo Carneiro. 2011 "Democracia y diseños institucionales en las políticas urbanas". En: *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. Núm. 40, Quito: FLACSO Sede Ecuador

Bravo, Gonzalo 1980. *Movimientos sociales urbanos en Quito, El Comité del Pueblo*, Tesis de Maestría en Ciencias Sociales, FLACSO, Ecuador, Quito.

Brugué, Quim y Ricard Goma. 1998. "Gobierno Local: de la nacionalización al localismo y de la generalización a la repolitización". En: *Gobiernos Locales y Políticas Públicas*, Brugué y Goma (comp.). Barcelona: Ariel.

-----, y Martí Puig, Salvador 2011. "Participación y democracia en el ámbito local". En Briseño, Carlos (Coord.) *Presupuesto Participativo. Herramienta para la democracia*. Congreso del Estado de Jalisco, Guadalajara.

Burbano de Lara, Felipe 2003. *Antología. Democracia, gobernabilidad y cultura política*. Quito: FLACSO, Sede Ecuador

- Bustos, Guillermo. 1992. "Quito en la transición: actores colectivos e identidades culturales". En *Quito a través de la Historia*. Quito, Municipio de Quito – Junta de Andalucía, pp. 163 – 188.
- Caldeira, Teresa. 2007. *Ciudad de Muros*. Barcelona, Gedisa
- Carrión, Andrea, Ana Goetschel, y Nancy Sánchez 1997. *Breve historia de los servicios en la ciudad de Quito*, CIUDAD, Quito.
- Carrión, Fernando. 1981 "¿Existen barrios periféricos en Quito?". En: Revista Trama 1981. Pp. 9 -10.
- .1983 *La Renovación Urbana en Quito*, Quito, Fraga
- . 1987. *Quito: Crisis y política urbana*. Quito, El Conejo – Ciudad.
- y Vallejo, René. 2000. "Quito". En: *Las metrópolis en movimiento: una comparación internacional*. Buenos Aires: Alfa Omega, Pp. 465 – 472.
- Cartaya, Vanessa y Nino Gianforchetta. 2012. "El futuro de la democracia en Venezuela. En: *Democracias en, Transformación; ¿Qué hay de nuevo en los nuevos Estados andinos?* Anja Dargatz y Moira Zuazo. (editoras): pp. 155 – 204, Quito.
- Castel, Robert. 2010. *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Argentina. Fondo de Cultura Económica.
- Castells, Manuel. 1973. *Movimientos Sociales Urbanos*. Argentina. Siglo XXI
- Castoriadis, Cornelius. 1986. *Los dominios del Hombre: Las encrucijadas del laberinto*. Barcelona. Gedisa.
- Clark, Kim. 1998. *The redemptive work. Railway and nation in Ecuador, 1895 – 1930*. Wilmington, SR Books.
- Cheresky, Isidoro. 2011. "Introducción". En: *Ciudadanía y legitimidad democrática en América Latina*. Isidoro Cheresky (compilador): pp. 11 – 16, Buenos Aires. Prometeo.

- , 2011. "Ciudadanía y democracia continua". En: *Ciudadanía y legitimidad democrática en América Latina*. Isidoro Cheresky (compilador): pp. 141 – 186, Buenos Aires. Prometeo.
- Coraggio, José 1991 *Ciudades sin Rumbo – Investigación Urbana y Proyecto Popular*, Quito, CIUDAD.
- Cortina, Adela. 2007 *Ciudadanos del Mundo – Hacia Una teoría de la Ciudadanía*. Madrid, Alianza Editorial.
- Cueva, Agustín. 1972. *El proceso de dominación política en el Ecuador*. Quito. Edición Crítica
- Davis , Mike. 2007. *Planeta de ciudades miseria*. Madrid: Foca
- De Souza, Anthony 1992. *Geography of world Economy*. Columbus: Merrill Publishing Company.
- Delgado, Ovidio. 2001. "Geografía, Espacio y teoría social". En: *Espacio y Territorios Razón, Pasión e Imaginarios*. Delgado Oviedo (Comp.) Bogotá: Universidad Nacional de Colombia
- D'Ercole, Robert. 2002. *Los Lugares Esenciales del Distrito Metropolitano de Quito*, Quito: MDMQ.
- Downs, Anthony. 2001. "Una teoría económica de la democracia". En: *Diez textos básicos de ciencia política*, Battle (compilador), Pp. 94- 111, España: Ariel
- Durán, Cecilia. 2000. *Irrupción del sector burócrata en el Estado Ecuatoriano: 1925 – 1944. Perspectivas a partir del análisis de la vida cotidiana de Quito*. Quito: Abya – Yala.
- Durán, Sixto. 1978. *Informe de labores*, Quito
- Fuentes, Guillermo. Ma. Cecilia Güemes, Carolina Isaza 2009. *Modernizar y democratizar la Administración Pública. Una mirada desde la realidad latinoamericana* Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública, vol. VII, núm. 11, 2009, pp. 55-84 Universidad Central de Chile, Santiago de Chile.

- Fung, Archon y Erik Olin Wright. 2003. *Democracia en profundidad. Nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión*. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.
- García, Jorge 1985. *Las organizaciones barriales de Quito*, Quito: CIUDAD
- Gallegos, Karina, Mario Unda y Mario Vallejo. 2003, *Construcción participativa de centralidades urbanas en Quitumbe*, Quito: CIUDAD
- Giddens, Anthony. 1998 *The third way. The renewal of social democracy*. Polity Press. Cambridge.
- Geertz, Clifford. 1973. *La interpretación de la Cultura*, Barcelona: Gedisa.
- Gret, Marion e Yves Sintomer 2002 Porto Alegre. *Les pori d une democratie. La decourvertie* Paris: Syros
- Guerra, Isabel 2004 "VII. EL Territorio como espacio de acción colectiva: Paradojas y Posibilidades de "Juego estratégico de actores" en la planeación territorial en Portugal" En: *Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa*, Boaventura de Sousa Santos (coordinador) México: Fondo de Cultura Económica. Pp. 292 -319.
- Goldfrank, Benjamin 2002. *Urban Experiments in Citizen Participation: Deepening Democracy in Latin America*. Tesis Doctoral, Ciencia Política, University of California, Berkeley.
- , 2006 "Los procesos de "presupuesto participativo" en América Latina: éxito, fracaso y cambio". En: *Revista de Ciencia Política de Chile*. Volumen 26/ N°2/ 2006/ Pp. 03 – 28
- Hall, Peter 1996 *Ciudades del mañana. Historia del urbanismo del siglo XX*. Barcelona: Ediciones del Serbal.
- Harvey, David 2004. *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio social*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- , 2005. *Espacios de Esperanza*, Madrid. AKAL.

- .2007. *Urbanismo y Desigualdad Social*. México D.F. Siglo XXI.
- Held, David 2001. *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza Editorial.
- Hoffe, Otfried. 2007. *Ciudadano Económico, ciudadano del Estado y ciudadano del mundo – Ética política en la era de la Globalización*, Argentina, Katz.
- Huntington, Samuel 1994. *La Tercera Ola*. Buenos Aires. Paidós.
- Jacobs, Jane. 1961 *The death and life of Great Cities*, Nueva York.
- . 1975 *La economía de las ciudades*, Barcelona: Edicions 62.
- Kickert, J.1997. *Managing complex networks*, Londres: Sage.
- Kingman, Eduardo. 2006. *La ciudad y los otros. Quito 1860 – 1940. Higienismo, Ornato y Policía*, Barcelona: Editorial Atrio.
- Kymlicka, Will. 1996 *Ciudadanía Multicultural*, Buenos Aires: Paidós.
- Lefebvre, Henry. 1996. “The production of space”, Reino Unido: Blackwell.
- Lipset, Martin. 1959 “Some social requisites of democracy: economic development and political legitimacy” *En American Political Science Review*, 53, p. 69-105.
- López, Piñeiro, José. 1973. *Médica, Historia, Sociedad*. Barcelona: Ariel.
- Maldonado, Viviana. 2002. “Las mujeres en quiteñas en el proceso de participación social” En: *La Participación en Quito, miradas plurales*. Víctor Hugo Torres (coordinador), Pp. 61 – 84, Quito: Abaya – Yala.
- Manin, Bernard. 1992. *Metamorfosis de la representación*. Buenos Aires-Caracas: CLACSO-Editorial Nueva Sociedad, 1992.
- Maraví Sumar, Milagros. 1998. *El funcionamiento de las instituciones de la democracia directa en el Perú a partir de la constitución política de*

1993. En *Ius Et Praxis* No. 2, Año 4, Universidad de Talca, Chile, pp. 135-148.
- Marquetti, Adalmir. 2000. "Participatory budgeting in Porto Alegre". Indicator. Sud África, Johannesburgo, V. 17, N4, Pp. 71 – 78.
- Marshall, T.H 2007. *Ciudadanía y clase social*, Madrid, Alianza Editorial.
- Meirowitz, Adam. 2004. *In defense of exclusionary deliberation: communication and voting with private beliefs and values*. Consultado en http://politics.as.nyu.edu/docs/IO/4737/meirowitz_f04.pdf (25 de junio de 2012).
- Metzger, Pascal. 1996. El medio ambiente urbano en Quito, Quito, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- Montecinos, Egon. 2011. "Descentralización y democracia en Chile: análisis sobre la participación ciudadana en el presupuesto participativo y el plan de desarrollo comunal" *Revista de Ciencia Política* Volumen 26 N°2 Pp. 191-208.
- , 2011. "Democracia participativa y presupuesto participativo en Chile: ¿complemento o subordinación a las instituciones representativas locales? En: *Presupuesto Participativo. Herramienta para la democracia*. Carlos Briseño (coord.). México, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.
- , 2012. "Democracia y presupuesto participativo en América Latina. La Mutación del presupuesto fuera de Brasil". En: *Revista CLAD, Reforma y Democracia*, Núm. 53. Caracas. Pp. 61 – 96.
- Navarro, Zander. 1998. "Democracia y control social de fondos públicos: El caso de presupuesto participativo de Brasil" En *Lo Público no estatal en la reforma del Estado*. Luis Carlos y Nuria Cunill (Comp.). Buenos Aires: CLAD Paidós P.p. 291 -332.
- Nisbet, Robert. 1979. "Introducción: El Problema del cambio social". En: *Cambio Social*, pp. 12 – 51, Madrid: Alianza Editorial.

- Nylen, W. R. 2003. *Participatory Democracy versus Elitist Democracy: Lessons from Brazil*. New York: Palgrave Macmillan.
- O'Donnel, Guillermo and Phillip Schmitter. 1986. *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Odriozola, Jones. 1949. *Memoria descriptiva del Proyecto del Plan Regulador para la ciudad de Quito*. Quito: Imprenta Municipal.
- Ortiz, Alfonso. 2007. *Damero*, Quito: FONSAL.
- Ortiz, Santiago. 1996 *De la esquina a la participación: diagnóstico del joven de los grupos barriales: identidad y vida cotidiana*. Quito: Asociación Cristiana de Jóvenes del Ecuador.
- , 1997. "Las Asambleas Ciudadanas". En: ICONOS, No 3, FLACSO (Ecuador), Quito, pp. 75 – 82.
- , 1999. "Participación Ciudadana en los Gobiernos Locales, en: Torres, Víctor (Coord.), Ciudadanía Emergentes, Abya Yala, Quito.
- Pachano, Simón. 2003. "Ciudadanía e Identidad", en: Antología Ciudadanía e Identidad, pp. 13 – 63. FLACSO – Ecuador.
- Pateman, Carole. 1999. *Participation and democratic theory*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Prats, Llorenç. 1995. *Les condiciones de la vida material de las clases populares en Catalunya en la Restauración, diario de las topografías médicas*. Barcelona: Alta Fulla.
- Peters B. Guy. 2003. *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política* Barcelona: Gedisa.
- Poole, Deborah. 2000. *Visión, Raza y Modernidad. Una encomia visual del mundo andino en imágenes*. Lima, SUR Consejería de Proyectos.
- Putnam, Robert. 1993. *Making Democracy Work – Civic traditions in Modern Italy, United States*, Princeton University Press.

- Quevedo, Teresa, Manuel Moya, y Mario Unda. 1994. *El Balcón Quiteño. Una historia de San Juan*, Quito: Ciudad.
- Ramírez, Franklyn y Yanina Welp. 2011. "Nuevas instituciones participativas y democráticas en América Latina". En *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*. No. 40, Quito, mayo 2011, Pp. 11-20.
- Rendón, Armando. 2006. "Justicia Distributiva: El presupuesto Participativo en Porto Alegre Brasil" *Polis Volumen 2* Pp. 217-244.
- Rodríguez, Ocaña, Esteban. 1987. "La Constitución de la Medicina Social como disciplina en España 1882 – 1923". *Colección Textos Clásicos Españoles de Salud Pública*, Vol. 30, Madrid. Ministerio de Sanidad y Consumo.
- Rosanvallón, Pierre. 2009. *La legitimidad democrática: imparcialidad, reflexividad, proximidad*. Buenos Aires: Manantial. 2009. 336.
- Sabalza Jorge. 2003. "La experiencia de Porto Alegre" *Estado y Administración Popular*. Consultado en: <http://www.lycos.es/>
- Sabatini, Francisco e Isabel Brain. 2008. "La segregación, los guetos y la integración social urbana: mitos y claves". En: *EURE*, Vol. XXXIV, N 103, Pp. 5 – 26.
- Santos, Boaventura de Sousa. 1998. "Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy". En: *Politics & Society*, No 26 (4), Pp. 461-510.
- , 2004 "Presupuesto participativo en Porto Alegre: para una democracia redistributiva". En: *Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa*, Boaventura de Sousa Santos (coordinador), Pp. 391 – 486, México: Fondo de Cultura Económica.
- , y Leonardo Avritzer 2004. "Introducción: para ampliar el canon democrático". En: *Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa*, Boaventura de Sousa Santos (coordinador), Pp. 35 – 74, México: Fondo de Cultura Económica.

Sánchez, Ignacio 2010. *Más democracia menos liberalismo*. España, Katz Editores.

Sartori, Giovanni. 1992. "Representación". En: Sartori, G. *Elementos de teoría política*. Alianza Universidad Textos. Madrid, 1992.

-----, 1994. *¿Qué es la democracia?* Colombia: Altamira Ediciones.

-----, 1999. *Elementos de Teoría Política*. Madrid: Alianza Editorial.

-----, 2003. *Partidos y Sistemas de Partidos: Marco para un análisis*. Madrid: Alianza Editorial.

Sassen, Saskia. 2011. *Ciudad y Globalización*. Quito: OLACCHI.

Schneider, Cecilia y Yanina Welp. 2011. ¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América del Sur En *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*. No. 40, Quito, Mayo 2011, Pp. 21-39.

Schumpeter, Joseph. 2007. "Capitalismo, Socialismo y Democracia". En: *La Democracia en sus textos*, Vallespín y Del Águila (compiladores.). Pp. 218 – 220, Madrid: Alianza.

Sennett, Richard. 2001. *Vida urbana e identidad personal*, Barcelona, Península.

Shack, Y. 2005 "La programación participativa del presupuesto de Perú; primeras lecciones de un proceso de concertación". En: *Revista CLAD Reforma y Democracia*, 32. Venezuela.

Sierra, Gerónimo y Blanca Charbonnier. 1993. "Descentralización y participación: los partidos y actores directamente implicados en la experiencia de los centros comunales zonales de Montevideo 1990 – 1992". En: *América Latina Hoy*, julio, Vol. 6. Salamanca.

Soja, Edward. 2008. *Posmetrópolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*. Madrid. Traficante de Sueños.

- Storper, Michael. 1997. *The regional world: Territorial development in global economy*. Guildford Press.
- Suárez, Pablo. 1934. *Contribución al estudio de las realidades entre la clase obrera y campesina*. Quito, Imprenta Universidad Central.
- , 1937. "Estudio numérico y económico social de la población de Quito". *Boletín del departamento médico-social del Instituto Nacional de Previsión*. Quito del INPS, pp. 7 – 16.
- Tanaka, Martín. 1995. "La participación política de los sectores populares en América Latina", en: *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 57, pp. 41 – 65.
- Tatagiba, L, y Chaves. 2006. *Contraloría y participación social en la gestión pública*. Venezuela: Editorial Texto.
- Torres, Víctor. 2002. "La participación ciudadana en Quito, la experiencia del Sistema de Gestión Participativa del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito". En: *La Participación en Quito, miradas plurales*. Víctor Hugo Torres (coordinador), Pp. 11 – 60, Quito, Abaya – Yala.
- Unda, Mario 1996. "El movimiento barrial en Quito durante el último medio siglo", en: *Revista CIUDAD Alternativa* No. 12, Segunda Época, Centro de Investigaciones CIUDAD, Quito.
- , 1998. *Viviendo en las laderas*, Quito, CIUDAD.
- , y Margarita Aguinaga. 2000 *Como rayo en el cielo sereno. Reflexiones acerca de la participación popular en el Ecuador*. Quito: CIUDAD.
- , y Franklin Ramírez. 2003. *Participación Ciudadana y Presupuesto Participativo*, Quito: CIUDAD.
- , 2008 *Políticas públicas, territorios y localidades*, Quito: Abya – Yala.

Vallejo, René. 2008. "Quito: Capital y Centralidades", en: Centro-h, Revista de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos, México D.F.: Editorial OLACCHI, pp. 47 -- 54.

----- . 2009. *Quito, de municipio a gobierno local: innovación institucional en la conformación y gobierno del Distrito Metropolitano de Quito. 1990-2007*. Quito: FLACSO, Sede Ecuador.

Vázquez, Lola. 2002. "La participación desde la diversidad: presencia de los pueblos indígena y negro en Quito" En: *La Participación en Quito, miradas plurales*. Víctor Hugo Torres (coordinador), Pp. 61 – 84, Quito: Abaya – Yala.

Wacquant, Loic. 2001. *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Buenos Aires: Manantial.

----- . 2009. *Castigar a los pobres. El gobierno neoliberal de la inseguridad social*. Barcelona: Gedisa.

Wampler, Brian.v 2004. "Expanding accountability through participatory institutions: mayors, citizens, and budgeting in three Brazilian municipalities". En: *Latin America Politics and Society*, Volumen 46. Pp. 76 – 99.

Weber Max. 2001.. *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Madrid: Alianza Editorial.

Welp, Yanina. 2008. "La participación ciudadana en la encrucijada. Los mecanismos de democracia directa en Ecuador, Perú y Argentina". En *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*. Num. 31, Quito, mayo 2008, pp. 117-130.

Documentos

Decreto Ejecutivo No. 16 del 04 de junio de 2013

El Plan Quito Siglo XXI

Encuestas de percepción Realizadas a líderes barriales
y moradores en el año 2012, 2013 y 2014

Estatutos de los Comités de Pro-Mejoras de los Barrios
18 de Octubre, Colinas del Sur y Pradesur Etapa 1.

Guía Metodológica de las APP de Quito

Guía para Participantes - Asambleas de Presupuesto
Participativo (APP) 2010, 2011, 2012 y 2013

MDMQ (2015) Requisitos de ingreso para participar
de las Asambleas de Presupuesto Participativo

MIDUVI – Resolución No. 0045 – 15, 2015: 6

Ordenanza 009 del DMQ de 2014

Ordenanza 046

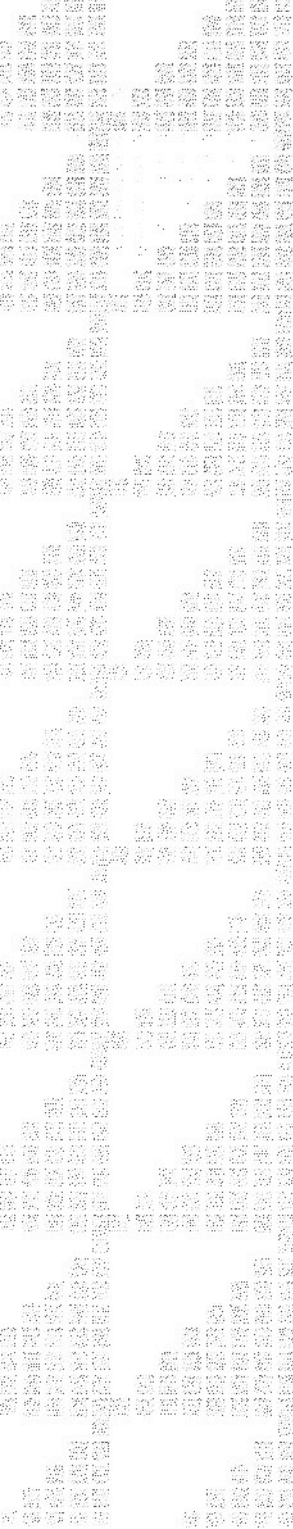
Ordenanza 177

Ordenanza 187

Plan Metropolitano de Desarrollo 2012 – 2022, (2011).
Municipio del Distrito Metropolitano de Quito

Presupuesto Municipal 2010 y 2011; MDMQ, 2011

Resolución N°107 del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito



de la democracia participativa

**DEL CASO DE LAS ASAMBLEAS
DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO
DEL DISTRITO METROPOLITANO
DE QUITO 2010-2013**

NOTES

This image shows a single sheet of white paper with horizontal blue or grey ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There is no handwriting or other markings on the paper.