

---

# PARTE I

**DOSSIER QUITO: ESPERANZAS  
DE DEMOCRACIA EN CONTEXTOS  
DE CRISIS SOCIETARIA**

*DOSSIER QUITO: ESPERANÇAS  
DE DEMOCRACIA EM CONTEXTOS  
DE CRISE SOCIETÁRIA*

---

# **Innovación política y participación ciudadana**

## **El sistema de gestión participativa del Distrito Metropolitano de Quito\***

**Augusto Barrera G.\*\***

**E**ste artículo recoge algunas reflexiones surgidas a propósito de la realización de la Consulta Urbana sobre gestión participativa que fue llevada a cabo por la administración entrante del Distrito Metropolitano de Quito<sup>1</sup> (MDMQ) con el auspicio del Programa de Gestión Urbana de Naciones Unidas (PGU-LAC). El propósito central de la Consulta fue diseñar conceptual y operativamente un sistema territorializado de gestión participativa que abarque todo el espacio del distrito y, en correspondencia, el conjunto de la gestión municipal.

Pese a que para entonces varios municipios pequeños y medianos de Ecuador, localizados en zonas de predominio de población indígena, habían puesto en marcha formatos de gestión participativa, la apuesta del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito por la innovación democrática constituye un hito en la historia de la gestión de las ciudades, tanto más cuanto el país ha sufrido a lo largo de la década la persistencia de una crisis política que ha provocado un deterioro significativo de la legitimidad del Estado y del sistema político.

---

\* Este trabajo ha sido elaborado a partir de los resultados de la Consulta Urbana desarrollada por el Programa de Gestión Urbana de Naciones Unidas para América Latina y El Caribe en convenio con el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en el período comprendido entre agosto de 2000 y febrero de 2001. Contó con el valioso aporte de Diego Carrión, Mario Unda y Franklin Ramírez.

\*\* Investigador y coordinador académico del Centro de Investigaciones CIUDAD de Quito. Consultor del PGU-LAC para la Consulta Urbana sobre gestión participativa del Distrito Metropolitano de Quito.

Este trabajo contiene, en primer lugar, el marco conceptual que inspiró el diseño de la propuesta. La segunda parte pasa revista al estado de la gestión y la participación en el DMQ, a partir del cual se establecen algunas hipótesis de trabajo. Posteriormente se explican los principales aspectos del Sistema de Gestión Participativa (SGP). Finalmente, se harán algunas reflexiones sobre su alcance y permanencia.

### **Gobernabilidad democrática, ciudadanía y participación**

La experiencia acumulada en el impulso y ejecución de diversas modalidades de participación ciudadana en la gestión de los gobiernos subnacionales parece mostrar que no sólo se requiere que la población tenga una básica credibilidad en el Estado<sup>2</sup>, sino que efectivamente el aparato institucional sea capaz de autoreformarse. La innovación institucional, cuyo propósito es la democratización de las relaciones entre el Estado y la sociedad, supone la puesta en juego de una serie de instrumentos y mecanismos que de forma conjunta y global propicien y activen la participación, la planificación y el control de la ciudadanía de los distintos momentos y esferas de gobierno y gestión pública locales, al tiempo que se promueve la mayor eficiencia de éstas.

Este énfasis “institucional” en la participación social y ciudadana es apenas una de las entradas posibles. En el centro de todo intento participacionista está sin duda 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.

Estamos situados entonces en un terreno en el que aparecen nítidamente dos juegos de variables interrelacionadas. De un lado la innovación política e institucional, y de otro lado la participación como el programa y el método de la conformación de un movimiento social participacionista. Por ello parece necesario conjugar las dimensiones formales, institucionales y procedimentales del sistema de gobierno local con aquellas que aluden a las modalidades de participación, comunicación y organización de la población. Para la vinculación operativa de estos niveles se ha optado por un marco de conceptos y aproximaciones teóricas a través de la construcción de un campo analítico que vincule las nociones de gobernabilidad, participación y ciudadanía, como complejos de sentido para una comprensión de los modos de construcción de una democracia ampliada. Se asume como supuesto la directa vinculación e incidencia de la composición y el modo de operación de los gobiernos, es decir los “patrones institucionales” (March y Olsen, 1996) en las relaciones con los ámbitos de la sociedad y el mercado. Por tanto el problema reside en imaginar, configurar y diseñar nue-

vos ordenamientos institucionales que permitan una gestión más democrática y eficiente del Estado, basado a su vez en una noción de ciudadanía como compromiso social.

### **La participación social y ciudadana**

La noción de ‘participación’ ha corrido la misma suerte de muchos términos ambiguos y polisémicos. Si se procede a una lectura combinada de las transformaciones en la sociedad, en la política y en la economía, y a la vez de los discursos y de las prácticas sociales, podrá concluirse que bajo el término de participación puede entenderse casi cualquier cosa: desde los recientes procesos de privatización de los bienes sociales<sup>3</sup> hasta intentos de redemocratización y reordenamiento del poder.

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

No obstante, también es indudable que lentamente ha prosperado una práctica y una noción de participación con un sentido democratizador, que busca ampliar los campos de desenvolvimiento e incidencia de la acción social. Este sentido democratizador puede presentarse tanto como “aperturas” desde arriba, si es que las iniciativas quedan restringidas al ámbito de la institucionalidad, pero también como construcción de dinámicas de acción y organización social y de ciudadanía en sentido extenso. Esta forma de participación implica un proceso de resocialización de la política y de configuración de un espacio público deliberativo que abre oportunidades de ejercicio de nuevas formas de gestión, de mejoramiento de las capacidades propositivas de la sociedad local y, sobre todo, de ciudadanización de las demandas y propuestas. Más todavía, parece cada vez más elocuente que pese a las dificultades y amenazas, la participación es un factor de construcción de una administración pública democrática y eficiente (Font, 2001: 34-58).

---

Los múltiples sentidos que pueden atribuirse a la noción de participación conducen, entonces, a la necesidad de discutirla como parte de los componentes de proyectos políticos mayores. La participación es un nodo articulador de una más amplia formación propositiva, política y discursiva que, en tanto se ordene de uno u otro modo, o comparta lugares con una u otra concepción de lo social, lo político y lo económico, producirá nexos de significado disímiles y en contradicción.

Por ello, la primera conclusión es que las interpretaciones, los sentidos y las prácticas sociales de la participación pueden ser comprendidos en su vinculación con los proyectos de sociedad en juego. Coraggio propone tres niveles de participación. El primero “tiene que ver fundamentalmente con la reproducción inmediata de los aspectos más elementales de la vida de estos sectores: su inserción en la producción, en la distribución y en el consumo”; aparece, por tanto, centrado en la familia, el lugar de trabajo y el mercado (1991: 218). El segundo nivel sería, básicamente, “una extensión del primero”, pero mediado por la existencia de una “organización colectiva”, generalmente de carácter particular o corporativa: “se trata (...) de mecanismos colectivos de reproducción de los seres particulares” (1991: 218-219). El tercero “es el nivel de la sociedad (donde) se da la reproducción y eventualmente la transformación de la sociedad y del Estado”: es el mundo de la política, el de la acción de los “movimientos sociales fundamentales” (1991: 219). En todos ellos hay lucha, “fuerzas en pugna”, “disputa de sentidos” (1991: 219-222). Coraggio distingue tres sentidos en pugna: uno, que reduce la participación a una “función de la reproducción” y que por lo tanto la encasilla en acciones particulares de seres particulares (1991: 221). Otro, que busca, a través de la participación, “legitimar o deslegitimar a los gobiernos concretos coyunturales, al sistema político o al Estado mismo” (1991: 221). El tercer sentido en disputa “tiene que ver con la posibilidad de pugnar por un ejercicio autónomo de la soberanía popular”: son participaciones activas (1991: 222).

Este tipo de participación activa implica que los ciudadanos, individual o colectivamente, se constituyen como tales en la medida en que disputan y ejercen sus derechos y son capaces de hacer frente a una serie de compromisos sociales para la satisfacción de las necesidades colectivas. La participación democrática apunta, entonces, hacia la construcción de ciudadanías no sólo en el sentido de involucramiento real y efectivo en los asuntos públicos, sino sobre todo en la afirmación de derechos civiles, políticos, sociales y económicos: no hay posibilidades reales de ejercitar la libertad e igualdad políticas si no hay mínimas condiciones de igualdad social en términos de educación, salud y seguridad material y, en general, si no existe participación en las principales oportunidades sociales que ofrece una sociedad (Cunnil Grau, 1999).

La participación democrática entraña además el establecimiento de dinámicas de apropiación social del territorio, coadyuva en la formación de sentidos de pertenencia e identidad. La ciudad ajena y amenazante conduce inercial-

mente a la formación de un sentimiento de extrañamiento y desapropiación territorial y cultural y de vivencia fragmentada y dispersa. La participación debe reconstruir un cierto sentido de unidad y totalidad a través de una dialéctica de pluralismo y consenso, de particularismo y universalidad, de confrontación y negociación (Borja, 2000: 156). Una amplia variedad de mecanismos pueden acercar la ciudad al ciudadano y, por esta vía, reconstruir un sentido de pertenencia e identidad<sup>4</sup>.

### **Gobernabilidad y democracia: el rol del gobierno local**

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

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

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

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

Elementos que actualmente muestran señales de deterioro, ineficacia y obsolescencia –sumado a una estructura del gasto público que va en su contra– que deben ser corregidos.

La institucionalidad política aparece en esta medida como la directa responsable del direccionamiento, calidad y contenidos que sustenten tales políticas de regulación, y los recursos que a ellas se destinen. La idea fuerza es que esta institucionalidad debe ser objeto de intervención, reforma y recuperación. La apuesta por una gobernabilidad participativa en la gestión de los gobiernos locales apunta en esta dirección.

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

Sin dejar de explicitar las limitaciones de los gobiernos locales, sobre todo en relación a la generación de dinámicas de desarrollo económico, cuyos resortes de decisión residen en ámbitos nacionales y supranacionales, el gobierno local –municipal en este caso– tiene varios atributos tales como la cercanía de la población en la gestión, la mayor capacidad de integrar políticas públicas, la representatividad inmediata y directa de los gobiernos locales, la cultura cívica, y la identidad y sentido de pertenencia locales (Borja, 2000).

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

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

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

En suma, si bien es cierto que las instituciones (y sus rendimientos) se corresponden con el tejido social en el que se asientan, no es menos probable suponer que el rediseño institucional de esferas específicas y procedimientos de adminis-

tracción pueda influir de modo decisivo en la lógica organizativa de la sociedad y sus relaciones con los niveles de gobierno (Putnam, 2000). De ahí que el rediseño de los procesos de gestión y de los marcos institucionales de las administraciones municipales sería un mecanismo apto para desencadenar la reformulación de las actuales lógicas de gobierno y de organización-participación social de la sociedad local.

En este nivel se hace evidente que además de las exigencias de eficiencia, transparencia, estabilidad dentro de los dispositivos de gobierno, se plantea el problema de la representatividad de los poderes públicos y la participación de los ciudadanos<sup>5</sup>. La dinámica participativa como parte de los procesos de apuntalamiento de la gobernabilidad democrática supone la intervención de los ciudadanos, por medio de específicos instrumentos y mecanismos, en el conocimiento, interlocución y decisión respecto de la materialización de los intereses de una comunidad política. De ahí que la gobernabilidad democrática y la participación aparecen efectivamente como partes constitutivas de los procesos de construcción democrática en varios planos: en la producción de legitimidad para los sistemas de gobierno; en las posibilidades de inclusión, control o mayor representación de la sociedad; y fundamentalmente en la “producción” de ciudadanos activos, autónomos y responsables de sus vidas y de sus destinos colectivos.

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

En la historia política de la ciudad contemporánea no se observa una tradición participativa sostenida, densa y extendida. A este resultado no sólo ha abonado la ausencia de una propuesta democratizadora de las sucesivas administraciones de la ciudad sino, sobre todo, la falta de dinámicas de movilización social que impulsen, demanden y gestionen dinámicas de participación “desde abajo”. Esto no supone la ausencia de demandas participativas de la comunidad: a lo sumo demuestra la imposibilidad de que ellas se hayan construido socialmente como tales. Más bien esta constatación conduce a plantearse el interrogante sobre la naturaleza de algunos factores institucionales y sociales que han modelado este tipo de relación entre el gobierno local y la ciudadanía. Con este fin, se hace una descripción sucinta de algunos de estos factores modeladores de la participación, así como de las características de la gestión municipal, como paso previo para la formulación de algunas hipótesis de trabajo sobre las cuales se construye el diseño del Sistema de Gestión Participativa.

### **Organización social y participación en el DMQ**

Tal como otras ciudades de América Latina, en el caso de Quito hay un intenso proceso de conformación social y territorial de la organización barrial durante los últimos cincuenta años<sup>6</sup>. Desde finales de los ‘70 se inicia la explosiva expansión



“metropolitana” que modifica sustantivamente la matriz de organización vecinal limitada a los barrios pericentrales (Carrión, 1987). Nuevos barrios populares periféricos aparecen por los cuatro costados de la mancha urbana, y sus moradores dan origen al tipo de organización tradicional: las cooperativas de vivienda, heredadas de los años ‘60, y los comités barriales. Pese a la masividad, radicalidad y grado de impugnación de algunas de estas experiencias, se retuvo sin embargo el verticalismo y el clientelismo como formas de relación constitutiva tanto de las organizaciones en su dinámica interna como de las formas de relación con el municipio de Quito (Unda, 1996). El retorno a la democracia ocurrido en 1979 no hace sino afianzar el movimiento de integración clientelar de los moradores de los barrios populares y el Estado (central y seccional), desplazándose rápidamente hacia los partidos modernos.

La crisis de la deuda y el inicio del programa de ajuste<sup>7</sup> provocaron a lo largo del primer lustro de los ‘80 un panorama de conflictos y protesta social activado por el movimiento sindical, pero apoyado fuertemente por las organizaciones barriales que tenían para entonces un alto nivel de desarrollo organizativo. Por razones que no serán expuestas aquí, este acumulado social no logró cuajar en un potencial movimiento barrial, y más bien entró en un claro proceso de dispersión y reflujo subordinado a las iniciativas y modalidades de gestión municipal durante toda la década de los ‘90.

Un estudio elaborado por CIUDAD en 1990 daba cuenta de 3.160 organizaciones sociales en Quito, legalizadas y registradas en varias dependencias estatales. Pese a que esta información representaba apenas un segmento del mundo de las organizaciones sociales, servía como base para establecer algunas tendencias.

Del conjunto de organizaciones registradas jurídicamente, las más numerosas correspondían en primer lugar a las laborales (33,8%), seguidas de las denominadas barriales (24,3%). Los procesos de flexibilización laboral de la última década seguramente modificaron sustancialmente el panorama, así como la extensión de “nuevas formas organizativas” de mujeres y jóvenes que son el último grupo para los ‘90, con poco más del 3%.

Hay un pico de legalización de organizaciones sociales desde los años ‘70, en estrecha relación con la modernización de la sociedad y del aparato estatal. Las organizaciones específicamente barriales presentan dos sub-períodos bastante marcados. En 1970-1978: aparecen predominantemente las cooperativas de vivienda y representan el 21% del total de organizaciones legalizadas; 1978-1988: aparecen sobre todo comités pro-mejoras o comités barriales que concentran el 71% de las organizaciones de este tipo (Centro de Investigaciones CIUDAD, 1990: 49).

Durante las últimas dos décadas, el momento de mayor protagonismo y articulación de iniciativas, discursos y repertorios organizativos desde las organizaciones barriales ocurre a finales de los ‘80, en un tiempo limitado hacia atrás por

la decreciente movilización obrera (después de las jornadas del '82 y del '83) y hacia adelante por la emergencia del movimiento indígena.

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

### **Experiencias recientes de participación**

Para completar este rápido panorama, es preciso revisar algunas de las experiencias participativas que ocurrieron en la ciudad desde mediados de los '90. Las cuatro modalidades que han sido desplegadas han sido: la microplanificación barrial, las “visiones de futuro”, la Asamblea de Quito y las obras de cogestión.

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

Las “visiones de futuro” pretendían reunir a los actores de una zona (por lo menos a los actores “visibles”) para que construyan, junto con el Municipio, un “horizonte deseado” de la zona hacia un futuro perceptible. Tampoco llegó a ser sistemático, no se extendió en todo el distrito, no profundizó realmente en el trabajo de la visión (reducido el ejercicio a pocas sesiones sin continuidad), no enganchó las zonas con la ciudad y el distrito.

La Asamblea de Quito se planteó como una suerte de Foro de la Ciudad para el tratamiento de temas puntuales de interés para la política municipal. Pretendía concitar la presencia de los principales actores locales. Sin embargo, tuvo una presencia discontinua, dependiente de los llamados de la Alcaldía, y su conformación a partir de designaciones realizadas por el Municipio no logró tener gran representatividad ante la sociedad a pesar del espacio que por lo general le brindaron los medios. Ambas condiciones le impidieron jugar un papel relevante en la gestión local. No obstante, jugó un papel protagónico como espacio de convocatoria en la movilización social que ocurrió durante la convulsionada coyuntura en la que se defenestró a Abdalá Bucaram<sup>8</sup>.

Las obras de cogestión fueron un mecanismo ejecutado en la administración anterior. Institucionalizó el carácter compartido de las obras municipales en los barrios populares. Si bien la cogestión como práctica social es bastante antigua,

por ejemplo desde la realización de “mingas” para completar los trabajos requeridos para ciertas obras, era la primera vez que se convertía en política municipal expresa.

### **Un breve balance y algunas hipótesis**

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

- Hay una matriz de relación básicamente clientelar entre las organizaciones barriales y la administración municipal que ha permanecido a lo largo de varias décadas. Si por su propia naturaleza la ciudad, poblada a expensas de oleadas de migración, es “fragmentadora”, la forma y los contenidos de la política urbana han profundizado esa tendencia a la fragmentación. Situadas en unos territorios específicos y sitiadas por sus propias demandas básicas, las organizaciones barriales se han caracterizado por un alto nivel de particularismo.

- Fragmentación y particularismo que, a su vez, han obstaculizado la conformación de un movimiento social urbano. Los débiles y dispersos impulsos de constitución como sujetos autónomos se han rendido fácilmente a las modalidades de relación de obras y demandas que no alcanzan a configurar un campo de discusión y deliberación sobre la ciudad.

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

- El *locus* clientelar de la relación ha construido sus propios actores, pedagogías y modalidades de reproducción<sup>9</sup>. Aun las organizaciones más radicales y combativas, o con pretensiones de autonomía, como las cooperativas de vivienda, han sucumbido al contagio de las modalidades patrimoniales de relación, no sólo con el municipio, sino a su propio interior.

- Es notoria la ausencia de una elaboración programática progresista para la ciudad. Ni la izquierda ni la socialdemocracia han elaborado sobre lo local, falencia que se extiende, como es de esperar, a la escasez de intelectuales orgánicos, en cambio presentes de modo protagónico en otros movimientos sociales.

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

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

### **La gestión municipal: límites y potencialidades**

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

Durante las últimas administraciones se han desarrollado innovaciones significativas en la gestión de algunos servicios públicos en torno a la incorporación de modelos de administración empresariales<sup>10</sup>. Pese a que en rigor algunas de las empresas municipales constituidas son absolutamente dependientes de la hacienda municipal, su nuevo estatuto ha permitido dotar a la gestión de algunos atributos de racionalidad, eficacia y eficiencia.

Bajo el amparo de la Ley del Distrito Metropolitano se estableció un proceso de desconcentración administrativa a través de la conformación de las

Administraciones Zonales (ordenanzas 2953 y 2955 de julio de 1992)<sup>11</sup>. Básicamente han sido desconcentradas hasta hoy funciones como la recaudación de impuestos (aunque no existe ningún criterio de reasignación o subsidiariedad), el control de la ciudad, la ejecución de pequeñas obras, y aspectos normativo-administrativos, como las aprobaciones de planos. La configuración de modalidades desconcentradas permite marcar una pauta para profundizar el proceso hacia mayores niveles de descentralización.

Sin embargo, la dinámica de crecimiento del Distrito padece de una “falta de correspondencia entre el crecimiento urbano y el rol de las jurisdicciones y la pertenencia ciudadana, (lo cual) ha provocado constantes adecuaciones y revisiones de sus delimitaciones y claras prácticas clientelares que han limitado su propia acción impidiendo la concreción de procesos de planificación, gestión y participación local” (DGP-MDMQ, 2000). Una rápida exploración del funcionamiento actual deja algunas dudas respecto de aspectos críticos para el establecimiento de un sistema de gestión participativa asentado en la gestión del territorio. Los problemas más relevantes identificados son:

- No existía una racionalidad clara y explícita en la asignación y distribución territorializada de los recursos municipales e inversiones. Las modalidades de discusión y aprobación de los presupuestos municipales no contemplan criterios técnicos de prioridades sociales ni territoriales. A lo interno de cada Administración Zonal se reproduce una lógica altamente discrecional de los funcionarios de turno sobre el destino de los gastos. La ausencia de un dispositivo político y técnico de esta naturaleza impide, a la vez, la posibilidad de medir los impactos de las acciones municipales.
- Hay disfuncionalidades en la matriz de ordenamiento territorial. Los efectos más visibles son: la inexistencia de instancias de tratamiento específico de algunas de las zonas rurales del distrito; la gran asimetría en términos de población, territorio y complejidad y, consiguientemente, de carga de gestión entre las administraciones actuales; la ausencia de instancias “intermedias” entre la población y la institución en administraciones que por sí mismas representan la magnitud de una gran ciudad, como es el caso de la Administración Sur; la ausencia de niveles territoriales subyacentes a las administraciones que permitan un grado mayor de especificación de la política y de las intervenciones municipales.
- No existen mecanismos de construcción y procesamiento territorializado de la información. De hecho, pese a la constitución de las empresas y de las Administraciones Zonales, el Municipio se mantiene básicamente con una estructura funcional y no territorial, lo cual deja dudas sobre la capacidad de procesar y responder a las demandas de la población, y debilita cualquier posibilidad de impulsar procesos integrales (económicos, territoriales, sociales, culturales) de promoción de la ciudad y, por supuesto, de participación social.

### **Oportunidades, acumulados y apuestas**

Del análisis del estado de la gestión municipal y de las características de la participación ciudadana en el distrito emergen algunas oportunidades y acumulados con los que es preciso contar para poner en escena una dinámica de gestión participativa.

- Hay un deterioro de las formas clásicas de democracia representativa y un “sentido común” sobre la necesidad de impulsar formatos de democracia ampliada. Si la participación estuvo relativamente ausente del imaginario de los políticos, académicos y funcionarios durante muchos años, hoy es un tema recurrente que hace parte de un discurso aceptado y extendido.
- En esa dirección han abonado algunas experiencias de gestión participativa que han sido desplegadas en diversas ciudades de América Latina con resultados en general muy estimulantes. Tales procesos constituyen un recurso técnico, académico y político del que se pueden extraer lecciones que confieran mayores márgenes de certidumbre para la puesta en juego de un profundo cambio en las lógicas de conducción del gobierno municipal del DMQ.
- La visibilización de sujetos sociales en tanto que ciudadanos activos y deliberantes ha tenido un efecto directo en la democratización de la gestión pública. Más de medio centenar de experiencias de gestión participativa en América Latina han permitido la construcción de un saber social, académico y político que puede ser empleado como un recurso invaluable.
- La emergencia de nuevos actores sociales, mujeres, jóvenes, ambientalistas dentro de espacios públicos, ya no regulados únicamente a partir de las necesidades del aparato estatal, de discusión, debate y toma de decisiones sobre las políticas reguladoras de la vida social urbana, tonifica el campo social y abre nuevas modalidades de procesamiento de las demandas y de la representación. Hay, en este sentido, un tránsito de la clásica demanda de obras físicas puntuales a la proposición de políticas públicas con carácter general.
- El proceso de descentralización en curso, mas allá de las complejidades con las que se ha abordado en el Ecuador, contribuye con un nuevo marco de referencia para la acción de los gobiernos locales. La evidente ampliación de funciones y competencias estimula y acelera el tránsito del tradicional municipio hacia un gobierno local.
- El carácter parcial de los acumulados institucionales ofrece, en cualquier caso, condiciones mínimas para formular un diseño sistémico e integrador que, a la vez que incorpora los avances parciales, establece una nueva potencialidad en un conjunto integrado. La apuesta por la constitución de un “sistema” de gobierno alude precisamente al desenvolvimiento simultáneo e imbricado de procesos de innovación administrativa y de participación ciudadana cuya vinculación institucionalizada constituye el principio articulador de toda la gestión municipal.

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

### **Sistema de Gestión Participativa: objetivos, principios y fundamentos**

Las conclusiones de los acápites precedentes aportan valiosas orientaciones para modelar una propuesta de participación social y ciudadana. No obstante, la puesta en marcha del proceso requeriría una transformación sustantiva en el conjunto de la plataforma de la gestión municipal. Por estas razones, de modo simultáneo y coordinado con el diseño del sistema de gestión participativa, han sido elaborados los siguientes aspectos.

*Programa de desarrollo institucional:* sus objetivos son “redefinir e implementar un nuevo modelo organizacional que garantice a la Municipalidad ofrecer servicios de calidad, considerando criterios de eficiencia y eficacia, y de descentralización de la gestión municipal; mejorar la calidad de los procesos y optimizar los servicios (...) y desarrollar una nueva cultura organizacional” (Instituto de Capacitación Municipal ICAM, MDMQ 2001: 26 y 27). Los criterios fundamentales para la concepción del nuevo modelo organizacional son precisamente “adecuar la organización para que interactúe con el esquema de participación ciudadana, optimizar la gestión del territorio, fortalecer la planificación integral con visión de futuro” (Instituto de Capacitación Municipal ICAM, MDMQ 2001: 28).

*Plan general de desarrollo territorial del MDMQ:* sus objetivos estratégicos se refieren a “la integración de su territorio que vigorice la ‘capitalidad’; el impulso a la productividad económico-social que garantice la competitividad; la superación de los desequilibrios socioterritoriales y el desarrollo humano que garantice un ambiente propicio de calidad de vida; el rescate de la identidad cultural como esencia de la construcción de ciudadanía” (MDMQ, Plan General de Desarrollo Territorial, 2001: 28).

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

#### **Objetivos**

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

racionalidad comunicativa y deliberativa como principio estructurador de las políticas de planificación y gestión del gobierno local.

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

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

4. Racionalizar y modernizar la gestión municipal. La viabilidad del SGP reposa en gran parte en la capacidad de innovación administrativa del municipio en el sentido de reformular sus dispositivos de elaboración y planificación de las políticas sobre la base de criterios de territorialización del gasto público.

### **Fundamentos praxeológicos**

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

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

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



### **Subsistemas y funciones**

El Sistema de Gestión Participativa es un complejo de instancias gubernamentales y sociales, mecanismos, procedimientos y acciones articulados e interrelacionados que establecen un vínculo estable, predecible y sistemático entre la población y su gobierno local. La idea de sistema alude a que el complejo tiene como atributos básicos la interdependencia, la correlación e interconexión entre sus componentes básicos.

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

La noción de sistema pretende superar la naturaleza aislada, acotada y esporádica de las experiencias participativas ocurridas en el DMQ. Sin embargo, esto no implica en ningún caso un proceso de construcción mecánico o limitado a la normatividad y regulación operativas. En todo el proceso debe estar presente que se trata de una construcción social específica, original, única e irrepetible, sujeta a un proceso de aprendizaje social e institucional y sensible a la calidad de la gestión, a la intensidad de los apoyos y gestiones y a la eficacia de los instrumentos puestos en juego.

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

*Subsistema de gobierno y gestión local:* compuesto a su vez por las instancias y los procedimientos del gobierno municipal que en todos los niveles territoriales (desde el conjunto del Distrito hasta las unidades barriales o comunales) recogen y procesan los diversos productos generados por la participación de la población.

*Subsistema de participación social y ciudadana:* compuesto por un conjunto de instancias de participación territorial y temática que, en todos los niveles de la gestión del territorio, incide, controla y monitorea el gobierno y la gestión municipales.

Los componentes funcionales que alimentan y recrean la dinámica de relación entre los subsistemas son:

Formulación participativa de políticas: se refiere a la interconexión entre el subsistema de gobierno y gestión municipal y el subsistema de participación social y ciudadana en todo el proceso de detección, elaboración y establecimiento de las políticas en las diferentes líneas de acción programadas.

Presupuestación pública y planificación territorial: hace referencia a los procesos de deliberación colectiva –tanto desde una vertiente de representación territorial como temática– sobre la forma, los montos y los sentidos con que

deberá formularse el presupuesto del municipio. De esta manera no sólo se instituye una lógica de planificación democrática (opuesta a la rígida planificación tecnoburocrática), sino que se le otorga una cualidad de desagregación territorial, puesto que en cada zona se establecen compromisos de gestión específicos según las necesidades de cada sector (Fedozzi, 1997).

Gestión compartida: se refiere a la inclusión de la población no sólo en la toma de decisiones sino en la ejecución de las acciones que deben efectuarse para materializar las demandas. La gestión compartida no debe ser entendida solamente en el nivel de la ejecución de la obra física, sino en el conjunto de operaciones, programas y proyectos de intervención que se ejecuten.

Control social: Hace referencia a los procesos de seguimiento y evaluación de la dinámica del sistema. Se trata de instituir mecanismos permanentes de información, rendición de cuentas y vigilancia pública del cumplimiento de las acciones municipales.

### **Niveles, instancias y flujos sociales y territoriales**

La organización de las instancias de participación está concebida en un complejo interrelacionado que tiene una matriz territorial pero que involucra formas de representación sociales y temáticas. La figura que se adopta y replica en cada nivel territorial es el cabildo como expresión de la articulación de las organizaciones sociales preexistentes en cada territorio y de las nuevas dinámicas de participación social y ciudadana que deriven del SGP.

#### *Cabildo Quiteño (CQ)*

En el nivel metropolitano se instalará el Cabildo Quiteño, que constituye la instancia de participación ciudadana para el ámbito territorial del Distrito. El Cabildo Quiteño (CQ) estará compuesto por tres vertientes de delegación: Representación Territorial, a través de un número de delegados de cada una de las parroquias urbanas y suburbanas definidas en la nueva estructura territorial; Mesas Temáticas, a través de delegados de las mesas temáticas que en función de las políticas del MDMQ se constituyan; Consejos Sociales, a través de los delegados de los cabildos o consejos de mujeres, jóvenes, de grupos étnicos, culturales, etc., que se constituyan.

El Cabildo Quiteño es una instancia deliberativa y representativa del conjunto de dinámicas sociales del Distrito. Con los insumos de las instancias participativas precedentes el Cabildo Quiteño tendrá a su cargo, principalmente, las siguientes funciones: elaborar los lineamientos del Plan Estratégico del DMQ para el conocimiento y aprobación en el Concejo Metropolitano; elaborar los lineamientos del Plan de Inversiones y en general las políticas estructuradoras del MDMQ; monitorear, regular y reconfigurar el diseño del Sistema de Gestión Participativa.

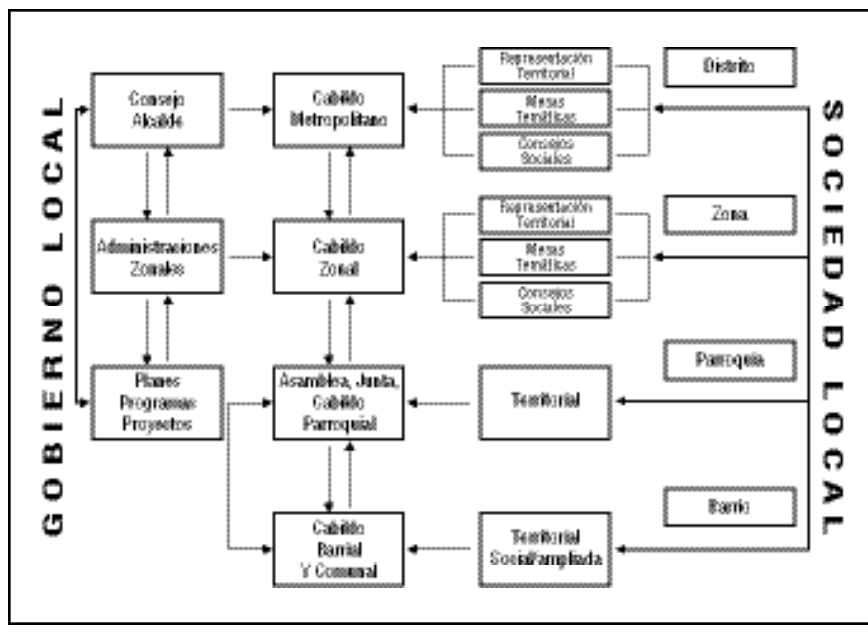
*Cabildo zonal (CZ)*

En el ámbito de cada Administración Zonal<sup>12</sup> se instalarán Cabildos Zonales en los que confluyen las representaciones territoriales, temáticas y sociales. Es la instancia clave de negociación y acuerdo entre los subsistemas del SGP. Al igual que el CQ, cada Cabildo Zonal tendrá tres vertientes de composición: territorial, temática y social. El cabildo zonal tendrá como funciones: estructurar Planes y Políticas de Desarrollo Zonal; elaborar los lineamientos preliminares del Plan de inversiones del MDMQ en la respectiva Administración Zonal; establecer los compromisos de gestión compartida; y fijar modalidades para el acompañamiento, control y seguimiento de la gestión municipal.

*Asambleas parroquiales urbanas y rurales (AP)*

En el nivel parroquial, eje articulador entre las Administraciones Zonales y la población en cada barrio, se instituyen las Asambleas Parroquiales, que constituyen las esferas de representación y participación de un conjunto de barrios. Debido a que en el Distrito existen parroquias urbanas y rurales (suburbanas), y que estas últimas deben regirse por la recientemente expedida Ley de Juntas parroquiales rurales, se hace la respectiva diferenciación, manteniendo un concepto y una lógica de funcionamiento unitario y sistémico.

*Niveles, flujos y componentes del Sistema de Gestión Participativa*



### *Cabildos Barriales o Comunales (CB)*

Los Cabildos Barriales o Comunales son las instancias de participación en la micro-escala de los barrios urbanos y suburbanos y de las comunidades y recintos rurales. Pretenden ser instancias de participación social a todo lo ancho de la sociedad local. En este sentido se propenderá a que sean constituidos no sólo por las tradicionales formas de comité pro-mejoras, sino por la mayor cantidad y variedad de formas de organización, formales o no, que cuenten con legitimidad en el ámbito micro-local.

El Cabildo Barrial o Comunal desarrollará el control social de la ejecución de los planes de acción concertados, elaborará propuestas de políticas a ser recogidas por el Municipio en el territorio respectivo, especialmente en relación con la calidad de prestación de los servicios, y delegará a sus representantes para las instancias parroquiales correspondientes.

### **El ciclo de la participación: una visión dinámica**

El SGP ha sido diseñado en torno a una estructura espacio-temporal que pone en juego, de forma consecutiva y articulada, a varias de las instancias gubernamentales involucradas en la conducción de la ciudad. La noción de “ciclo” sugiere la idea de circularidad y permanente alimentación entre los diversos momentos del proceso. Así, por ejemplo, el componente evaluativo no se circunscribe al final del proceso, sino que atraviesa y vincula a todos los actores en las distintas fases de su desenvolvimiento. Cada “ronda” del proceso permite además una forma simple y establecida de aprendizaje y evaluación social que tiene la posibilidad de permitir ajustes y adecuaciones. El Ciclo del SGP contiene de modo articulado el despliegue de las siguientes fases.

*Informativa:* cada ciclo del proceso, y la conformación de cada instancia en particular, se inicia con un momento informativo que contempla especialmente: las iniciativas, planes y programas que el MDMQ está ejecutando o vaya a ejecutar; el presupuesto ejecutado del año inmediato anterior; la propuesta municipal de líneas generales de inversión del próximo; la situación socio-económica de la ciudad y de cada sector, relevando sus carencias; la mecánica del Presupuesto Participativo.

*Deliberativa:* en esta etapa la ciudadanía presenta y dialoga sobre los principales problemas en cada una de las instancias del SGP. Todos los niveles e instancias del SGP son espacios de deliberación.

*Decisional:* hace referencia al período de conocimiento, diálogo, discusión y formación de consensos entre la ciudadanía respecto a las demandas territoriales y los proyectos temáticos para la ciudad.

*Resolutiva:* tiene que ver con la etapa definitiva de toma de decisiones respecto de las líneas generales y específicas de intervención municipal. Desde

el Cabildo Quiteño se confrontan los diversos planes zonales, los aportes de los ejes temáticos y las líneas estructuradoras del MDMQ. Uno de los instrumentos del momento resolutivo es la firma de compromisos de gestión compartida.

*Ejecutiva:* es la etapa de materialización de los programas, proyectos y obras previamente discutidos y comprometidos en las fases previas. Desde el MDMQ: se ejecutan los programas resueltos; se ejecutan las obras comprometidas; y se gestionan, en conjunto con las instancias ciudadanas, las acciones programadas.

*Evaluativa:* este nivel atraviesa a todos los otros. Hace referencia al control social de la gestión municipal y del desenvolvimiento del SGP como un todo. En este sentido contempla: fiscalización de proyectos y obras; control del gasto público; y seguimiento de la dinámica dialógica y participativa del sistema de gestión.

### **Alcances y permanencia del SGP**

Las experiencias de gestión participativa dan cuenta de varios factores a los que es preciso seguir con detenimiento, pues su evolución parece estar íntimamente ligada al futuro de las apuestas participativas. Para el caso de Quito se sugieren tres aspectos sobre los que reposaría la construcción, estabilidad e institucionalización del Sistema de Gestión Participativa (SGP). El primero alude a la voluntad y racionalidad política; el segundo está relacionado con las capacidades de innovación institucional; y el tercero, se refiere a las respuestas organizadas que da la sociedad local ante la apertura de espacios de participación.

#### *Racionalidad y voluntad política*

Una buena parte de la permanencia del sistema reposa en la vocación hegemónica que posean los responsables políticos en torno de un proyecto de ciudad amplio, suscitador e inclusivo, por encima de las dificultades que habrá que enfrentar. Paradójicamente, la ampliación de la democracia local suele provocar conflictos de gobernabilidad que están ausentes de las formas autoritarias de gobierno. Errores, descoordinaciones y ausencia de estimaciones adecuadas al momento de poner en juego los primeros pasos de la experiencia participativa, son problemas comunes que se hacen muy visibles por la expectativa ciudadana que suelen concitar. El arranque del proceso debe suponer una mínima fase previa de arreglos institucionales, alineamiento de los funcionarios y voluntad de continuidad.

Por si esto fuera poco, hay actores cuyos dispositivos de poder se ven afectados por estas experiencias. Particularmente suelen tener una actitud opositora, de resistencia pasiva o de “apropiación unilateral”: los concejales con prácticas clientelares que dejan de operar como intermediarios de recursos y ven limitado

su papel al de legisladores del cantón; la burocracia municipal reacia a tener que someterse al control social y a entablar diálogos reales con la población; las empresas y contratistas acostumbrados a “negociar” rutinariamente de modo poco público sus vínculos económicos con la municipalidad; ciertas dirigencias de organizaciones sociales que han sido parte de redes de poder y que han medrado de tratos preferenciales como tramitadores de obras.

La existencia de un cúmulo de dificultades y la presencia de actores potencialmente antagónicos al sistema pueden generar un “conjunto de acción” que lo obstaculice o eventualmente lo aborte. En este sentido es determinante la voluntad de la autoridad política y su capacidad de comunicar adecuadamente el sentido político, social, cultural y simbólico de la puesta en juego del sistema, así como de la certeza de liderar procesos reales de innovación institucional para contar con el Municipio como un aliado cotidiano y activo.

Finalmente, es preciso considerar que se trata de garantizar estas condiciones para un proceso sostenido y acumulativo en el tiempo. La novedad que suelen provocar las primeras acciones de participación pronto se trastoca en mayor trabajo, algunos éxitos y otros fracasos, reacciones contrapuestas, sobrecarga de demandas para el procesamiento, en fin, en dificultades y límites que hay que sortear. Una vez más, es la racionalidad la que da un proyecto democratizador profundo, la fuerza que puede mantener la dirección del timón.

#### *Capacidad de innovación y realización institucional*

Otro factor gravitante para la permanencia y desarrollo del SGP es la capacidad institucional de responder a las demandas concretas que la participación exija. Por esta razón es preciso ligar el rediseño institucional al establecimiento del SGP. La innovación implica un conjunto complejo de acciones cuya articulación sinérgica suele ser más bien la excepción que la regla. Siguiendo a Cabrero Mendoza, deben ser considerados al menos cuatro niveles de innovación: funcional, que incluye el manejo de nuevos recursos que innoven la gestión (procesos, mecanismos y procedimientos, incorporación de sistemas informáticos, calidad de la prestación de servicios, nuevos sistemas de seguimiento y monitoreo, formas de relación con la población, principalmente); estructural, referido al establecimiento de nuevas formas organizacionales (para el caso actual, el rediseño institucional, acompañado de una nueva normatividad basada en ordenanzas, reglamentos, resoluciones, etc.); comportamental, que contempla, por un lado una cultura institucional con arreglo a nuevos valores y, por otro, a la formación de un nuevo clima de relación entre la institución y la población: vale decir, de un nuevo patrón de conducta en la relación institución-ciudadanía. Algunos aspectos clave en este nivel son el clima de negociación y resolución de conflictos, el papel del municipio en la generación de consensos, la estructura de propensión a la colaboración, la capacidad de generar y difundir valores en la ciudadanía y en los

funcionarios; relacional, que sintetiza los anteriores y supone una nueva capacidad de construir redes y alianzas sociales con el gobierno central y con otros gobiernos subnacionales. La capacidad de diálogo social, la percepción de los agentes externos, el liderazgo y la legitimidad son algunos de los puntos importantes a ser considerados (Cabrero Mendoza, 1996: 26-50).

En el caso particular de Quito, el SGP forma parte de un conjunto más amplio de reformas. Si bien esto asegura cierto grado de coherencia y una fortaleza “fundacional”, no es menos cierto que entraña algunos peligros derivados de un clima de incertidumbre correspondiente a toda etapa de cambio, máxime si la implantación del sistema coincide, como en este caso, con la sustitución de la orientación política de la administración. Es necesario operar sobre este sentimiento, construyendo liderazgos internos, definiendo reglas de juego claras y emitiendo mensajes orientadores desde los niveles directivos. Si no se extiende el sentido y la mecánica de las innovaciones, normalmente se impone el ritmo de la rutina, que suele ser inercial, mayoritario y asentado en los niveles operativos. El divorcio de los ritmos y tiempos internos puede provocar un “bloqueo interno” del sistema.

Finalmente, un aspecto delicado es la transformación de una modalidad de organización y funcionamiento sectorial compartimentalizada y fragmentada a otra lógica de gestión integral, interdisciplinaria y sinérgica del territorio.

#### *Capacidad organizativa de la sociedad local*

La activación del SGP requiere de una fuerte respuesta de la sociedad civil de la ciudad de Quito. Esta dimensión hace referencia tanto a la densidad organizativa basada en federaciones, asociaciones, agrupaciones, uniones, cooperativas, etc., como a la específica respuesta que desde tales instancias se otorgue a la apertura dialógica del gobierno municipal por medio de nuevos mecanismos de acción social.

En cualquier caso, la capacidad política de la sociedad local para ocupar y significar los espacios construidos desde el nuevo sistema de gestión municipal constituye un factor clave para sostener el proyecto institucional y político en el corto, mediano y largo plazo.

Aunque obviamente la densidad y calidad del tejido social y asociativo es resultante de un conjunto complejo de dinámicas de construcción identitaria, factores históricos, económicos, culturales y propiamente sociales, el papel de la institucionalidad es determinante a la hora de otorgar legitimidad y espacios de desarrollo de sujetos de la participación. La idea de sujetos de la participación hace relación a actores con dinámicas, criterios, demandas y representaciones autónomas.

## Bibliografía

- Borja, Jordi 1987 *Descentralización y participación ciudadana* (Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local).
- Borja, Jordi 2000 *Ciudad y Ciudadanía. Dos notas* (Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials).
- Borja, Jordi y Manuel Castells 1997 *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de información* (Madrid: Taurus).
- Bustamante, Fernando 1997 “Problemas de gobernabilidad y democracia en el Ecuador de fin de milenio”, en CAAP *Revista Ecuador Debate* (Quito: CAAP) N° 47.
- Cabrero Mendoza, Enrique 1996 *La nueva Gestión Municipal en México. Análisis de Experiencias Innovadoras en Gobiernos Locales* (México: CIDE).
- Carrión, Fernando 1987 *Quito, crisis y política urbana* (Quito: CIUDAD-Editorial El Conejo).
- Centro de Investigaciones CIUDAD 1990 “El sujeto popular”, en *Informe final del Proyecto de Investigación Urbanización y políticas sociales en el Ecuador (Fase II)* (Quito) Inédito, Tomo III, Volumen 7.
- Coraggio, José Luis 1991 *Ciudades sin rumbo* (Quito: SIAP-CIUDAD).
- Cunnil Grau, Nuria 1999 “La reinención de los servicios sociales en América Latina. Algunas lecciones de la experiencia”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (Caracas: CLAD) N° 13.
- Chalmers, Douglas 2000 “Vínculos de la sociedad civil con la política”, en *Revista Análisis Político* (Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Medellín) N° 40.
- Dirección General de Planificación-MDMQ 2000 *Consideraciones técnicas para la nueva zonificación del DMQ* (Quito) Noviembre.
- Fedozzi, Luciano 1997 *Orçamento participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre* (Porto Alegre: IPPUR-UFRJ-FASE).
- Font, Joan (Coord.) 2001 *Ciudadanos y decisiones públicas* (Barcelona: Ariel).
- French, Wendell y Bell, Cecil 1996 *Desarrollo Organizacional* (México, Prentice-Hall, Hispanoamericana SA)
- Giraldo, Fabio 1999 *Ciudad y Crisis. ¿Hacia un nuevo paradigma?* (Bogotá: TM Editores).
- González R., Esperanza 1995 *Manual sobre participación y organización para la gestión local* (Cali: Foro Nacional por Colombia).
- Gutiérrez, Francisco 1998 *La ciudad representada. Política y conflicto en Bogotá* (Bogotá: IEPRI-TM Editores).
-



- Instituto de Capacitación Municipal ICAM, MDMQ 2001 *Revista Diálogo Local* (Quito: ICAM) Año 1, N° 1.
- Lechner, Norbert 1995 *Cultura política y gobernabilidad democrática* (México: Instituto Federal Electoral).
- March, James y Johan Olsen 1996 “El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política”, en *Revista Zona Abierta* (Madrid: Editorial Pablo Iglesias) N° 63-64).
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito 2000-2004 *Plan Quito Siglo XXI* (Quito) Inédito.
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Dirección de Planificación MDMQ 2000 *Documentos de Trabajo* (Quito) Inédito.
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Dirección de Planificación MDMQ 2001 *Plan General de Desarrollo Territorial del DMQ. Propuesta versión para discusión* (Quito: MDMQ).
- Putnam, Robert 2000 *Haciendo Funcionar la Democracia* (Quito: CORDES).
- Unda, Mario 1996 “El movimiento barrial en Quito durante el último medio siglo”, en *Revista CIUDAD Alternativa* (Quito: Centro de Investigaciones CIUDAD) N° 12, Segunda época.
- Unda, Mario y Margarita Aguinaga 2000 *Como rayo en cielo sereno. Reflexiones acerca de la participación popular en Ecuador* (Quito: CIUDAD-FORUM) Serie Ensayos FORHUM, N° 12.
- Villasante, Tomás R. 1998 *De las redes sociales a las programaciones integrales* (Buenos Aires: Lumen Humanitas).
- Wendell, French y Cecil Bell 1996 *Desarrollo Organizacional* (México: Prentice-Hall, Hispanoamericana SA).

## Notas

1 En agosto de 2000 asumió la Alcaldía de Quito el Gral. Paco Moncayo Gallegos, auspiciado por una alianza de centroizquierda, luego de cuatro administraciones sucesivas afines al partido Democracia Popular.

2 Como señala Jordi Borja: “la participación requiere una triple credibilidad del Estado: que se lo considere democrático, honesto y eficiente” (1987: 153).

3 La última ley sobre privatizaciones expedida en Ecuador se llama “Ley para la iniciativa privada y la participación ciudadana”.

4 Sobre mecanismos de participación, ver González (1995).

5 La gobernabilidad democrática abarca, además de los rendimientos del régimen político, “las capacidades de las instituciones y procedimientos democráticos para conducir efectivamente los procesos sociales, capacidad que hace de la democracia un mecanismo de conducción política” (Lechner, 1995).

6 Para un análisis detallado de la conformación del movimiento barrial en Quito, ver Unda (1996).

7 La crisis de la deuda y el inicio de los programas de ajuste en Ecuador ocurren a partir de 1982.

8 El ex presidente Bucaram fue cesado a partir de los episodios de movilización social ocurridos a inicios de febrero de 1997.

9 Un excelente análisis sobre el concepto y las modalidades del clientelismo en Gutiérrez (1998).

10 Particularmente relevante para el caso del DMQ fue la constitución de las Empresas Municipales: de Obras Públicas (EMOP-Q, mayo de 1994), de Agua Potable y Alcantarillado (EMAAP, diciembre de 1993), de Aseo (EMASEO, noviembre de 1993), Unidad de Gestión y Operación del Trole (noviembre de 1995) y la Unidad de Planificación y Gestión de Transporte (diciembre de 1996).

11 Previo a la reforma que emprendió el actual gobierno del Distrito, existían seis administraciones zonales: Sur (763.772), Centro (166.655), Norte (574.668), Tumbaco (97.696), Los Chillos (98.192), La Delicia (285.462). Se indica entre paréntesis la población de cada jurisdicción. Fuente: Dirección General de Planificación MDMQ (2000).

12 La nueva estructura territorial del DMQ contempla 11 zonas metropolitanas que contienen 65 parroquias urbanas y rurales.